

La incidencia de los instrumentos de nodalidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana. El caso del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito (2009-2013)

Marco Córdova Montúfar¹

RESUMEN: El objetivo de la presente investigación es indagar ¿de qué manera los instrumentos inciden en el proceso de las políticas públicas? Para este propósito, se plantea analizar como de estudio de caso, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, durante el último período de gobierno (2009-2013). La investigación sostiene desde una perspectiva de neoinstitucionalismo sociológico, la hipótesis referida a que los observatorios en su condición de instrumentos (o instituciones) de nodalidad, más allá de ser simples instancias funcionales, orientan la formulación del problema y ejecución de las políticas de seguridad ciudadana. El documento se encuentra dividido en tres acápite. En el primero, se desarrolla una reflexión sobre las implicaciones teórico/metodológicas del análisis de instrumentos. La segunda parte, describe la creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. En la tercera parte, se analiza el uso de la información dentro de las políticas. Finalmente en el cuarto acápite, se busca indagar de qué manera el observatorio incide en las políticas de seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE: instrumentos de políticas públicas, observatorios de seguridad ciudadana, Quito.

ABSTRACT: The objective of this investigation is to analyze how policy instruments affect the public policies process. For this, the Quito Metropolitan Observatory on Citizen Security (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito) during the last government period (2009–2013) is analyzed as a study case. The investigation holds from a sociological neo-institutionalist perspective, the hypothesis that the observatories in their condition of instruments of nodality, more than being simple functional instances, they guide the formulation of the problem and the execution of citizen security policies. The document is divided into three headings. In the first one, a reflection about the theoretical/methodical implications of the analysis of instruments is developed. The second part describes the creation of the Quito Metropolitan Observatory on Citizen Security (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito). In the third part, the use of the information within the policies is analyzed. Finally, the fourth heading is intended to inquire in which way the observatory affects in the citizen security policies.

KEY WORDS: public policy instruments, observatory on citizen security, Quito.

¹Profesor-investigador Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO Ecuador. mcordova@flacso.edu.ec

Introducción

La preocupación por la instrumentación² de la acción pública ha impulsado en las últimas décadas, un importante debate en la orientación teórico/metodológica de las ciencias sociales y de manera específica en el análisis de las políticas públicas. Esto en razón de que el estudio de los instrumentos, caracterizados como objetos capaces de producir un determinado efecto, así como el conocimiento de su relación con la actividades necesarias para su aplicación, permite en última instancia, la comprensión del proceso mediante el cual las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas concretas (De Bruijin and Hufen, 1998: 11).

Si bien la perspectiva instrumental tiene sus raíces en distintas disciplinas académicas, es a partir de la segunda mitad del siglo XX, que desde el campo de la economía empieza a difundirse hacia las ciencias sociales y principalmente hacia la ciencia política, una racionalidad instrumental que eventualmente transformaría el significado de la acción del gobierno. Precisamente, en la medida que la acción de las autoridades públicas fueron identificadas como formas de intervención en la vida económica y social, las diversas políticas empezaron a ser representadas analíticamente a partir de un amplio rango de instrumentos dotados de características técnicas específicas (Linder and Peters, 1998: 33).

Esta lectura supuso dos trayectorias distintas. Por un lado, dentro de una tradición canadiense, una línea de estudios de instrumentos que enfatiza los atributos políticos en términos de su dimensión coercitiva. Desde esta perspectiva, el ordenamiento de los instrumentos y su uso están entendidos en función de la cultura política y los compromisos ideológicos. De otro lado, una tradición estructural-funcional, apoyada en un ejercicio inductivo direccionado a identificar las funciones de las políticas públicas a partir de un inventario de instrumentos. Perspectiva en la que se desarrollaron de manera divergente una serie de tipologías, fundamentadas en gran parte sobre la presunción de que el análisis del conjunto de funciones y sus respectivos

² La instrumentación de las políticas públicas pueden ser entendida como el conjunto de problemas planteados por la elección y uso de instrumentos que permiten operacionalizar las políticas. La instrumentación aparece por lo tanto, como un medio para orientar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, a través de una intermediación de dispositivos que mezclan componentes técnicos (reglas, procedimientos, mediciones, etc.) y componentes sociales (representaciones, símbolos) (Lascoumes and Le Gales, 2007: 4, 7).

instrumentos pueden constituirse en la base de una teoría de la gobernanza moderna (Linder and Peters, 1998: 35).

Es así que el análisis de las políticas ha experimentado importantes cambios en términos del advenimiento de una renovada preocupación por las instituciones, así como del auge de los estudios de la gobernanza y la nueva gestión pública (Hood, 2007). Precisamente, uno de los aspectos claves que estructuran el paradigma de la nueva gobernanza es aquel referido al cambio de la “unidad de análisis” en el análisis de políticas y administración pública, desde la agencia pública o el programa público individual, hacia el distintivo de herramientas o instrumentos. Así, antes que mirar a los programas como empresas particulares, el enfoque de la nueva gobernanza encuentra puntos en común derivados de los instrumentos de acción pública que ellos emplean (Salamon, 2000: 1624).

La lógica de los procesos de las políticas cambia desde esta perspectiva, en tanto los instrumentos no solo definen el conjunto de actores involucrados, sino que fundamentalmente determinan los roles que estos actores jugarán. En cierta forma, el resultado de los procesos está condicionado por la elección de los actores en función de sus perspectivas, habilidades e incentivos, es decir, la elección de los instrumentos estructura el proceso de la política y consecuentemente afecta sus resultados. Esto implica entender que la elección de los instrumentos no es solo una decisión técnica, sino que involucra una dimensión política, en la cual los criterios e intereses de los actores son fundamentales para entender la administración de los asuntos públicos (Salamon, 2000: 1627).

Esto permite argumentar que la instrumentación es el principal problema de la política pública, en tanto cada instrumento condensa una forma de conocimiento acerca del control social y sus formas de ejecutarlo. De ahí que, los instrumentos no son dispositivos neutrales, sino que por el contrario, producen efectos específicos independientemente de los objetivos perseguidos. Más allá de que los instrumentos poseen una dimensión técnica funcionalista, éstos en última instancia ocultan un juego político, cuyas relaciones de poder condensan problemas de decisión y legitimidad, asociados a la naturaleza del instrumento (Lascoumes and Le Gales, 2007: 3).

Bajo este antecedente, el objetivo de la presente investigación es indagar ¿de qué manera los instrumentos inciden en el proceso de las políticas públicas? Para este propósito, se plantea analizar como de estudio de caso, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, durante el último período de gobierno (2009-2013).

La investigación sostiene desde una perspectiva de neoinstitucionalismo sociológico, la hipótesis referida a que los observatorios en su condición de instrumentos (o instituciones) de nodalidad, más allá de ser simples instancias funcionales, orientan la formulación del problema y ejecución de las políticas de seguridad ciudadana.

El documento se encuentra dividido en tres acápite. En el primero, se desarrolla una reflexión sobre las implicaciones teórico/metodológicas del análisis de instrumentos. La segunda parte, describe la creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. En la tercera parte, se analiza el uso de la información dentro de las políticas. Finalmente en el cuarto acápite, se busca indagar de qué manera el observatorio incide en las políticas de seguridad ciudadana.

