

Seguridad Ciudadana:  
**escenarios  
y efectos**

**FLACSO - Biblioteca**

Jenny Pontón y Alfredo Santillán compiladores

Seguridad Ciudadana:  
**escenarios  
y efectos**

**FLACSO - Biblioteca**



## **Programa Estudios de la Ciudad**

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

## **Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana**

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

**Director de FLACSO sede Ecuador:** Adrián Bonilla

**Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad:** Fernando Carrión

**Compilación del Libro Ciudad Segura Volumen 2:** Jenny Pontón y Alfredo Santillán

**Coordinadora del Boletín Ciudad Segura:** Jenny Pontón

**Temas Centrales:** Marcia Maluf, Fernando Carrión, Marco Córdova, Jenny Pontón, Alex Tupiza, Pedro Montaivo, Gustavo Lalama, Andreina Torres, Manuel Dammert, Alfredo Santillán, Juan Pablo Chauvin.

**Colaboradores/as:** Andrea Betancourt, Manuel Dammert, Gustavo Durán, Diana Mejía, Daniel Pontón y Alfredo Santillán.

**Edición:** Jenny Pontón

**Revisión de textos:** Antonio Villarruel

**Diseño y diagramación:** Santiago Ávila

**Impresión:** Crearimagen

**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Paco Moncayo

**Alcalde Metropolitano de Quito**

Luis Aliaga

**Director Metropolitano de Seguridad Ciudadana**

Gustavo Lalama

**Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD**

**ISBN: 978-9978-67-184-9**

© **FLACSO sede Ecuador**

La Pradera e7-174 y Diego de Almagro

PBX: (539 – 2 ) 2328888

[ciudadsegura@acso.org.ec](mailto:ciudadsegura@acso.org.ec)

[www.acso.org.ec](http://www.acso.org.ec)

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre 2008

# Índice

Presentación .....	7
Introducción .....	9

## **I. Escenarios de la violencia urbana**

Cronología de la violencia .....	23
Georreferenciación de la inseguridad .....	51
Violencia de género en el espacio público .....	77
Fútbol y violencias .....	107

## **2. Efectos de la violencia y la inseguridad**

Percepción de la inseguridad .....	141
Violencia en los medios de comunicación .....	171
Los costos de la violencia .....	201
Privatización de la seguridad .....	229

## **3. Violencia social y debilidades institucionales**

Violencia en el sistema educativo .....	263
Seguridad ciudadana y transporte urbano.....	291
Linchamientos urbanos .....	317
Sicariato en el Ecuador .....	345



# Percepción de inseguridad: una aproximación transversal

Marco Córdova Montúfar<sup>1</sup>

La percepción de inseguridad es quizás una de las dimensiones más complejas en el emergente campo de estudio de la seguridad ciudadana, en la medida en que la naturaleza subjetiva a la que es inherente su construcción, tanto individual como colectiva, no permite una cuantificación integral de sus implicaciones, no sólo dentro del ámbito de la seguridad como tal, sino y de manera más difusa aun, en el contexto general de la dinámica social en su conjunto.

Esta ambigüedad conceptual en la que generalmente incurre el tema de la percepción de inseguridad encuentra sus raíces al menos en dos aspectos. En primer lugar, las cifras oficiales de la violencia presentada por organismos como la policía, observatorios, etc., evidencian una creciente escalada de la misma en términos efectivos, es decir, más allá de que se ha posicionado con fuerza (al menos en la academia y en parte del discurso oficial) una noción de seguridad sustentada en la idea de convivencia ciudadana, no es menos cierto que, existe un evidente incremento de la violencia, tanto en el número de delitos cometidos como en la aparición de nuevas formas de violencia, situación que dentro de una relación de causalidad genera una progresión geométrica de la percepción de inseguridad respecto a la victimización real.

En segundo lugar, es precisamente aquella característica de subjetividad propia de la percepción en su acepción general, el factor que determina que el imaginario sobre la inseguridad se estructure alrededor de una serie de variables que responden a un estado etiológico (referido a sus causas) y normativo de la violencia que, finalmente terminan distorsionando una determinada realidad social, en contraposición a otro tipo de esferas de la seguridad ciudadana de naturaleza más cognitiva como la misma conflictividad por ejemplo, cuyo procesamiento en términos políticos exige una aproximación más empírica entre la sociedad y su dinámica de interrelación.

De alguna manera, la percepción de inseguridad, en tanto genera la construcción de un imaginario social que va definiendo una serie de pautas culturales y estrategias políticas enmarcadas en un contexto específico, necesariamente tiene que ser contextualizada alrededor de la relación entre el ser humano y su entorno, esto es el espacio urbano y concretamente la ciudad en su sentido más amplio. Entendiendo por supuesto, que esta es una

relación que se inscribe en un proceso dialéctico, es decir, al mismo tiempo que las características espaciales de la ciudad condicionan la dinámica social, esta configuración en última instancia es el resultado de la praxis social que contiene.

Desde esta perspectiva, el objetivo de la presente investigación es básicamente ensayar una indagación transversal alrededor del tema de la inseguridad, esto es esbozar desde distintas entradas teóricas un análisis que permita identificar las lógicas de construcción, reproducción y procesamiento de los imaginarios sociales que la comunidad recrea alrededor de la inseguridad y la conflictividad en general. En este sentido, se plantea en una primera instancia, analizar las connotaciones implícitas en la noción de violencia, para a partir de este marco conceptual, ensayar un ejercicio de aproximación empírica sustentado en información estadística (encuestas de opinión, informes de victimización, entre otros), referidos al caso del Ecuador y específicamente a la ciudad de Quito, con el propósito de precisamente identificar el fenómeno de la inseguridad en un contexto social concreto.

