

**Violencia y seguridad ciudadana:
algunas reflexiones**

Andreina Torres
Geannine Alvarado
Laura González

Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones



Canada^{ca}

Torres, Andreina

Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones / Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura González. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

270 p.

ISBN: 978-9978-67-375-1

SEGURIDAD CIUDADANA ; SEGURIDAD NACIONAL ; POLÍTICA PÚBLICA ; VIOLENCIA ; FRONTERAS ; CIENCIAS SOCIALES ; INVESTIGACIÓN ; ECUADOR .

363.1 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración.

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-375-1

Editora: Isabel Ron Bazarro

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena - FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: noviembre de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación | 7 |
| Introducción | 9 |
| <i>Antonio Villarruel</i> | |
| | |
| Capítulo I | |
| La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004 | 33 |
| <i>Andreina Torres Angarita</i> | |
| | |
| Capítulo II | |
| La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2005-2010..... | 105 |
| <i>Geannine Alvarado</i> | |

Capítulo III

Seguridad ciudadana y seguridad nacional en
la frontera colombo-ecuatoriana: estado del arte
de investigaciones producidas entre los años 2000-2010. 195

Laura González

Algunas conclusiones. 235

Bibliografía 239

Sobre las autoras 269

Capítulo I

La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004

Andreina Torres Angarita

La seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación

Por medio de este estudio, se pudo ver que el debate a nivel académico sobre la seguridad ciudadana está empezando a constituirse en un ámbito de producción y acumulación de conocimientos con características específicas. Ahora bien, también fue posible constatar que existen pocas investigaciones que logran combinar la reflexión teórica y la recolección de datos empíricos. Esto se debe en parte a la escasez de fuentes de financiamiento y al hecho de que la investigación no es prioritaria en la mayoría de las universidades del país.

Otros centros académicos que sí se preocupan por impulsar proyectos científicos, no han incluido el tema en sus agendas de investigación¹. En cuanto a las diferencias geográficas en la producción de información, se constató que Quito es el lugar donde existe mayor producción y publicación sobre el tema de seguridad ciudadana, aunque esto no significa que esta información se refiera exclusivamente a la realidad de esta ciudad. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e instituciones

1 Tal es el caso, por ejemplo, de la Universidad Andina Simón Bolívar donde a pesar de incentivarse la investigación social se ha tomado la decisión de no investigar el tema de la seguridad ciudadana por parecerles un concepto muy reducido, tampoco existen en este centro investigaciones sobre violencia social aunque sí hay un trabajo amplio en temas de seguridad regional. Esta información la obtuve al entrevistar a Pablo Andrade, coordinador del Programa de Estudios Latinoamericanos del Centro Andino de Estudios Internacionales de la UASB (12 de Octubre de 2004).

como la Fundación ESQUEL, la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) han jugado un papel importante, no sólo en impulsar proyectos de investigación, sino también en definir el tipo de ideas que circulan en el país sobre la seguridad ciudadana. Por su parte, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (OMSC), en cooperación con una serie de instituciones ha liderado la producción de información sobre la realidad local. Así, de diez publicaciones reseñadas en Quito, cuatro corresponden a FLACSO y tres al Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

En Guayaquil y en Cuenca se observaron esfuerzos aislados de personas y algunas organizaciones interesadas en el tema, a pesar de que el apoyo que ofrecen las universidades a la investigación es muy débil, por no decir inexistente. En Guayaquil sobresale por ejemplo, el trabajo de Gaitán Villavicencio, quien está vinculado al Centro de Estudios Regionales de Guayaquil (CER-G) y la Universidad de Guayaquil, y es una de las figuras principales que están tratando de impulsar una reflexión académica que a su vez guíe las prácticas institucionales alrededor del tema de la seguridad ciudadana en la ciudad.

Dada la realidad local de Guayaquil, también fue posible identificar algunos temas de interés sobre todo para el sector no gubernamental, como lo es el tema de las violaciones de los derechos humanos como corolarios del proceso de regeneración urbana (destaca por ejemplo el trabajo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos -CDH) y el estudio de la problemática de las pandillas (en el cual sobresale el trabajo de SER PAZ).