Consideraciones teórico/metodológicas del análisis de instrumentos

Siguiendo a Bagchus (1998) el análisis de instrumentos puede ser entendido a partir de tres enfoques. Primero, el enfoque *instrumental tradicional*, el cual concibe a los instrumentos en función de una estricta racionalidad anclada a objetivos, esto es, como entidades neutrales que no poseen características intrínsecas, sino que se derivan de los objetivos a través de los cuales están direccionados. La selección de los instrumentos por lo tanto, puede ser entendida como la operacionalización de los objetivos, lo que determina que el número de alternativas de instrumentos de políticas sea ilimitado, dependiendo únicamente del conjunto de objetivos (Bagchus, 1998: 48).

Segundo, el enfoque *instrumentación redefinida*, que se diferencia del enfoque tradicional en al menos tres aspectos: i) incorporando un estudio profundo de las tensiones entre instrumentos, así como también elementos relacionados a su características intrínsecas, en términos de valores y principios por ejemplo, que llevan al desarrollo de distintas tipologías; ii) enfatizando la relación entre contexto e instrumento, a partir de la cual se incorpora la dinámica social como factor relevante del proceso político; iii) considerando que la toma de decisiones está condicionada por una dinámica de actores con intereses en conflicto (Bagchus, 1998: 49).

Tercero, enfoque *institucional*, el cual marca una ruptura respecto a los anteriores enfoques, en tanto los instrumentos de las políticas son considerados como un proceso institucional. La principal diferencia radica en que más allá de la idea de un contexto institucionalizado, este enfoque incorpora además la noción de instrumentos institucionalizados, esto es, la consideración en el análisis de la selección de

instrumentos de aspectos que no tenían mucha atención en los otros enfoques tales como, el rol de los actores y gobernantes involucrados, así como las acciones, dinámicas y valores inherentes al proceso.

De esta manera, el avance analítico implícito en el enfoque institucional puede observarse en tres dimensiones. Primero, *desde el presente al pasado*, lo cual significa que las decisiones hechas en el pasado de alguna manera restringen la disponibilidad de futuras opciones. Esto implica que la emergencia de un instrumento no es explicada solamente en función de las preferencias y posibilidades de los actores, sino sobre como parte de un desarrollo histórico que marca una dependencia de sendero. Segundo, *desde el diseño a la evolución*, que cuestiona la conducta intencional de los actores y la posibilidad de diseñar instrumentos efectivos. Por el contrario, el enfoque institucional plantea que en tanto la selección de instrumentos es explicada por el proceso histórico, presenta un desarrollo incremental sin mucha incidencia de los actores involucrados. Tercero, *desde el resultado hacia el proceso*, en el que se fundamenta que la decisión de los instrumentos no está guiada por criterio un funcional de efectividad, sino que responde a una lógica de lo adecuado, esto es, un comportamiento estructurado por roles específicos -autoimpuestos o impuestos por la comunidad- que se encuentran insertos en convenciones, rutinas y formas particulares de pensar y actuar (Bagchus, 1998: 52).

Esto implica por lo tanto, entender los instrumentos de las políticas en función de la influencia que las instituciones ejercen sobre su selección, tanto en términos de una lógica de lo adecuado que moldea las decisiones individuales, como de la memoria colectiva de las organizaciones que tiende a producir un mismo resultado de la deliberación a través del tiempo (Linder and Peters, 1989: 41).

Los instrumentos de las políticas como instituciones

Los instrumentos son instituciones en la connotación sociológica del término. En ese sentido, entendiendo que las instituciones son un conjunto de reglas y procedimientos que estructuran la acción pública, se puede argumentar entonces, que los instrumentos a manera de un particular tipo de institución, estructuran o inciden en las políticas públicas. Influencia que opera en términos de que los instrumentos determinan en parte el comportamiento de los actores, crean incertidumbre acerca de los efectos del balance de poder, constriñen y abren posibilidades a la acción de los actores, moldean la representación de los problemas. En definitiva, la capacidad de acción que los actores

sociales y políticos desarrollan en la acción pública difiere en función de los instrumentos escogidos (Lascoumes and Le Gales, 2007: 8-9).

Este argumento permite situar el debate alrededor de la relación existente entre un particular instrumento de políticas públicas y el proceso político en su sentido más amplio. Ciertamente, la elección de los instrumentos es significativa para la elección de la política y las características que la definen. Esto en razón de que el tipo de instrumento usado, sus propiedades, así como las justificaciones para su elección, generalmente ofrecen explicaciones más allá de las simples motivaciones o racionalizaciones discursivas (Lascoumes and Le Gales, 2007: 9).

De ahí que, entendiendo los instrumentos como un método mediante el cual la acción colectiva es estructurada frente a un problema público, puede argumentarse que los instrumentos son instituciones en el sentido del debate neoinstitucionalista. Esto en función de dos aspectos. Por un lado, en la medida que los instrumentos estructuran la acción se puede decir que se encuentran institucionalizados, es decir, las relaciones que establecen no son autónomas ni transitorias, sino que regularizan patrones de interacción entre individuos u organizaciones. Definen por lo tanto, quiénes participan en la operación de los programas públicos, cuáles son sus roles, y de qué manera se relacionan. Por otro lado, plantear que la acción que los instrumentos estructuran es acción colectiva, significa que responde a problemas públicos en su sentido más amplio, no solamente la acción de gobierno (Salamon, 2000: 1642).

Es pertinente en ese sentido preguntarse ¿cómo la instrumentación genera sus propios efectos? Al respecto Lascoumes and Le Gales (2007) argumentan que los instrumentos producen efectos independientemente de sus objetivos propuestos, estructurando la política conforme a su propia lógica. Esto en razón de que los instrumentos no son inertes, sino que por el contrario, desarrollan su propia fuerza de acción, la cual puede ser observada en al menos tres cuestiones fundamentales. Por un lado, la creación de *efectos de inercia*, a través de los cuales los instrumentos generan resistencia a presiones externas tales como conflicto de intereses entre actores o cambios en la política global. Por otro lado, una particular *representación de los problemas*, proceso que a manera de realidades agregadas, no solamente ofrece una estructura para describir lo social y categorizar una determinada situación, sino además que, establece la asimilación de mecanismos de indexación sustentados en información estandarizada. Finalmente, una específica *problematización de los asuntos*, mediante la cual se establece una jerarquización de las variables y la construcción de sistemas

interpretativos presentados como justificaciones científicas (Lascoumes and Le Gales, 2007: 10-11).

Tipología de los instrumentos

Siguiendo el argumento de Hood and Margetts (2007), una manera de comprender qué es lo que los gobernantes hacen, es precisamente describiendo los instrumentos que éstos usan, en términos de cómo los utilizan o de qué manera llegan a sus decisiones. En ese sentido, una primera distinción para caracterizarlos es clasificarlos como *detectores*, aquellos que los gobernantes usan para recolectar información, y *efectores*, los cuales son usados para generar impacto sobre el contexto externo. Una segunda distinción, estructurada sobre los recursos básicos de los gobernantes, caracteriza a los instrumentos a través del denominado esquema NATO: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Instrumentos básicos que conforman una política mixta

		Recurso utilizado			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Principio general	Substantivo (afectación directa a los bienes y servicios)	- Asesoramiento - Formación - Presentación informes - Registro	- Regulación - Auto-regulación - Licencias - Censos	- Subvenciones - Cargos a usuarios - Préstamos - Créditos fiscales - Votación	- Administración - Empresas públicas - Policial - Consultores - Mantenimiento registros
	Procesal (afectar aspectos del proceso de la política)	- Información dispuesta/retirada	- Tratados - Asesor comités/comisiones	- Grupos de interés financiación/ creación	- Conferencias - Comisiones de investigación - Reorganización del gobierno

Fuente: Howlett, Kim and Weaver (2006: 134).