### **Violencia: una nueva forma de convivencia**

En el debate contemporáneo ha perdido consistencia la noción positivista del análisis la violencia, que argumenta que el uso de la fuerza para producir un determinado daño físico o psíquico, es el resultado de una disfuncionalidad ya sea de naturaleza individual o colectiva (Herrero 1997)<sup>2</sup>. Sin embargo, en la práctica cotidiana e inclusive en el ámbito institucional vinculado al manejo de la seguridad, la concepción de la violencia en la mayoría de las veces se restringe a una noción determinista que separa el conflicto (y sus distintas formas de resolución) de la interrelación social, sin considerar que es la propia lógica a través de la cual los individuos establecen un conjunto de intercambios, el dispositivo social que finalmente genera el conflicto como tal. Esta puntualización es muy importante en el análisis de la percepción de inseguridad, ya que como se verá más adelante, el imaginario que ésta genera se estructura sobre la idea de una ruptura de un supuesto orden social construido e interiorizado por la comunidad, y cuya alteración es percibida como un fenómeno externo y anormal respecto al funcionamiento de la sociedad.

En contraposición, recientes posturas definen la violencia como un fenómeno congénito a la sociedad, resultado en algunos casos de una relación social en conflicto (Guzmán 1994)<sup>3</sup>, o como el producto de una serie de factores culturales, económicos y estructurales (Concha-Eastman 2000)<sup>4</sup>, fenómeno que se expresa en el uso intencionado de la fuerza y

mediante el cual uno o varios individuos concretan una acción que busca dañar la integridad física o psicológica de otras personas. Aparentemente, esta definición difiere claramente de la visión positivista, en tanto identifica la violencia como un proceso social generado desde la misma sociedad, y no como el resultado de ciertas disfuncionalidades sociales, culturales e inclusive biológicas.

Hay que anotar sin embargo que, si se abstrae la noción de intencionalidad (en su sentido conductista) presente en ambas corrientes, entendida ésta como una acción sustentada sobre una supuesta predeterminación del sujeto, lo que este razonamiento evidencia es que la violencia sigue entendiéndose como un fenómeno externo a la sociedad, en la medida en que la intencionalidad, como mecanismo de activación del conflicto, no se enmarca en el orden establecido alrededor del pacto social sobre el que se encuentra estructurado y normado el comportamiento jurídico y ético de los individuos que conforman una determinada comunidad.

Desde esta argumentación, podría resultar interesante plantearse, no sólo como un artificio conceptual, sino inclusive metodológico, que la violencia ya no puede ser entendida como un fenómeno cuyas causas responden a una condición anormal de sus individuos o a una trasgresión de los valores y normas compartidos por la sociedad, es decir, que manifiestan una condición externa del sujeto y/o de la sociedad en su conjunto.

En contraposición, se plantea definir la violencia como un fenómeno consustancial a la dimensión interrelacional de la sociedad, no en el sentido de categoría innata del sujeto que se exterioriza frente a sus semejantes (Sorel 1978)<sup>5</sup>, sino más bien, desde un sentido estructuralista como una correlación enraizada en la lógica de los intercambios y las relaciones de los individuos. Esta consideración de la violencia a manera de fenómeno social interno o endógeno, si bien se aleja de la idea de un proceso de construcción condicionado por la sociedad, no necesariamente implica adherirse a una noción determinista o esencialista, en la medida en que se encuentra anulada la variable intencionalidad, y por lo tanto también la posibilidad de caer en una categorización de la violencia *per se*.

La violencia analizada desde esta perspectiva, no necesariamente tiene que ser asimilada como una relación social asimétrica, porque el uso de la fuerza ya no tiene una intencionalidad sujeta a un fin, sino que se convierte en el elemento articulador de la dinámica social, una suerte de proceso de comunicación (en términos semióticos), a través del cual los agentes humanos establecen contacto mediante convenciones socio-culturales insertas en el sistema (Eco 1999)<sup>6</sup>. Esta suerte de ejercicio de deconstrucción de la violencia, permite caracterizar sus causas e implicaciones ya no desde

la idea de un orden social estático que es quebrantado, o desde una patología inherente al sujeto, sino que abre nuevas posibilidades de análisis a través de la identificación de las lógicas que operan en las relaciones entre los individuos, más que en el individuo mismo, es decir, permite contextualizar la violencia a partir de la dimensión simbólica de sus significados a la que es inherente el proceso comunicativo.

Esto implica por otro lado, la consideración de una nueva forma de estructuración de la esfera de lo público, cuya emergencia descarta la centralidad del pacto social y consecuentemente determina la construcción de una ciudadanía deslocalizada de lo social, que más allá de evidenciar la ausencia de una normatividad mínima, no posee una articulación política y por ende, la resolución del conflicto como expresión concreta de la violencia, pierde su sentido antagónico de naturaleza binaria de suma cero (desde el cual en la confrontación siempre existe un ganador y un perdedor), apareciendo más bien como una racionalidad interiorizada en la estructura y legitimada en el sistema. Condición que no sólo admite la violencia como instrumento para resolver diferencias, satisfacer necesidades y solucionar conflictos (De Roux 1994)<sup>7</sup>, sino que sobre todo, configura un nueva dinámica social incapaz de autorregular su conflictividad, una suerte de cultura de la violencia sujeta a la confrontación como forma primaria de relación.