Desde la municipalidad y las fundaciones privadas que apoyan su gestión se desarrollan estudios técnicos para el diseño de políticas que no fueron considerados de interés para el presente estudio². En Cuenca, el campo es aún más reducido, a pesar de que en la ciudad se observó un gran

2 Por ejemplo, antes de que se iniciara el proceso de regeneración urbana en el centro histórico de la ciudad se llevaron a cabo consultorías técnicas para estudiar ciertas dinámicas, como el problema del espacio de parqueo y el manejo de la basura en el centro. La naturaleza de estos estudios y sus énfasis, reflejan la poca importancia otorgada a la investigación social como un instrumento integral al diseño de políticas de regeneración urbana.

dinamismo en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana. No obstante, se pudo observar que existen investigaciones apoyadas por la municipalidad, destacando el interés en ciertos temas, como la incorporación de un enfoque de género en el diseño de políticas de seguridad ciudadana (Bardález, Mendoza y Salgado, 2002). También destacó en esta ciudad la labor investigativa impulsada por el programa de estudios de género de la Universidad de Cuenca. Esta escasez de estudios sugiere que los modelos de gestión de la seguridad ciudadana que están siendo impulsados en estas ciudades no están siendo apoyados por la investigación social.

Entre las publicaciones reseñadas en Quito, destacan dos trabajos publicados por FLACSO: *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* editado por Fernando Carrión en el año 2002 y *Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase*, compilado por Oswaldo Jarrín en el año 2004.

El libro *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* es una de las primeras publicaciones que presenta un enfoque de seguridad ciudadana y que ofrece un espacio de reflexión sobre el tema. Este libro es una compilación de diversas ponencias que fueron presentadas en un foro regional sobre seguridad ciudadana con la intención de generar un proceso de intercambio y discusión entre personas e instituciones que trabajan la violencia común urbana en América Latina. Por lo tanto, el libro cuenta con una serie de artículos que si bien no se refieren a la situación específica del Ecuador, ofrecen un marco conceptual para tratar la problemática, así como una serie de ejemplos de la experiencia vivida en otras ciudades y otros contextos, que pueden servir de guía también en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana (por ejemplo se presenta la experiencia de países como Colombia, Argentina y Estados Unidos). El texto introductorio, escrito por Fernando Carrión, titulado “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”³ presenta la situación general de la violencia en las ciudades latinoamericanas, llamando la atención sobre la gravedad de la misma. Más

3 También hay una versión resumida de este artículo en Carrión, Fernando (s/f). Hay otra versión ligeramente modificada de este artículo en Carrión, Fernando (2004). Este artículo se diferencia de los demás porque presenta datos un poco más recientes; sin embargo, el marco conceptual y las conclusiones son muy similares.

específicamente, el autor hace una sistematización de sus experiencias en foros regionales y hace un primer acercamiento a los datos. El artículo también ofrece un marco conceptual para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, pues plantea que es necesario entender la violencia como “un tipo particular de relación social” (Carrión, 2002: 16). También afirma que es necesario entender a la ciudad “como un escenario de múltiples relaciones sociales, algunas de las cuales por su expresión conflictiva se manifiestan de manera violenta” (Carrión, 2002: 17). Finalmente, Carrión ofrece una serie de recomendaciones para la implementación de políticas de seguridad ciudadana, en ellas destaca el rol que deben cumplir no sólo los actores del Gobierno, la policía y la justicia, sino también los y las ciudadanas en su conjunto; además, señala la importancia de las municipalidades en el diseño y gestión de estas políticas dada su cercanía a la sociedad civil; también, plantea que la violencia se fundamenta en patrones culturales; y, propone la desburocratización del sistema de justicia y la defensa del estado de derecho antes que el incremento de las penas. Asimismo, señala que se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana, y que es necesario desarrollar métodos alternativos de resolución de conflictos. De igual manera, hace un llamado a impulsar la investigación articulada al diseño de políticas y programas públicos, enfatizando que debe ser una investigación que logre combinar lo teórico, analítico y descriptivo. Para terminar, expone que “es necesario construir una gobernabilidad de la violencia que surja de una estrategia que vaya más allá de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda” (Carrión, 2002: 53-55).