Instrumentos de nodalidad

Los instrumentos detectores son fundamentales para que los gobernantes observen u obtengan información desde el contexto exterior, es decir, estructuran el sistema de control sobre cuya base de conocimiento, los gobernantes desarrollan sus capacidades

de acción. En ese sentido, los instrumentos de nodalidad son claves para comprender la dinámica de comunicación e interacción que los actores desarrollan en los procesos de la política. En términos generales los instrumentos de nodalidad denotan la propiedad de estar en el medio de una red de información o social. Ciertamente, el gobierno posee un carácter nodal, en términos de una presencia central que varía desde una posición de cabeza principal hasta el de un lugar central de convergencia, pasando por una posición privilegiada de concentración de información (Hood and Margetts, 2007: 5).

De esta manera, los instrumentos de nodalidad confieren al gobierno la capacidad de intercambiar información en función de su posición estratégica, situación que le permite no solamente dispensar la información, sino además atraerla en su calidad de centro. Hay que señalar de otra parte, que el factor limitante de estos instrumentos es su credibilidad, mientras que su uso como recurso está definido en función de los mensajes enviados y recibidos (Hood and Margetts, 2007: 6).

El análisis de los instrumentos de nodalidad se entiende en términos de una lógica que opera en dos sentidos. Por un lado, mediante la manera cómo los gobernantes usan su posición nodal como la base de los instrumentos de detección o recopilación de información. En algunos casos el gobierno, a manera de un receptor nodal, obtiene información gratis o a un bajo costo, simplemente por su condición de centralidad, visibilidad e interconexión dentro de una red, es decir, manteniendo una presencia pasiva. Mientras que de otro lado, los instrumentos de nodalidad se entienden en función de cómo el gobierno genera una serie de dispositivos para difundir la información. Esto es, el uso de la nodalidad como una base para desarrollar instrumentos que son diseñados para formar el comportamiento de los individuos (Hood and Margetts, 2007: 21, 28). Ambos procesos, detectar/efectuar con nodalidad, operan conforme se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Uso de los instrumentos de nodalidad

Uso	Tipo	Mecanismos
Detectar	Información como sub-producto	- Asociado al uso de otros instrumentos - Uso limitado por convención o garantías legales
	Oído de trompeta	- Canales para que la gente de información de manera anónima - Recolección de información desde las interacciones del gobierno con ciudadanos particulares
	Escrutinio de medios de comunicación	- Inserción como un nodo dentro de un sistema de información
	Investigación directa	- Obtención de información directamente de las personas - Encuestas de opinión pública
Efectuar	Supresión de información	- Mantener silencio - Difundir otra información (editar) - Desinformación
	Propagación directa de información	- Pago a otros para difundir información - Requerir a otros para propagar información - Permitir/prohibir mediante autoridad legal
	Mensajes a la medida	- Notificación directa - Respuesta espontánea a la consulta - Respuesta dirigida a la consulta
	Mensajes para grupos dirigidos	- Conferencia de prensa - Publicidad oficial
	Mensajes de difusión	- Mensajes privados - Mensajes empaquetados - Propaganda

Fuente: elaboración propia en base a Hood and Margetts (2007: 21-38)

La creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Al igual que en el resto de la región, las políticas de seguridad del Ecuador durante la Guerra Fría estuvieron direccionadas por la influencia político-ideológica norteamericana de lucha contra el comunismo, dentro de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional (Haro, 2010). No obstante, con el fin de la Guerra Fría, la seguridad nacional se redefinió en función de la caracterización de nuevas amenazas y estrategias. Aunque el legado de la Doctrina de Seguridad Nacional en cierta forma se mantuvo vigente, la política se ha transformado en las últimas décadas a partir de una visión evolutiva de la seguridad, incorporando la noción de una violencia urbanizada y diversificada que requiere ser contrarrestada con estrategias de preservación de la integridad física y la garantía de derechos humanos (Jarrín, 2005).

De esta manera, a finales de la década del noventa, el agotamiento de la doctrina de seguridad militar contenida en la Ley de Seguridad Nacional vigente desde 1964, planteaba la necesidad de formular una política pública de seguridad ciudadana,

concebida como una respuesta multidimensional –de carácter histórico, social y cultural- a una forma de violencia estructural que genera desequilibrios sociales (Páez, 2004). Las políticas de seguridad fueron entendidas en ese sentido, a partir de una caracterización de la violencia como un fenómeno de magnitud creciente que genera graves impactos en la sociedad, es decir, un fenómeno de carácter delinencial que requiere la construcción de una agenda impulsada desde los municipios e instituciones estratégicas como la Policía Nacional (Jarrín, 2005).

En este contexto, la política de seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) emerge en el año 2000 bajo la administración del alcalde Paco Moncayo. En la medida que la problemática de la seguridad ciudadana no formaba parte de la agenda pública local ni nacional, la política de seguridad del distrito encuentra en el “Pacto Social por la Seguridad Ciudadana” el primer acuerdo interinstitucional tendiente a generar acciones conjuntas para mejorar la seguridad. Así, bajo la figura de instancia facilitadora y coordinadora, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) conforma en enero del año 2002 mediante un convenio de carácter interinstitucional, el Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana. Sus objetivos estaban enfocados a implementar programas de capacitación, integrar una red centralizada de comunicaciones, organizar redes ciudadanas de apoyo a la acción policial, impulsar brigadas barriales, y fortalecer iniciativas y estrategias intergubernamentales (Ojeda, 2006).

A finales de ese mismo año, el MDMQ firma un convenio de cooperación técnica con la OPS direccionado a facilitar el intercambio de experiencias y transferencia de conocimientos entre los municipios de Quito y Bogotá. Como resultado de este proceso se crea en el 2003, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC), bajo el auspicio del proyecto de Gobernabilidad Local impulsado por el PNUD y el esfuerzo conjunto del municipio, la Policía Nacional, la FLACSO, el Ministerio Público y la Fundación Esquel.

De esta manera, la creación del OMSC fue concebida tanto en función de los postulados de una nueva gestión pública, como de los requerimientos conceptuales del emergente paradigma de la seguridad ciudadana. De una parte, el MDMQ a partir de su promulgación como distrito metropolitano en 1993, inicia un proceso de institucionalización tendiente a estructurar un sentido estratégico de gobierno local. Proceso fundamentado alrededor de principios de innovación, eficacia, entre otros, para cuyo desarrollo era necesaria la construcción de indicadores de gestión. De ahí que, el

tercer eje de las políticas de seguridad ciudadana delineadas en el Sistema Integrado de Seguridad ciudadana del DMQ, planteaba que

para planificar de mejor manera la utilización de los recursos disponibles en el tema de seguridad, evaluar el impacto de las intervenciones realizadas y definir políticas acertadas el MDMQ ha visto la necesidad de contar con un sistema de información ágil, veraz, oportuno y confiable que proporcione indicadores de calidad que le permitirá ser eficiente en los procesos y eficaz en los resultados en el uso de recursos (MDMQ, 2004: 41).