### **Inseguridad, miedo y temor**

Si partimos de la argumentación anterior, entendiendo que la violencia se configura en la sociedad contemporánea como un fenómeno indivisible a la interrelación social, puede plantearse entonces que, la noción ampliada de seguridad desde la que se desprende la búsqueda de una condición individual y social exenta de daño, peligro o riesgo, frente a una posibilidad de amenaza, no es sino, un concepto de carácter utópico que se adjudica una naturaleza efímera (en el tiempo) y relativa (en el espacio), y que por lo tanto no puede ser asumido, al menos en términos etiológicos, como una variable de análisis cerrada. Es decir, más allá de que la seguridad como concepto implica el establecer un estado ideal de bienestar sobre el que se contraponen determinadas situaciones codificadas por fuera de lo social y culturalmente establecido, lo que en última instancia determina es una condición de riesgo individual y social en constante transformación, y por esta misma razón, improbable de ser asimilada en términos relativos.

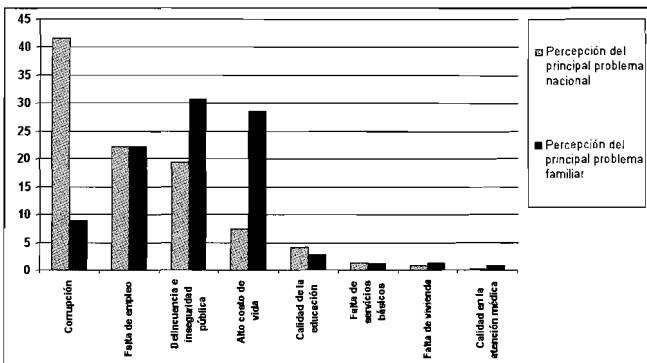
La inseguridad aparece en este sentido, como una carencia o pérdida de aquella idealización de la seguridad, más no como un hecho social concreto. Los esfuerzos por sistematizar el fenómeno de la inseguridad a través de la



estadística por ejemplo, contraponiendo encuestas de opinión frente a las tasas de homicidios por cien mil habitantes (referente para medir los niveles de violencia), conllevan establecer un ejercicio metodológico que más allá de evidenciar que efectivamente existe una brecha bastante amplia entre la dimensión objetiva (victimización) y subjetiva (inseguridad) de la violencia, no necesariamente logran explicar el cómo se relaciona la inseguridad con la dinámica social, en tanto la referencia sigue siendo una noción de una violencia construida patológica o socialmente, desde una intencionalidad externa.

De alguna manera, contrario a lo que se asume, la inseguridad se presenta con mayor objetividad que la propia seguridad, en tanto la primera se construye alrededor de un conjunto de causalidades concretas (amenaza, vulnerabilidad, riesgo), permisibles de ser contextualizadas e identificadas empíricamente en la realidad. Mientras que la seguridad, no sólo en el ámbito de la violencia sino en su sentido más amplio, está sujeta a una idealización en función de sus valores (axiológica) que finalmente la vuelve subjetiva. Un planteamiento como este, conlleva repensar aquella noción de seguridad ciudadana articulada en términos socio-políticos desde el ideal de la convivencia, y las dificultades operativas que esta subjetividad ha generado, por ejemplo, condicionando la elaboración de políticas de seguridad. Habría que pensar quizás, en una suerte de *gestión de la inseguridad*, desde donde la seguridad ya no sea entendida como aquella quimera inalcanzable, sino más bien como un producto social en constante construcción, que como tal es admisible de ser regulado y controlado. En otras palabras, dejar de pensar que existe un orden social establecido (ideal de seguridad) que constantemente es violentado, sino que por el contrario, lo que las sociedades contemporáneas

Gráfico No. 1 Percepción de los principales problemas nacionales y familiares en el Ecuador (Mayo 2007)



Fuente: Monitor de la Opinión Nacional<sup>8</sup>  
 Elaboración: Gustavo Durán – Marco Córdova

evidencian es un estado de violencia institucionalizado (inseguridad), cuya lógica puede ser rastreada en los procesos de interrelación social.

De ahí que, si se observa por ejemplo los datos del Gráfico 1, referidos a la percepción de los principales problemas nacionales y familiares en el Ecuador durante Mayo de 2007, el índice de la delincuencia e inseguridad pública aparece entre las principales preocupaciones tanto en la esfera pública (nacional) como en la privada (familiar). Situación que evidencia esta suerte de institucionalización de la cultura de la violencia, no necesariamente entendida a partir del incremento efectivo de la violencia delictual, cuyo índice de homicidios en el Ecuador prácticamente se ha duplicado durante las últimas tres décadas<sup>9</sup>, o que en el caso de Quito bordea la media de la región. Cultura de la violencia entendida sobre todo, a partir de lo que muestra el Gráfico 1, en donde la preocupación por la corrupción se ubica en primer lugar, y cuya connotación dentro de una consideración más sistémica aduce a una descomposición político-social y a una ruptura del pacto social, enmarcada en la noción de una comunidad en perpetuo estado de confrontación, donde la violencia aparece como un fenómeno que se difumina en la totalidad de la estructura social.

Desde esta perspectiva, la inseguridad necesariamente tiene que ser contextualizada ya no como un correlato de la violencia, sino a partir de su naturaleza multicausal y sistémica, esto es, entendiendo que la lógica del sistema de valores de la sociedad contemporánea, opera bajo un proyecto normativo definido precisamente desde la noción de seguridad, y en tanto ésta adscribe una cualidad de comunidad con características negativas y defensivas, lo que finalmente se consolida es una sociedad insegura o sociedad del riesgo (Beck 2006)<sup>10</sup>. Éste constituye justamente el punto de inflexión entre la inseguridad y el *miedo*. Si por un lado se planteaba que la inseguridad es permisible de ser aprehendida a través de referentes etiológicos específicos, la incapacidad de procesar estos elementos causales con los que se activa la violencia, es el dispositivo que permite que la inseguridad se transforme en miedo, perdiendo así su cualidad cognoscitiva y su sujeción empírica con la realidad. El miedo anula de alguna manera, la capacidad que el individuo y la comunidad poseen para procesar la inseguridad, generando por el contrario mecanismos antagónicos de indefensión y represión, que en términos políticos definen una suerte de ciudadanía del miedo (Rotker 2000)<sup>11</sup>, que en tanto supera la dimensión discursiva de la violencia hacia formas específicas de comportamiento (Reguillo 2000)<sup>12</sup>, incentiva en los miembros de la sociedad la adopción de una solidaridad sustentada en la necesidad de autoprotección (Beck 2006).