Este texto es importante en la medida que ofrece un marco teórico y de acción que es utilizado por otros autores que trabajan el tema en el país, por lo que se ha convertido en una referencia obligada. También es citado por instituciones y actores que están impulsando políticas de seguridad ciudadana a nivel local⁴.

4 He visto las ideas de Carrión citadas en los folletos que distribuye el Municipio de Guayaquil para presentar su *Plan Más Seguridad*. También lo he visto citado por académicos, aunque cabe destacar que pocas veces se hace referencia clara al origen de la fuente.

El libro *Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase* compilado por Oswaldo Jarrín, es una recopilación de las ponencias presentadas en el seminario internacional *La seguridad ciudadana: una política pública nacional y una estrategia integral del gobierno seccional*, un evento que se realizó de manera simultánea en Quito, Guayaquil y Cuenca. Este foro también contó con la participación de conferencistas internacionales que han desarrollado propuestas para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en América Latina. Este seminario se realizó en el marco de la primera fase del proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” de la Fundación ESQUEL y FLACSO, y contó con el auspicio de las universidades estatales de Guayaquil y Cuenca, y organismos internacionales como la OEA, USAID y PNUD⁵. El volumen incluye además los resultados de los talleres y coloquios que el proyecto organizó durante su primera fase.

Oswaldo Jarrín afirma que el principal objetivo de publicar este material es evidenciar la necesidad de establecer una política pública que encare con eficacia el problema de la violencia y el delito en la sociedad ecuatoriana. También persigue generar una conciencia de enfoque multidimensional sobre la seguridad ciudadana; fortalecer una cultura de seguridad en la población; integrar a los múltiples sectores gubernamentales, no gubernamentales, público y privados, en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana; motivar la cooperación interinstitucional para implementar e impulsar los sistemas y mecanismos de seguridad ciudadana incorporando las diferentes iniciativas surgidas en la sociedad organizada y proponer un modelo de política pública de seguridad ciudadana. En esta lista de objetivos vemos que se repiten ciertos temas resaltados en *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* como los de cooperación interinstitucional, la participación ciudadana y la necesidad de un enfoque multidimensional para abordar la problemática de la violencia e inseguridad que vive el país.

Estas dos publicaciones reflejan una etapa de reconocimiento del problema a nivel local enmarcado en un contexto regional y hasta internacio-

5 En http://www.flacso.org.ec/html/e_anual.php?SEC=SFT (Consultada el 15/12/04).

nal, y reflejan la necesidad de intercambiar experiencias con otros países más avanzados en el proceso de diseño y gestión de políticas de seguridad ciudadana. El texto editado por Carrión ofrece herramientas conceptuales para el tratamiento del problema y algunos datos que esbozan la realidad del país. En el libro compilado por Oswaldo Jarrín, se nota ya un proceso de adaptación de estas ideas al contexto local, aunque esto se hace mucho más a nivel de discusión que de investigación, pues el objetivo final del seminario sobre el cual se basa el libro es el diseño de una política nacional de seguridad ciudadana. Así, el trabajo recopilado en “Memoria del proyecto. Política pública de seguridad ciudadana. Primera fase” muestra señales de un proceso de retroalimentación o por lo menos revela que se ha generado un espacio de discusión entre los espacios académicos y el ámbito de la política pública. En este sentido, es posible notar la interacción –y tal vez confusión– entre el ámbito académico y el político, en la medida en que una vinculación demasiado estrecha entre estos dos ámbitos puede erosionar la postura crítica que ambos deberían mantener.