Mientras que de otra parte, en el contexto de la emergente concepción de seguridad ciudadana que venía siendo impulsada en la región por varios organismos internacionales (Torres, 2008), el MDMQ se propuso la formulación de una política integral de seguridad, entendida como un fenómeno multidimensional tendiente a procesar los conflictos y fomentar la convivencia y el desarrollo ciudadano, cuya acción requería el concurso de los diversos actores involucrados en la problemática (Ojeda, 2006, 2008).

En ese sentido, el OMSC fue concebido como un sistema de recopilación de información sobre temas de violencia y delincuencia, a través de una serie de fuentes institucionales y encuestas de opinión. Información entendida como un insumo de apoyo a la definición colectiva de políticas de seguridad y convivencia, en términos de los siguientes componentes: i) vigilancia epidemiológica de la violencia; ii) focalización de áreas geográficas de inseguridad; iii) determinación de grupos de población vulnerables a sufrir hechos delictivos (García, 2009: 49).

Las principales fuentes de información provenían de la Policía Nacional, Fiscalía, Comisarías de la Mujer y la Familia, Dirección Nacional de Género, y de los Centros de Equidad y Justicia de las diferentes administraciones zonales. El proceso de recopilación de esta información se operacionalizó alrededor del *software* SIOMS (Sistema Integrado Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana).

Metodológicamente, el sistema se estructuró a través de la construcción de un *Data Warehouse*, esto es, una red interinstitucional que extrae la información desde las fuentes primarias en tiempo real, para luego de su depuración, almacenarla en una bodega de datos que sirve como base del análisis estadístico y de la georreferenciación. La difusión de la información procesada estaba a disposición de las instituciones

involucradas mediante módulos de análisis de tipo Cubos OLAP (*On-Line Analytical Processing*), que permite el despliegue de reportes personalizados de información (OMSC, 2009: 12).

La información como recurso del gobierno

Como se mencionó, el OMSC fue concebido desde sus inicios como un mecanismo que permita no solo recopilar y sistematizar información sobre la problemática de la seguridad ciudadana en el DMQ, sino además como un instrumento de apoyo a la toma de decisiones. No obstante, en la práctica la información producida por el observatorio durante la administración del alcalde Moncayo, no necesariamente fue determinante en el proceso de las políticas. Esto en razón de las limitaciones propias del proceso de aprendizaje institucional implícito en la construcción del instrumento. Problemas referidos a la producción de información o a la falta de la misma, pero sobre todo relacionados a la naturaleza compleja de la institucionalidad³ estructurada alrededor de la seguridad ciudadana y las consecuentes dificultades de interacción entre los distintos actores.

Así por ejemplo, experiencias como el *Foro de seguridad ciudadana* realizado entre el 2006 y el 2009, convocó a los principales actores involucrados en la problemática, impulsando un importante intercambio de ideas alrededor de distintos ámbitos de la seguridad. Debate que se vería plasmado en diversos documentos de análisis y la sistematización de propuestas concretas de estrategias de políticas (Carrión et al, 2009). Sin embargo, la incorporación de esta experiencia en la toma de decisiones a nivel de ejecutivo se presenta menos significativa.

En ese sentido, el reacomodo institucional implementado a partir de agosto del 2009 por la actual administración del alcalde Augusto Barrera, ha representado un cambio substancial en el uso del OMSC como instrumento de nodalidad. En términos administrativos, se eliminaron todas las corporaciones de carácter público-privado, caso concreto de Corposeguridad, y se concentró en la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad (SSG) las instancias de decisión y gestión. Se crea en el 2009 EM

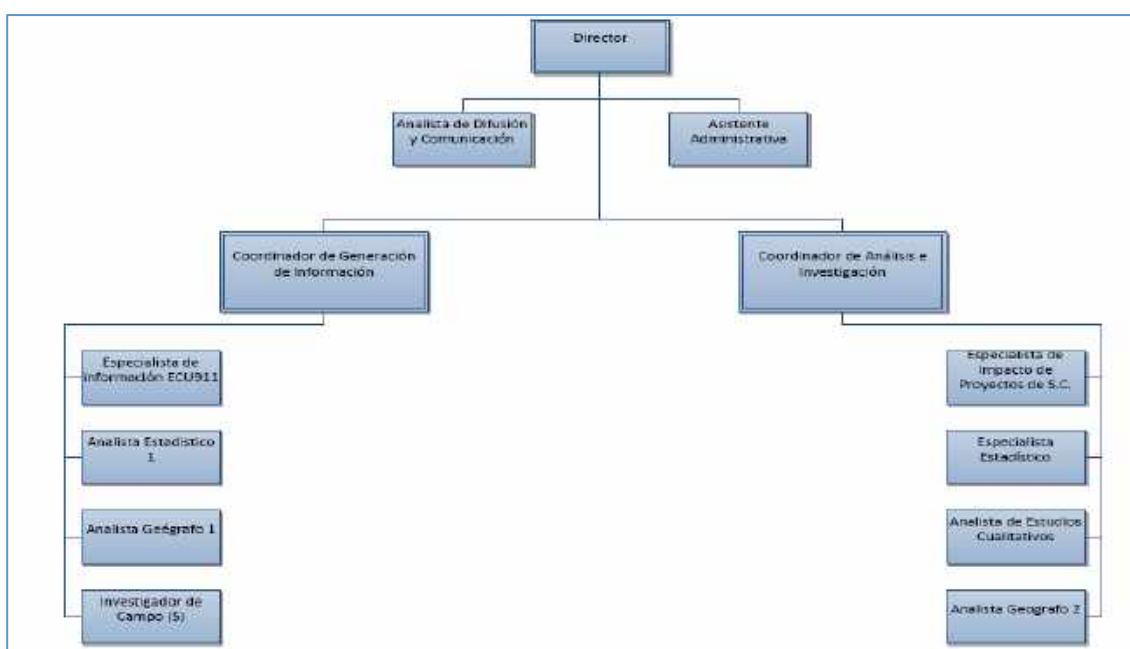
³ El entramado institucional de la seguridad ciudadana en el MDMQ, estaba encabezado por el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana y la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Consejo Metropolitano. Como instancia de gestión se encontraba la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y bajo su jurisdicción la Policía Metropolitana, el Cuerpo de Bomberos, el sistema 911, entre otros. Se estableció además, la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad) instancia encargada de administrar la Tasa de Seguridad Ciudadana.

Seguridad-Q, empresa pública metropolitana encargada de la administración de la infraestructura de los sistemas de seguridad humana, gestión de riesgos y convivencia ciudadana.

El objetivo estratégico de la SSG esta direccionado a “garantizar la seguridad ciudadana y una gestión integral de los riesgos así como mejorar las condiciones de gobernabilidad en el Distrito”. Precisamente, uno de los doce lineamientos de esta estrategia hace referencia a “gestionar y administrar un Sistema de Indicadores de Seguridad y Violencia para el DMQ y articularlo con un Sistema Unificado de Indicadores del Distrito”. Se plantea en ese sentido, a manera de programa y proyectos, la definición de un sistema y seguimiento de indicadores de delitos y violencia en el DMQ, enfocados a medir, analizar e interpretar la problemática de la inseguridad en el Distrito. Actividades que cuentan con un presupuesto de 10000 USD, dentro de un aproximado de 1’50000 USD de presupuesto general (SSG, 2013).