Un tercer momento en la construcción del imaginario social que desata la

violencia, lo constituye el *temor*, que a diferencia del miedo que sí permite el establecimiento de mecanismos de cohesión, se estructura más bien a partir de acciones de rechazo frente a posibles amenazas, y en esa medida, genera más bien la disolución de la cualidad de comunidad. El temor aparece en este sentido, como una condición extrema de la inseguridad, identificada en un escenario de guerra por ejemplo, y sobre el cual, las posibilidades de gestionar la violencia se minimizan.

### **Construcción y reproducción de la inseguridad**

La percepción en términos generales puede entenderse como un proceso cognitivo de carácter sensorial, mediante el cual el ser humano aprehende la realidad. Se activa a través de la decodificación de determinada información, que a manera de estímulo, el individuo recibe del entorno o contexto donde se encuentra inserto. Tiene un carácter cíclico, en la medida en que, una vez procesada la información, es decir, una vez que el estímulo es transformado en conocimiento, genera un nuevo ciclo de percepción que incorpora los elementos asimilados y le confiere además nuevos significados.

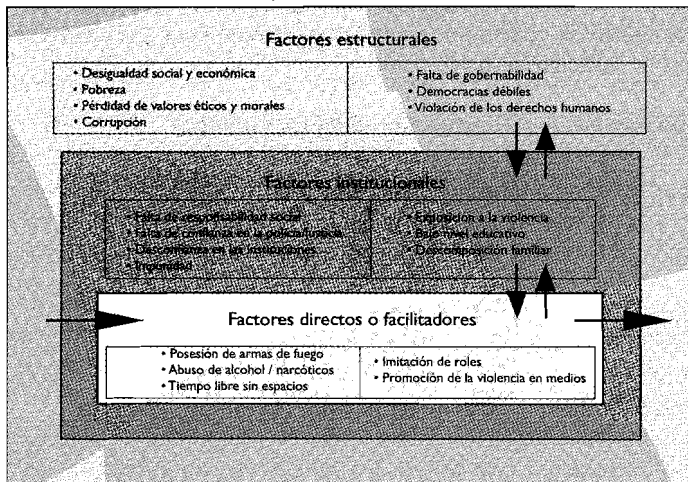
Esto para entender, que la percepción de inseguridad no necesariamente tiene una correlación directa con los niveles de victimización real, y que son un conjunto de factores sistémicos propios de la dinámica social los que en última instancia determinan las características e intensidad de los imaginarios de la inseguridad.

Si se parte del hecho de que la violencia es un fenómeno multicausal articulado alrededor de una serie de factores estructurales, institucionales y situacionales (Cuadro 1), que además se encuentran intrínsecamente interrelacionados (Concha-Eastman 2000), puede entonces argumentarse que la percepción de inseguridad si bien puede ser contextualizada a partir de los niveles de violencia efectiva de una sociedad, es necesario hacer una distinción de los factores que la producen y de sus posibles interrelaciones.

Así por ejemplo, si se observa el Gráfico 2, la percepción de las principales causas que generan la delincuencia son identificadas en el rango superior desde un criterio multifactorial: estructural (situación económica), institucional (mala educación), y situacional (drogadicción). Estadística que de alguna manera evidencia la naturaleza sistémica de la construcción de estas percepciones de inseguridad, cuyo hilo conductor en este caso, sería la precariedad y desigualdad en términos sociales y económicos de la población, como un factor que envuelve al conjunto de la sociedad y cuyo impacto afecta a la mayoría de sus miembros; correlacionado por otro lado, con los bajos niveles educativos característicos de los sectores más vulnerables de

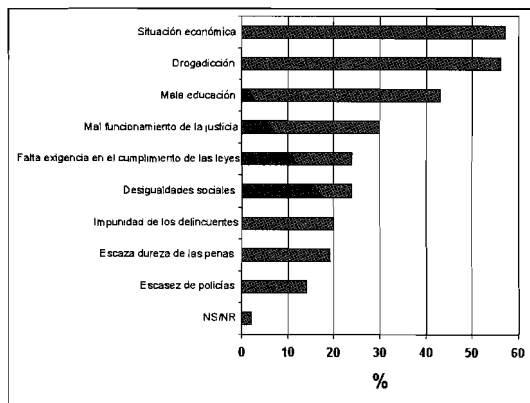
las sociedades latinoamericanas, y que generalmente generan actitudes y respuestas pasivas de la ciudadanía frente al conflicto; y, finalmente agravado por factores directos como el consumo de narcóticos que en circunstancias

Cuadro No. 1 Interrelaciones y multicausalidad de la violencia



Fuente: Concha-Eastman 2005  
 Elaboración: Gustavo Durán – Marco Córdova

Gráfico No. 2 Percepción de las causas de la delincuencia en América Latina (2004)



Fuente: Latinobarómetro 2004<sup>13</sup>  
 Elaboración: Gustavo Durán – Marco Córdova

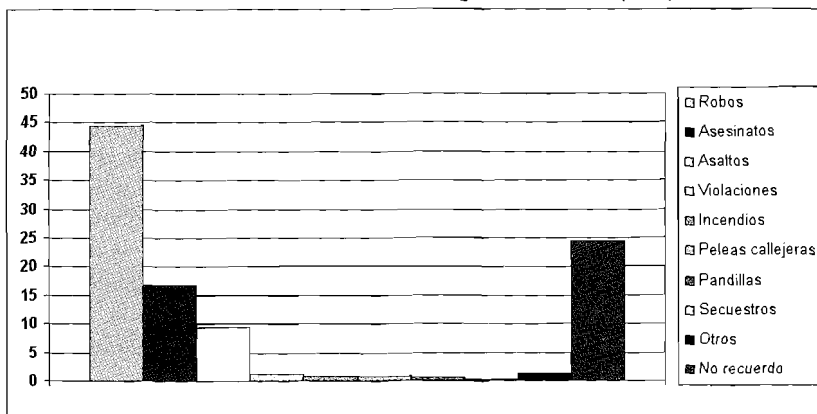
específicas terminan siendo elementos potencializadores de la violencia (Concha-Eastman 2000).

En un segundo rango del Gráfico 2, se mantiene presente la interrelación sobre todo entre factores estructurales (desigualdades sociales) e institucionales (mal funcionamiento de la justicia, incumplimiento de leyes, impunidad, entre otros). Situación que evidencia que en el proceso de estructuración de los imaginarios de la inseguridad existe una lógica de correspondencia que no necesariamente se circunscribe a la violencia como tal, sino que además se nutre de elementos de otros ámbitos de la dinámica social. Desde esta perspectiva, la percepción de inseguridad aparece como un mecanismo que amplifica los significados de la violencia hacia el conjunto del sistema social, razón por la cual se presenta como un fenómeno sobredimensionado respecto a la violencia real.

Por otra parte, la reproducción de la percepción de inseguridad, es decir, los mecanismos y canales a través de los cuales ésta se difunde, también se inscribe en esta misma lógica sistémica de su construcción, en tanto rebasa el ámbito exclusivo de la violencia. Tal como se argumentó anteriormente, en la medida en que la inseguridad se va internalizando en la memoria colectiva de la comunidad, ésta pierde su cualidad cognoscitiva para transformarse en miedo. En este sentido, si bien el miedo es una experiencia individualmente experimentada, hay que tener en cuenta que su construcción como fenómeno social implica el establecimiento de un conjunto de referentes y estrategias de respuesta frente al riesgo y amenaza vinculadas a la violencia, que finalmente terminan siendo mediatizadas a través de la cultura de ese conglomerado (Reguillo 2000).

Desde esta perspectiva, lo que esta correlación genera es un campo intermedio entre el orden empírico de la sociedad y su representación simbólica, desde donde se estructura una suerte de gran relato de la inseguridad matizado por un discurso oficial, un discurso mediático y lo que podría denominarse microrelatos cotidianos (Abad 2005)<sup>14</sup>. Estas tres fuentes o vertientes desde donde se reproduce la percepción de inseguridad, si bien son receptadas por separado y su identificación se sitúa en diversos niveles del sistema, van confluyendo hacia un imaginario homogéneo que anula la percepción del individuo y su posterior procesamiento. En cierta forma, el imaginario sobre la violencia y su representación simbólica que se consolida en la opinión pública es la de una percepción sustentada en un conocimiento asistemático (Oviedo 1994)<sup>15</sup> y estandarizado (Reguillo 2000), que finalmente se convierte en un discurso determinista que termina estigmatizando aquellas subjetividades en aparente contradicción con el orden establecido.

Gráfico No.3 Temas de conversación sobre la inseguridad en Quito (2004)



Fuente: MDMQ – Spectrum <sup>16</sup>

Elaboración: Gustavo Durán – Marco Córdova

Si se observa en el Gráfico 3, los temas de conversación alrededor de los cuales se construye la percepción de inseguridad, básicamente se concentran en el robo, asesinatos y asaltos. Es decir, los delitos contra la propiedad agrupados en el robo (44.55%) y asalto (9.35%) sobrepasan el 50%, situación que evidencia que la percepción de inseguridad en gran parte se está construyendo sobre la base del imaginario del delito cotidiano o común, que por su nivel de ocurrencia y amplitud de incidencia en un importante número de la población, se magnifica en el discurso. Hay que tener en cuenta sin embargo, el porcentaje de los asesinatos (16.87%), como un indicador de que existe una fuerte preocupación por el temor a hechos de violencia extrema. Si se lo compara con el índice de victimización, que para el caso de Quito fluctúa alrededor del 22%, podría decirse que el imaginario frente a la posibilidad de un asesinato no necesariamente genera una percepción distorsionada de la realidad. Llama la atención por otra parte, el alto porcentaje (24.36%) de personas que no recuerdan los temas de conversación, situación que evidencia la naturaleza ambigua sobre la que se estructuran los relatos cotidianos de la inseguridad.

Por otro lado, la mediatización de la violencia a través de los medios de comunicación de masas es quizás uno de los temas transversales de mayor relevancia en el análisis de la percepción de inseguridad, no sólo por la importancia cultural que han adquirido en la actualidad los procesos mediáticos de información, constituyéndose en una suerte de patrimonio común que fusiona la dimensión simbólica de la mediación social con un conjunto de experiencias cotidianas (Cerbino 2005)<sup>17</sup>, sino sobre

todo porque la influencia y legitimidad que éstos ejercen impone formas de comportamiento y percepción en la sociedad. En cierta forma, se ha estigmatizado demasiado a los medios como mecanismos de distorsión y amplificación de la violencia.