En esta nueva institucionalidad, el OMSC en su condición de instrumento de nodalidad, se estructura desde el año 2013 como ente asesor de la SSG, bajo la premisa de generar no solo información descriptiva, sino producir conocimiento base para el desarrollo de líneas de investigación sociológica, criminológica, etc., sobre la problemática de la violencia e inseguridad y sus factores asociados. En ese sentido, uno de los principales objetivos planteados en el observatorio es la generación de metodologías de evaluación de proyectos de seguridad ciudadana, acción enfocada a difundir los resultados y la gestión de la inversión pública realizada por el MDMQ en el ámbito de la seguridad ciudadana (OMSC, 2013a: 6). Para este propósito, la organización del OMSC contempla además del área de Generación de Información, un área de Coordinación de Análisis e Investigación, conforme se observa en su organigrama funcional (Gráfico 1).

Gráfico 1. Estructura orgánica del OMSC, 2013

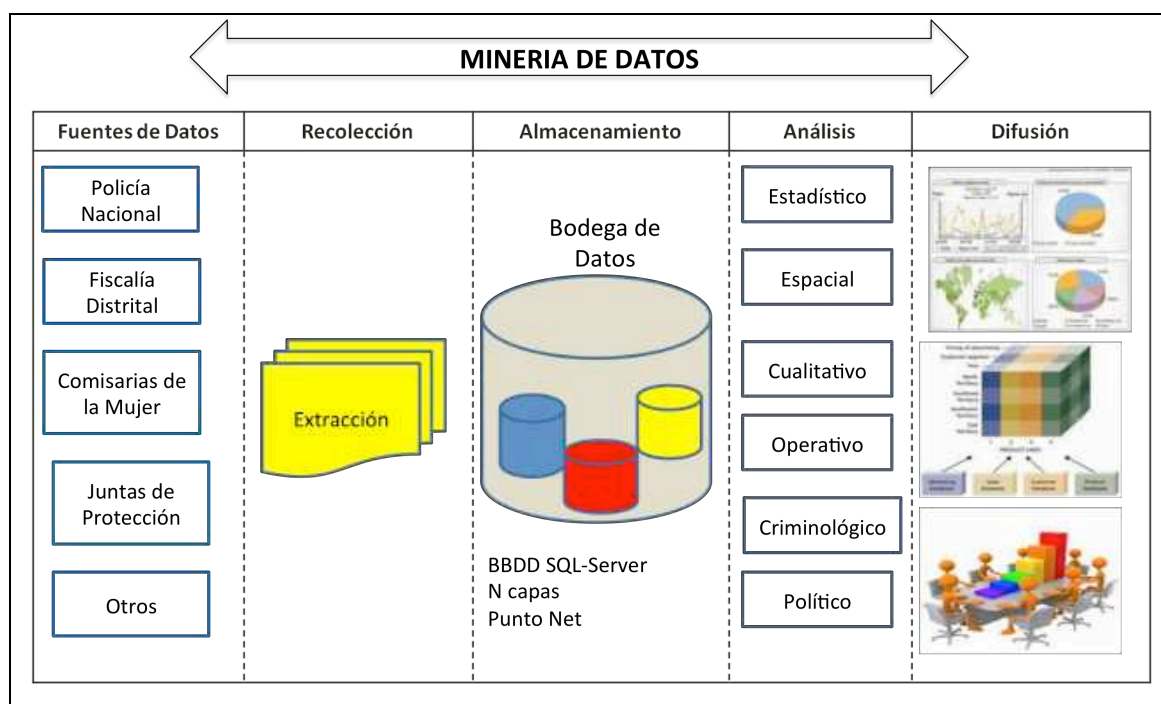


Fuente: OMSC (2013b)

Bajo esta lógica organizacional, las funciones del OMSC se enmarcan en monitorear la problemática de la violencia y la inseguridad a través de la utilización de sistemas de información. En ese sentido, la recopilación, validación, procesamiento y difusión de la información, se estructura dentro de una lógica que integra las dinámicas de violencia y delincuencia en el contexto de un territorio específico, por lo cual se prioriza la georreferenciación como herramienta de clasificación y análisis. En lo que se refiere a las atribuciones del OMSC, esta entidad está considerada como un actor dinámico capaz de promover cambios en los procesos de información. De esta forma, se encuentra en condiciones de interpretar y construir hipótesis para la intervención de la política pública de seguridad ciudadana, no obstante, no tiene atribuciones en la toma de decisiones como tal (OMSC, 2013b).

En términos de operación, el OMSC mantiene la metodología de producción de información con la que se venía trabajando desde hace algunos años atrás, esto es, un sistema de minería de datos basado en la construcción de un *Data Warehouse* (ver gráfico 2). Hay que señalar sin embargo, que en base a la experiencia que ha adquirido el proceso en la última década, la metodología evidencia un marcado avance técnico que ha permitido no solo superar los problemas de fuentes y recolección, sino además incorporar en la etapa de análisis otros componentes distintos al estadístico y al espacial (georreferenciación), tales como el criminológico y el político.

Gráfico 2. Metodología de producción de información del OMSC, 2013



Fuente: OMSC (2013b)

Recopilación de información

En el OMSC la detección o recopilación de información se realiza en base a datos estadísticos oficiales (indicadores y estadísticas producidas) y no oficiales (encuestas de opinión). Puede señalarse en ese sentido que la información es obtenida básicamente a través de investigación directa en distintas fuentes (ver Cuadro 3). De igual forma, se observa la recopilación de información como sub-producto, esto es, asociada al uso de otro instrumento, concretamente el de autoridad. En la medida que la SSG concentra la autoridad en el actual esquema de seguridad ciudadana del Distrito, actúa como una instancia nodal que capta información de los distintos actores involucrados. La recopilación de información como subproducto opera además en el OMSC en función de las estipulaciones legales consideradas para los distintos delitos tipificados en la normativa vigente (Ver Cuadro 3).

En menor medida, la información es recopilada a través de un escrutinio de los medios de comunicación. Si bien hay un seguimiento al tratamiento que los medios hacen de la problemática de la seguridad ciudadana, esta información es incorporada solamente como un referente de la opinión pública dentro del sistema de análisis. Así

por ejemplo, temáticas como el feminicidio o el reciente incremento de muertes por accidentes laborales, con una amplia resonancia en los medios durante los últimos meses, es información considerada de manera referencial para entender tendencias de determinados fenómenos. Finalmente, la recopilación tipo oído de trompeta es menos frecuente, al menos como canal de información anónima. Mientras que la recopilación a través de las interacciones del gobierno con ciudadanos particulares, ha operado en función de la relación del municipio con ciertos grupos vulnerables como jóvenes y mujeres por ejemplo, a través de proyectos como el de “Quito, ciudad segura para las mujeres y las niñas”.