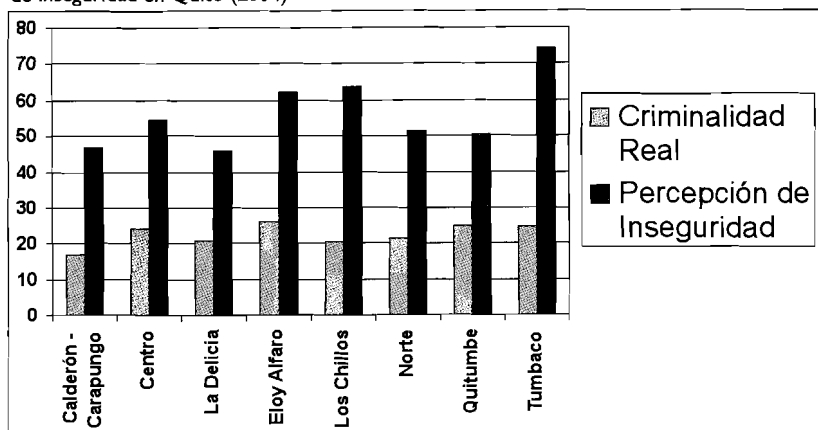
Si bien por un lado, la crónica roja, concebida como espectáculo de consumo (sobre todo en la televisión y en la prensa), es un imaginario que se ha consolidado con fuerza en la opinión pública y más aun se ha legitimado como un marco referencial de los saberes y sentidos que construye la ciudadanía (Cerbino 2005), por otro lado, hay que entender que, el discurso de los medios por sí mismo, no puede ser considerado como un factor determinante en la configuración de la percepción de inseguridad. Ciertamente, el relato de la inseguridad emitido por los medios cobra sentido únicamente en la medida en que la sociedad esta mediada por una cultura del miedo. En tal sentido, resulta insuficiente culpar a los medios de sobredimensionar y banalizar la violencia, porque en última instancia lo que éstos hacen no es sino recrear la dimensión simbólica de un estado de conflictividad internalizado en la sociedad (Abad 2005).

### **Contexto urbano e inseguridad**

De alguna manera, la percepción de inseguridad que una comunidad estructura alrededor de su conflictividad, puede entenderse como un mecanismo de autodefensa o protección, una suerte de solidaridad que emerge por el miedo y termina convirtiéndose en una fuerza política (Beck 2006). Diversos son en este sentido, los mecanismos que tanto a nivel individual como colectivo se activan frente a las posibilidades de amenaza. Por otra parte, en la medida en que estas estrategias se insertan en la dinámica interrelacional de la sociedad, van reconfigurando no sólo las diversas subjetividades implícitas en el proceso, sino que también se ve influenciado el entorno inmediato donde éstas se inscriben. Este es el caso del espacio urbano y de la ciudad en un sentido más amplio. Desde la consideración además de que la ciudad es la dimensión existencial de la práctica social, y que ésta representa la concreción del imaginario de una sociedad consensuada y segura, la materialización del orden<sup>18</sup> sobre el que se estructura el pacto social, y desde el cual se ha venido argumentando la noción instrumental de la seguridad.

En ese sentido, más allá de entender que el miedo es un producto social inscrito en estructuras y dinámicas urbanas concretas (Carrión y Núñez 2006)<sup>19</sup>, la importancia de situar los imaginarios de la violencia en un contexto específico radica en que a través de la identificación espacio-temporal de las prácticas generadas desde condiciones de riesgo, se puede mostrar la

Gráfico No. 4 Correlación entre criminalidad real y percepción de inseguridad en Quito (2004)



Fuente: MDMQ - Spectrum

Elaboración: Gustavo Durán – Marco Córdova

importancia que tiene el fenómeno de la percepción de inseguridad en la formas de interpretación y apropiación de la ciudad por parte de sus habitantes, así como los efectos que una configuración socio-espacial matizada por la inseguridad ejerce sobre los procesos de construcción de ciudadanía.

Si bien la condición urbana como tal ha sufrido una transformación evidenciada, principalmente, en el posicionamiento de un nuevo paradigma que prioriza los flujos sobre los lugares (Borja 2003)<sup>20</sup>, a través del cual el desarrollo de la ciudad ha evolucionado desde el concepto de centralidad hacia el de dispersión, y aunque no necesariamente hay que plantearse la existencia de una no-ciudad (Dammert 2004)<sup>21</sup>, si habrá que considerar quizás la emergencia de una cualidad urbana sustentada en una condición des-territorializada y consecuentemente en una noción de lo urbano con connotaciones socio-espaciales distintas.

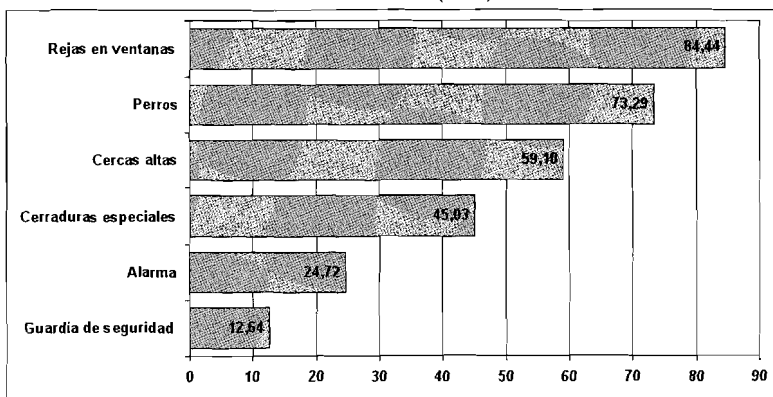
Si se observa, por ejemplo, los datos estadísticos del Gráfico 4, es interesante analizar que los índices de victimización en la ciudad de Quito mantienen cierta regularidad respecto a su ocurrencia concreta dentro del territorio. Es decir, más allá de los imaginarios desde los cuales se estigmatiza algunas características socio-espaciales de la ciudad, vinculadas con condiciones tales como precariedad urbana (sectores de bajos recursos ubicados principalmente en la zona sur), economía informal (sector la Marín), deterioro (periferias del centro histórico), por nombrar algunos ejemplos, lo que en realidad ocurre es que los niveles de violencia se localizan en la totalidad de la ciudad de manera más o menos homogénea.