Cuadro 3. Indicadores de la violencia trabajados por el OMSC en el DMQ, 2012

Tipo de violencia	Eventos registrados	Fuente de datos	Referente legal
Muertes por causas externas	- Muertes por accidentes de tránsito - Homicidios - Suicidios - Muertes accidentales	- Departamento Médico Legal - INEC - Secretaría Territorio, Hábitat y Vivienda DMQ	Código Penal
Delitos contra el patrimonio	- Personas - Domicilios - Empresas - Automotores - Estafas y abusos de confianza - Delito informático	- Fiscalía - INEC - Secretaría Territorio, Hábitat y Vivienda DMQ	Código de Procedimiento Penal
Violencia contra la mujer	- Feminicidios - Violencia intrafamiliar y de género - Violencia sexual (violaciones)	- Medicina Legal de la Policía - Comisarías de la Mujer y la Familia - INEC	Ley 103 de la Mujer y la Familia
Lesiones a personas	- Lesiones a personas	- Fiscalía	Código Penal

Fuente: elaboración propia en base a García (2009: 53), OMSC (2013a)

Difusión de la información

El uso del OMSC como instrumento para difundir información, determina algunas particularidades de la posición del gobierno local en la problemática de seguridad ciudadana del DMQ. Precisamente, una de las preocupaciones identificadas al interior del OMSC está relacionada con las estrategias de comunicación internas y externas. Si bien la concepción de observatorio está entendida en función de un servicio público cuya producción solo adquiere sentido en la medida que sea difundida, no obstante, los canales de distribución implican la estructuración de un complejo proceso de

comunicación. En términos internos, se difunde mensualmente un informe desagregado por administración zonal, cabildo y barrio, el cual es canalizado a través de la SSG hacia las distintas instancias municipales.

En general, la difusión del OMSC se realiza por propagación directa, tanto para la ciudadanía a través del servicio que presta la página web del OMSC, como para varias entidades públicas mediante el sistema integrado del que forman parte los actores involucrados. En la misma lógica de propagación directa, la información que produce el OMSC es usada por el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana como un medio de articulación con diversas instancias tales como la Policía Nacional, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Fiscalía de Pichincha, Dirección Nacional de Tránsito, Instituto Geofísico, entre otras.

Se asegura desde el OMSC que no existe algún tipo de supresión de información, como omisiones o ediciones, no solo por la lógica colectiva con la que se produce la información, sino también por las consideraciones legales contempladas en la ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública vigente en el Ecuador desde el año 2004. Ley mediante la cual se garantiza no solo la publicidad de la gestión de los recursos públicos, sino sobre todo el derecho a acceder a las fuentes de información como mecanismo para ejercer la participación democrática.

Otra forma de difusión de la información del OMSC, son los mensajes a la medida emitidos frente a consultas puntuales de investigadores, representantes de la sociedad, líderes barriales, etc. Especial atención tienen en esta forma de difusión los medios de comunicación (escrita, televisiva o radial), no solo por la alta demanda, de entre tres y cuatro medios que semanalmente solicitan información al OMSC, sino sobre todo por los problemas surgidos del uso de esta información por parte de los medios. En un gran porcentaje, la información publicada por los medios contiene errores de contenido y forma, generando problemas de veracidad y credibilidad. Esto ha obligado a que el OMSC realice un permanente seguimiento de la información entregada a los medios y la reiterada petición de rectificaciones. Así por ejemplo, en la edición del 15 de agosto del 2013 del diario El Comercio, se publica mediante nota de la redacción una rectificación a pedido de la SSG, respecto a una noticia que días atrás informaba erróneamente sobre el robo de vehículos (El Comercio, 2013).

En esta línea analítica, la preocupación por fortalecer las estrategias de comunicación del OMSC apunta no solamente a resolver un problema de alcance y cobertura de la información, sino sobre todo a que el proceso de comunicación

encuentre en los canales de difusión la menor distorsión posible. Esto se observa por ejemplo, en la difusión a través de mensajes para grupos dirigidos que realiza el OMSC hacia entidades como la Policía Nacional mediante talleres de capacitación del manejo de la información producida por el observatorio, formato que se plantea implementar también para los medios de comunicación. Finalmente, la serie de publicaciones, incluido el informe anual de seguridad ciudadana, es una forma de mensajes de difusión que presentan información procesada a la ciudadanía en general.

La incidencia del instrumento en la política

En el debate teórico se había argumentado que los instrumentos no son dispositivos neutrales, y que por el contrario, independientemente de los objetivos propuestos generan sus propios efectos en función de tres factores: la creación de efectos de inercia, una representación de los problemas, y una particular problematización de los asuntos. Desde esta perspectiva, interesa revisar a continuación de qué manera el OMSC -en su calidad de instrumento de nodalidad- ha generado efectos en las políticas de seguridad ciudadana del DMQ.

Efectos de inercia

Como se había señalado en acápite anteriores, la creación del OMSC fue el resultado de un proceso de transferencia de conocimientos entre los gobiernos locales de Bogotá y Quito, dentro de una experiencia más amplia de cooperación que llevó al entonces alcalde Moncayo, a tomar como referencia las políticas de seguridad ciudadana que desde 1995 venían implementando en Bogotá los alcaldes Mockus y Peñalosa. En la experiencia bogotana, el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia de Bogotá (SUIVD), ha sido considerado como un instrumento fundamental para el éxito obtenido en la reducción de tasas de criminalidad entre 1995 y 2003. Esto en razón del potencial estratégico que la producción y uso de la información significó no solo para impulsar políticas efectivas de prevención, sino además para generar un modelo de gestión de la seguridad basado en metas y resultados identificados mediante indicadores precisos (Martin y Ceballos, 2004: 220).

En ese sentido, el OMSC fue concebido bajo la misma lógica instrumental, esto es, bajo la idea de que la información es fundamental tanto para conocer la problemática

de la violencia en la ciudad y generar estrategias de prevención, como para estructurar un modelo eficiente de gestión. Esta figura marca una primera distinción del observatorio como instancia técnica de apoyo para la toma de decisiones, pero sobre todo define al instrumento como un dispositivo neutral, cuyas funciones y atribuciones están dadas en términos de su carácter científico.

No obstante, las políticas de seguridad ciudadana del DMQ no necesariamente han logrado estructurar el sentido integral y multidimensional con el que inicialmente fueron concebidas. Esto entre otros factores, en razón de la propia complejidad implícita en el paradigma de la seguridad ciudadana, pero también de las limitaciones y falencias del gobierno local. Precisamente, la falta de efectividad de las políticas de seguridad en el DMQ puede ser entendida en función del desequilibrio entre una formulación sobredimensionada de la problemática de la seguridad y unas soluciones implementadas de manera aislada.

De esta manera, la instrumentación del observatorio en el contexto de una política fragmentada, no necesariamente ha permitido situar el recurso información en los diversos ámbitos de la política, ni tampoco ha permitido que el gobierno local establezca una posición nodal preponderante respecto al conjunto de actores. Se ha generado por lo tanto, una neutralización del conflicto entre la dimensión técnica que ostenta el observatorio y la dimensión política que encarna el ejecutivo a través del Consejo Metropolitano. Este es precisamente, un efecto de inercia que puede identificarse en la configuración del actual OMSC. En la medida que la información como recurso es utilizada a partir de una separación técnico/política, la institucionalización del instrumento opera en función de su propia naturaleza. Esto significa que de alguna manera, la lógica de racionalidad inherente al instrumento y su inserción en una política desarticulada, ha creado un efecto de inercia que genera resistencia a presiones externas.