En contraposición, el análisis de los porcentajes de la población que habla sobre delincuencia y seguridad, muestra la presencia de un fuerte imaginario de la inseguridad alrededor de los sectores de expansión metropolitana de la ciudad, como Tumbaco, Los Chillos, Eloy Alfaro, sectores en transformación (sobre todo los dos primeros) que presentan una suerte de hibridación entre lo rural y lo urbano, con todos los conflictos que esto implica, y que se inscribe precisamente en la dinámica de una nueva especialidad, caracterizada entre otros factores por un alto consumo de tierra per capita, fragmentación socio-territorial expresada en el incremento de condominios cerrados, privatización del espacio público, uso intensivo del automóvil, entre otros. Una nueva condición urbana en proceso de consolidación que aun no es aprehendida en su real dimensión dentro del imaginario social, y en tanto aparece como extraña, no logra articular las relaciones entre los significados y valores de uso del espacio. En cierta forma, la reestructuración socio-espacial de estas nuevas centralidades urbanas determina que la población perciba estos sectores como cada vez más violentos, aunque sin saber exactamente cuáles son las violencias que les provocan miedo (Baires, De Freitas y Pedrazzini 2003)<sup>22</sup>.

Desde esta perspectiva, y retomando la argumentación de una violencia socialmente internalizada, puede decirse que la ciudad contemporánea no sólo ilustra la multiplicidad de violencias de un conglomerado, sino que visualiza con mayor claridad una distribución espacial o geográfica del fenómeno (Guzmán 1994). En cierto modo, el sentido de lo urbano se construye alrededor de una nueva categoría: el de la violencia espacial, cuya sujeción a un locus o lugar concreto implica la consolidación de una suerte de *criminalización de lo urbano*, evidenciado a través de fenómenos tales como la anulación del sentido de lo público, la estigmatización de ciertos lugares y horarios, y la configuración de una imagen urbana securitizada (implementación de muros, rejas, guardias privados, etc.) (Gráfico 5). Procesos que se concretan en la emergencia de formas específicas de utilizar la ciudad, como dejar de salir en la noche o no usar el transporte público para evitar ser víctima de un delito, por citar dos casos (Dammert 2004); o que se manifiesta también en la adopción de medidas de autoprotección comunitaria, cuyos costos y características difieren acorde al estrato social desde donde se implantan, y que si bien en algunos casos incentivan la cooperación vecinal (sobre todo en los estratos económicos de menor nivel), no necesariamente han contribuido a disminuir la violencia, fortaleciendo por el contrario procesos de exclusión a través de la privatización de la seguridad, y de des-institucionalización mediante la denominada justicia por la propia mano, entre otros ejemplos (Van Leeuwen 2007)<sup>23</sup>.

Gráfico No. 5 Protección de viviendas en Quito (2004)



Fuente: MDMQ - Spectrum

Elaboración: Gustavo Durán – Marco Córdova

Conclusiones

Es decir, procesos que en definitiva lo que generan es la pérdida de identificación de la comunidad respecto a su entorno urbano y al grupo social en su conjunto, tal como lo muestra por ejemplo, el apenas 33% de la población que se siente segura caminado en su barrio (Estudio de victimización de Quito 2004, MDMQ-Spectrum), y sobre cuya aseveración se puede confirmar la transformación del sentido de lo urbano, hacia una condición de convivencia matizada por una suerte de des-encuentro de sus individuos.

Ha sido interesante observar a lo largo de todo el ensayo, la naturaleza contradictoria sobre la que se estructura la percepción de inseguridad. Contradictoria en el sentido de que se va configurando sobre un imaginario que si bien tiene como su referente los niveles de violencia existentes en la sociedad, adquiere niveles de autonomía que le confieren una especificidad social y cultural. Contradictoria además porque es el punto de articulación del dilema conceptual de la seguridad ciudadana, en la medida en que dentro de un estado institucionalizado de violencia es complicado instrumentalizar el ámbito consensual de la dinámica social. De alguna manera, la inseguridad existente en una determinada comunidad, no es sino la representación simbólica de su conflictividad, y claro, dentro de estas condiciones las percepciones de esta inseguridad no hacen sino retroalimentar la misma violencia.

Cabe sino analizar por ejemplo, en el estudio de victimización de Quito 2004 (MDMQ-Spectrum), como el 83% de la población cree que la Policía

Nacional es la principal responsable de velar por la seguridad ciudadana, seguido por el Municipio (5.6%) y el Gobierno (4.5%). Es decir, la percepción de que la seguridad ciudadana es casi exclusiva competencia de organismos institucionales, contradice la noción de una seguridad gestionada desde la dinámica interrelacional de la misma comunidad, y por el contrario, se mantiene vigente la noción de un orden normativo centralizado en el poder institucional. En contraposición, la percepción sobre la Policía, detallado en el mismo informe estadístico, identifica a los miembros de esta institución en un porcentaje que bordea el 60% como los funcionarios más corruptos del sistema.

Es decir, mientras por un lado la comunidad exige a las instancias oficiales un mayor manejo de la seguridad, por otro lado, cuestiona fuertemente el desempeño de esta misma institucionalidad. Esto reafirma en cierta manera, aquella naturaleza paradójica de la sociedad frente a la violencia en general, en tanto, si bien se mantiene la idea de un pacto social establecido a partir de un orden concensuado, es la misma sociedad la que transgrede el consenso y no permite un adecuado procesamiento de su conflictividad.