Así lo expresan los distintos actores involucrados, que perciben al OMSC como una instancia que –más allá de su halo de científicidad- se legitima en función de la importancia estratégica que la información ostenta dentro del paradigma de la seguridad ciudadana. En cierta forma, las acciones y posición de los diversos actores presentes en las políticas de seguridad del DMQ, se han visto estructuradas por el uso del observatorio, lo que lleva a argumentar que el instrumento se ha institucionalizado. De esta manera, el marco ontológico estructurado alrededor de la información producida por el OMSC, constituye un parámetro de interacción no solo entre las diversas organizaciones, sino también entre el municipio y la ciudadanía.

La lógica mediante la cual la información ha construido la problemática de la seguridad, ha definido quiénes participan en los distintos programas y proyectos. Esto a su vez, ha delimitado claramente cuál es el rol de entidades como la Policía Nacional, la Fiscalía de Pichincha, o la Cruz Roja por ejemplo, dentro de las políticas impulsadas por el MDMQ.

Representación de los problemas

Es importante hacer algunas puntualizaciones respecto a la importancia que la producción de información tiene en la representación de la problemática de la seguridad ciudadana. De una parte, la representación estadística de la violencia opera bajo una racionalidad que asume los delitos como artificios resultantes de una convención social, esto es, como una construcción social contextualizada en un determinada problematización de la cuestión criminal. En ese sentido, las estadísticas oficiales -como las que produce el OMSC- evidencian limitaciones como fuente de conocimiento del fenómeno criminal, no solo en términos de la denominada cifra negra, sino sobre todo del carácter manufacturado de esta información (Sozzo, 2008: 21).

De esta forma, el tratamiento epidemiológico con el que se ha abordado el fenómeno de la violencia, evidencia problemas en términos de que constituye una construcción de datos dirigida hacia lo operativo en detrimento de una comprensión de la complejidad del fenómeno. Ciertamente, en el caso del OMSC se observa una paulatina incorporación de un componente cualitativo a la producción de información, mediante la contextualización analítica de los distintos fenómenos abordados.

Diversas investigaciones realizadas mediante consultorías externas y actualmente a través de un equipo interno, se han direccionado a comprender -más allá del dato estadístico- problemáticas relacionadas con la causalidad de los homicidios, perfiles de victimarios, dinámicas espaciales del crimen, conflictividad en el espacio público, microtráfico de drogas, entre otras. No obstante, la información como recurso del gobierno local sigue anclado a un fundamento teórico-metodológico estadístico, que no solo evidencia el efecto de inercia del instrumento anteriormente analizado, sino además la vigencia de una perspectiva epidemiológica de la problemática de la seguridad en el DMQ.

Esta ha sido precisamente una de las limitaciones del paradigma de la seguridad ciudadana. En contraposición a la visión estadocéntrica de seguridad nacional, la

seguridad ciudadana fue concebida desde un enfoque antropocéntrico de seguridad humana que prioriza la necesidad de proteger el libre desarrollo de las personas (Moller, 1996; Orozco, 2006). Conceptualización que circunscribe una lógica de *securitización* (Buzan, Waever y de Wilde, 1998), esto es, la politización de factores propios de la seguridad hacia otros ámbitos como el social, el económico, el ambiental, etc., signando de un carácter multidimensional a la seguridad pública. Sin embargo, en la práctica, la complejidad implícita en abordar la seguridad ciudadana desde distintos ámbitos, ha desembocado en una ambigüedad respecto a cuáles deber ser las estrategias de la política pública para enfrentar el fenómeno.

Ante las limitaciones de establecer políticas de seguridad fundamentadas en el principio de convivencia ciudadana, los gobiernos locales como el caso del DMQ, han desarrollado políticas híbridas que, si bien han incorporado estrategias de prevención por ejemplo, han mantenido vigente una lógica de “gobierno a través del delito” de carácter punitivo, propia del anterior paradigma de seguridad pública. Modelo en el que la información de carácter epidemiológico es un factor fundamental para gestionar el control del delito en el territorio. Esto evidencia cómo el observatorio a manera de instrumento de nodalidad, incide en la representación del problema y consecuentemente en el desarrollo de la política.

Problematización de los asuntos

La información estadística producida por los observatorio de seguridad en cierta forma, sobrevalora la medición del hecho delictual, especialmente el de la tasa de homicidios que se ha convertido en un indicador comparativo, generando una asimetría de información respecto a otros factores de carácter social, económico, cultural, etc., que también inciden en la problemática de la seguridad ciudadana (Carrión y Espín, 2009). Lectura epidemiológica que en última instancia, genera un vacío conceptual que no permite comprender la violencia real y sus factores estructurales, situándola por el contrario en una dimensión ideológica, es decir, como un fenómeno simbólico dependiente de la representación de la realidad (Nuñez, 2010: 15).

La concepción de una particular problematización del fenómeno de la seguridad ciudadana, es justamente un efecto que el observatorio genera como instrumento, estructurando la política acorde a su propia lógica. La construcción del problema en función de un conjunto de variables delictuales como las que recopila y procesa el

OMSC, no solo lleva a una jerarquización de unos factores por sobre otros, sino además a la estructuración de un sistema explicativo del fenómeno, que inclusive puede llegar a establecer explicaciones causales de carácter determinista, presentadas bajo justificaciones científicas.

La medición de la violencia e inseguridad de la ciudad realizada a través del registro estadístico del delito y su respectiva georreferenciación, generalmente lleva a generar modelos interpretativos asociados a grupos específicos en términos de edad, etnia o procedencia por ejemplo, y a la focalización de territorios particulares a través de los denominados *hot spots*. Este tipo de problematización genera a su vez, que la búsqueda de soluciones se concentre en una lógica reactiva en concordancia con el sistema de indicadores establecido. En cierta forma, tanto la formulación e implementación de las políticas, así como sus resultados, se ven condicionados por el esquema explicativo estructurado por el instrumento, en términos de la reducción de tasas de criminalidad por ejemplo.

Argumento que evidencia la importancia de los recursos de información del gobierno en los problemas de seguridad. Por un lado, la representación mediática de la seguridad está asociada con la construcción social del miedo y percepción de inseguridad, generada por la resonancia e impacto que la difusión del hecho delictivo tiene sobre la sociedad. Por otro lado, la comunicación puede constituirse en un punto de tensión entre los gobernantes, los medios y la ciudadanía, en tanto el sentido como se difunden las noticias sobre fenómenos delincuenciales, puede incidir en las demandas de la ciudadanía y en la credibilidad de las políticas impulsadas por las autoridades (Rey, 2005). Es decir, en la medida que los medios tienden no solo a generar un espectáculo alrededor de la violencia, sino además a simplificar el problema de la criminalidad en función de una solución anclada a la ley y el orden, la construcción determinista de la problemática de la seguridad puede llevar a establecer un populismo punitivo con fuerte incidencia en la agenda pública (Dammert y Salazar, 2009; Pontón, 2013).

Conclusiones

La investigación se planteó indagar de qué manera los instrumentos inciden en el proceso de las políticas públicas. El punto de partida es entender que los instrumentos más allá de su dimensión técnica u operativa, constituyen en última instancia, entidades

que generan efectos específicos independientemente de los objetivos planteados inicialmente en las políticas. Los instrumentos por lo tanto, estructuran una dimensión política matizada por relaciones de poder y conflicto entre los distintos actores involucrados.

Esto permite argumentar que los instrumentos son instituciones, en razón de que no solo condensan una serie de reglas y procedimientos sobre los que se estructura la acción pública, sino que sobre todo moldean el comportamiento de los actores. De ahí que, la elección de un determinado instrumento es significativa para el desarrollo de las políticas, en tanto el proceso de decisión se estructura en función de una lógica de lo adecuado que condiciona la forma de problematizar y representar los asuntos públicos, así como las estrategias de acción.

De esta manera, el análisis del uso de los instrumentos, en su condición de recursos del gobierno, permite explicar la dinámica de interacción bajo la cual se desarrolla la toma de decisiones. Especial importancia en este razonamiento tienen los instrumentos de nodalidad, en tanto la manera como los gobernantes usan la información, define no solo su posición respecto a los otros actores, sino además estructura un sistema de control que sirve de base para el desarrollo de las capacidades de acción de los gobernantes.

Precisamente, en el estudio de caso analizado, se evidencia la importancia que los observatorios -a manera de instrumentos de nodalidad- poseen en el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana. Esto en razón de que la recopilación y difusión de información sobre la violencia y el delito, han sido funciones fundamentales para configurar el carácter epidemiológico sobre el que se han estructurado las políticas de seguridad ciudadana en Quito y en otras ciudades de la región en general.

Aquí se observa una primera constatación de la incidencia del instrumento en las políticas. El paradigma de seguridad ciudadana que se ha venido configurando durante las últimas décadas, se inscribe en una concepción integral de seguridad humana, lo que implica una problematización multidimensional de la seguridad, así como estrategias de acción de carácter preventivo antes que punitivo. No obstante, a pesar de que la retórica de las políticas de seguridad ciudadana del DMQ se alinean a este paradigma, su instrumentación respecto a los recursos de información se ha concentrado en el manejo estadístico de una serie de delitos tipificados. En ese sentido, como se ha observado en el caso del DMQ, la información producida por el OMSC genera no solo una reducida y descontextualizada conceptualización de la violencia y la seguridad, sino además

condiciona las estrategias de acción en términos de un modelo interpretativo basado en la medición del hecho delictual.

En cierta forma, el observatorio no necesariamente ha sido funcional a los planteamientos y objetivos de una política de seguridad ciudadana de naturaleza multidimensional, sino que por el contrario, un efecto de inercia ha determinado que el instrumento se institucionalice en función del carácter técnico implícito en el manejo estadístico de la información. Es decir, el OMSC –a manera de institución- ha condicionado la política no solo en términos de su naturaleza epidemiológica, sino sobre todo por la manera como los distintos actores asumen y usan el recurso información.

En este contexto, la nodalidad generada por el uso de la información opera alrededor de una dinámica de interacción en la que tanto la ciudadanía como los medios de comunicación, interactúan con el gobierno local dentro de una lógica unidireccional, alrededor por ejemplo de lógicas de populismo punitivo. Nodalidad influenciada además por otros instrumentos (autoridad, organización), cuyo uso ha determinado una marcada centralidad político-administrativa de la actual SSG como entidad encargada de las políticas de seguridad ciudadana de Quito.

En definitiva, el análisis del OMSC como instrumento de nodalidad de las políticas de seguridad ciudadana del DMQ, ha permitido indagar la pertinencia de considerar los instrumentos como instituciones que condicionan los procesos de toma de decisión y ejecución de las políticas. No obstante, es importante dejar señalada la necesidad de complementar el análisis de los instrumentos desde una perspectiva multinivel que permita observar y explicar su incidencia en términos del uso combinado de los distintos recursos del gobierno.

Bibliografía

- Bagchus, René (1998). "The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments". In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 46-66. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, MDMQ.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). "Introducción. Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la*

- violencia*, comps. Fernando Carrión y Johanna Espín, 9-31. Quito: FLACSO Ecuador, ICLEI, MDMQ.
- Dammert, Lucia y Felipe Salazar (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- De Bruijn Hans A. and Hans A.M. Hufen (1998). "The traditional approach to policy instruments". In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 11-32. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- García, Paco (2009). "Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso de OMSC". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, comps. Fernando Carrión y Johanna Espín, 49-70. Quito: FLACSO Ecuador, ICLEI, MDMQ.
- Haro, Patricio (2010). "La Ley de Seguridad Nacional, útil herramienta política. Desde el retorno a la democracia 1979, hasta la publicación de las políticas de defensa 2003". Tesis, Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. FLACSO Ecuador.
- Hood, Christopher and Helen Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave MacMillan.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim and Paul Weaver (2006). "Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, Vol. 23, N° 1: 129-151.
- Jarrín, Oswaldo, coord. (2005). *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Proyectos de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Quito: FLACSO, Esquel, ILDIS, FES.
- Lascoumes Pierre and Patrick Le Galès (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, Vol. 20, No. 1: 1-21.
- Linder H. Stephen and Guy Peters (1998). "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, ed. Guy Peters, 33-45. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Linder H. Stephen and Guy Peters (1989). "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1: 35-58.
- Martin, Gerard y Miguel Ceballos (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- MDMQ (2004). Pacto por la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. Documento de difusión.
- Moller, Bjorn (1996). "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143: 769-792.
- Núñez, Jorge (2011). *Crítica a la ideología de la seguridad ciudadana en Ecuador. 91 estrategias contra la violencia*. Quito: Flacso Ecuador, MDMQ.
- Ojeda, Lautaro (2008). *La seguridad ciudadana en el DMQ en el contexto nacional 2007*. Quito.
- Ojeda, Lautaro (2006). *Seguridad ciudadana, sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005*. Quito: MDMQ.
- OMSC (2013a). 17 Informe de Seguridad Ciudadana 2012. Documento de difusión.

- OMSC (2013b). Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Documento de difusión.
- OMSC (2009). 10 Informe de Seguridad Ciudadana 2008. Documento de difusión.
- Orozco, Gabriel (2006). “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”.
Revista CIDOB d'Àfers Internacionals, CIDOB, N° 72: 161-180.
- Páez, Alexei (2004). “Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana”. En *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, comp. Oswaldo Jarrín, 129-135. Quito: FLACSO Ecuador, Fundación Esquel.
- Pontón, Jenny (2013). “Populismo punitivo en Guayaquil: agenda local de alcance nacional”. Documento de trabajo, FLACSO Ecuador.
- Rey, Germán (2005). *El cuerpo del delito*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Salamon, Lester M. (2000). “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”.
Fordham Urban Law Journal, Vol. 28, Issue 5: 1611-1674.
- SSG (2013). POA Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad. Documento de difusión.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO Ecuador, MDMQ.
- Torres, Andreina (2011). “La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal”.
Urvio, N° 9: 70-88.

Páginas web:

- Diario El Comercio, http://www.elcomercio.ec/seguridad/Rectificacion-LourdesRodriguez_0_974902560.html, visitada en agosto 2013.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>, visitada en agosto 2013.
- Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, <http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-seguridad-y-gobernabilidad.html>, visitada en agosto 2013.

Entrevistas:

- (E1). Director del Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ. Entrevista realizada en agosto 2013.
- (E2). Coordinadora de Análisis e Investigación del Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ. Entrevista realizada en agosto 2013.
- (E3). Ex director del Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ. Entrevista realizada en agosto 2013.