En este sentido, las propuestas de seguridad ciudadana en lo que respecta a la percepción de inseguridad, más allá de apelar a políticas de prevención de carácter situacional, cuya implantación en el espacio urbano por ejemplo, ciertamente pueden ayudar a generar ambientes más seguros (Borja 2003), tienen más bien que inscribirse en términos del imaginario que construyen, es decir, de las interrelaciones y conexiones que van configurando en la estructura social y la manera como éstas se concretan en formas específicas de gestionar la violencia, en lo institucional como en lo cotidiano.

En cierta forma, la percepción de inseguridad necesariamente tiene que ser entendida como un proceso sistemático con impactos reales en la vida cotidiana de los individuos (Rotker 2000), que en tanto distorsiona la dimensión efectiva del conflicto, menoscaba la capacidad de interrelación de la sociedad. Se reformula así, la idea de una gestión de la inseguridad, sustentada en un manejo de los factores de vulnerabilidad antes que en los de amenaza, es decir, en la medida en que la violencia es un fenómeno que adquiere características internalizadas en las sociedades contemporáneas, es necesario identificar el sentido de los imaginarios que generan la inseguridad dentro de la misma dinámica social y no por fuera de ésta.

## Notas:

- 1 Investigador Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador.
- 2 Herrero, César (1997). *Criminología (Parte General y Especial)*. Madrid: Editorial Dykinson.
- 3 Guzmán, Álvaro (1994). "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana. Cali". En: Carrión, Fernando, Concha-Eastman, Alberto y Cobo, Germán (editores). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- 4 Concha-Eastman, Alberto (2000). "Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones". En: Rotker, Susana (editora). *Ciudadanía del miedo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- 5 Sorel, Georges (1978). *Reflexiones sobre la violencia*. Buenos Aires: Editorial La Pléyade.
- 6 Eco, Humberto (1999). *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*. Barcelona: Editorial Lumen.
- 7 De Roux, Gustavo (1994). "Ciudad y violencia en América Latina". En: Carrión, Fernando, Concha-Eastman, Alberto y Cobo, Germán (editores). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- 8 Monitor de la Opinión Nacional (2007). "Propuestas indecentes, la libertad de expresión y la Asamblea Constituyente". Quito.
- 9 La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el Ecuador registrada a fines del 70 y principios del 80 es de 6.4. Aumenta a fines de los años 80 y principios de los años 90 a 10.3. En 1995 se registra un índice de 14.8. (Carrión, Fernando 2004. "La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina". En: Dammert, Lucía, editora. *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Viña del Mar: Red 14, Urbal, Ilustre Municipalidad de Valparaíso). Para la década del 2000 la tasa de homicidios alcanza un índice de 15.0. Por otra parte, los homicidios como causa externa de muerte se incrementan de 16.0% en 1990 al 25.7% en el 2001 (Pacheco, Juan 2005. *La victimización en tres ciudades del Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO Ecuador).
- 10 Beck, Ulrich (2006). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- 11 Rotker, Susana (2000). "Ciudades escritas por la violencia (A modo de introducción)". En: Rotker, Susana (editora). *Ciudadanía del miedo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- 12 Reguillo, Rossana (2000). "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas". En: Rotker, Susana (editora). *Ciudadanía del miedo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- 13 Corporación Latinobarómetro (2004). *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Santiago de Chile.
- 14 Abad, Gustavo (2005). *El monstruo es el otro. La narrativa social del miedo en Quito*. Quito: UASB Ecuador, Ediciones Abya Yala, Corporación Editora Nacional.
- 15 Oviedo, Enrique (1994). "Percepción de inseguridad en la ciudad. Entre lo imaginario y lo real. El caso del gran Santiago". En: Carrión, Fernando, Concha-Eastman, Alberto y Cobo, Germán (editores). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- 16 MDMQ – Spectrum (2004). "Estudio de victimización en la ciudad de Quito".
- 17 Cerbino, Mauro (2005). "Introducción". En: Cerbino, Mauro (editor). *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO- Ecuador.
- 18 La noción urbanística del orden subyace en su interior una reflexión de naturaleza criminológica, en tanto implícitamente detrás del ordenamiento del territorio hay una pretensión por controlar el desorden social y

una preocupación por la posibilidad de amenaza al orden constituido. No es sin embargo, hasta la consolidación de la *ecología urbana*, gestada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, que el análisis de la ciudad empieza a ser entendido a partir de las características sociales y espaciales de los distintos lugares que conforman la ciudad. Se plantea la noción de áreas o regiones morales y el concepto del gueto transforma el saber criminológico, pensado ya no desde la patología de la cárcel o el manicomio, sino desde el hábitat y las relaciones referidas al riesgo de criminalización (Pavarini, Máximo 2003. *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores). En el caso de Quito, pueden rastrearse procesos similares a través, por ejemplo, de la idea del ornato y el higienismo, o también de la utilización de algunas herramientas de medición social como la estadística y la antropometría que buscaban objetivar ciertas patologías sociales, ambos casos instrumentalizados como dispositivos que intentaban construir un sentido de orden urbano en la ciudad del siglo XIX (Kingman, Eduardo 2006. *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador). Imaginario de un orden que se mantendría presente en la planificación urbana de Quito durante todo el siglo XX.

19 Carrión, Fernando; Núñez, Jorge (2006). "La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo". Santiago: *Revista EURE*, diciembre, vol.32, no.97.

20 Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

21 Dammert, Lucía (2004). "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago". Santiago: *Revista EURE*, diciembre, vol.30, no.91.

22 Baires, Sonia; De Freitas, Julio; Pedrazzini, Yves (2003). *Violencia, in-seguridad y transformación del espacio urbano en el contexto de la globalización*. Nacional Centre of Competente in Research North-South.

23 Van Leeuwen, Anouk (2007). "Inseguridad ciudadana en la ciudad de Quito desde 2000". Tesis final del master de Investigación de Estudios Latinoamericanos e Indoamericanos, Universidad de Leiden.