En este sentido, es posible afirmar que FLACSO (con el apoyo de organizaciones auspiciantes) se constituyó, en un momento, en un *think tank* que apoya los procesos políticos que se están generando en torno a la seguridad ciudadana, por lo que, además de tener un gran peso en el estudio de la problemática, tiene una gran responsabilidad social en la medida que las reflexiones académicas (si bien a veces mal utilizadas) se convierten en el fundamento de ciertas políticas públicas. Es notorio, que la influencia de ideas y acciones impulsadas desde instituciones como FLACSO han creado una especie de sentido común sobre lo que se entiende por seguridad. Se podría decir, entonces, que por lo menos a nivel discursivo existe una suerte de consenso con respecto a la idea de que el análisis de la inseguridad y la violencia requiere de un enfoque multidimensional con énfasis en las “relaciones sociales”, descartando así el valor analítico de visiones más represivas que patologizan las conductas violentas y plantean como solución el uso del poder punitivo. Habría que evaluar hasta qué punto estas ideas realmente están informando las políticas públicas, pues es posible que este “consenso” no vaya más allá del discurso. Por ejemplo, en un folleto que explica el “Plan Más Seguridad” impulsado por la municipalidad de Gua-

yaquil (conocido y criticado por enfatizar el fortalecimiento de la policía y tener un enfoque más bien represivo) se “apropian” las ideas presentadas en los textos reseñados anteriormente, sin que esto signifique que los programas estén realmente diseñados en base a las mismas.

Otro ejemplo de una apropiación, si se quiere equivocada, del concepto de seguridad ciudadana lo demuestra la preocupación actual que existe frente a los procesos de “ajusticiamiento” o de “justicia por mano propia” que surgen como una distorsión del rol activo de la ciudadanía para la garantía de la seguridad que propone el concepto de seguridad ciudadana⁶.

Conceptos de seguridad ciudadana y violencia: temas de debate y discusión

A pesar de que se ha generado una producción académica en el tema y un espacio de debate donde participan tanto académicos como diseñadores de políticas públicas, las investigaciones examinadas sugieren que en el país aún no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana y los temas que el mismo debería abordar de acuerdo a las distintas realidades locales y a la realidad del país en general. En las distintas investigaciones se puede observar que algunas de ellas plantean su propio concepto de lo que se entiende por seguridad ciudadana sin entrar en debate con otras posturas. Además, se observa una gran influencia de los conceptos presentados por personas (en su mayoría extranjeras) que trabajan en organismos como el BID, CEPAL, OPS/OMS, etc. Es decir que hasta cierto punto, como plantea Daniel Pontón (2004) existe un discurso hegemónico o una visión hegemónica de la seguridad ciudadana que deriva del contexto internacional. En los documentos examinados prevalece un enfoque que enfatiza temas como el respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía mediante la participación y la equidad, el forta-

⁶ La expansión de las guardias privadas, la adquisición de armas entre ciudadanos comunes y el bloqueo de espacios públicos por moradores organizados contra el crimen son procesos que también preocupan e incitan a una reexaminación de la manera como la ciudadanía está incorporando el concepto de seguridad ciudadana, que obviamente también tiene relación con el rol alarmista que han jugado los medios de comunicación en la problemática.

lecimiento institucional que incluye procesos como la modernización del sistema judicial y las fuerzas de control (como la policía), la cooperación interinstitucional en distintas escalas (local/nacional/internacional), los costos de la violencia y la inseguridad y su efecto inhibitorio en los procesos de desarrollo, etc. Si bien estos medios parecen bastante claros y se relacionan con una discusión más general sobre el desarrollo, el fin último de las políticas de seguridad ciudadana puede ser definido desde distintas posturas, por lo que, es necesario generar un debate sobre su definición, sobre todo en relación a contextos locales específicos. Por el momento, lo que se observa es una adopción de conceptos, que se entiende dado lo nuevo de este proceso, pero que revela una postura poco crítica frente al concepto mismo de seguridad ciudadana. Asimismo, la complejidad que supone el análisis de la violencia exige la adopción de conceptos operativos que pueden privilegiar ciertos enfoques sobre otros; por ejemplo, hay quienes prefieren hablar de violencias interpersonales como lo proponen Buvinic, Morrison y Shifter, otros se refieren a la violencia social, mientras que algunos prefieren hablar de la violencia estructural, como lo hacen Tortosa (2003) y Páez (2004). La violencia de género e intrafamiliar, aunque es integrada por algunos autores al concepto de violencia interpersonal (Buvinic, Morrison y Shifter, 2002), aún permanece en una esfera aparte. Además de esta variedad de definiciones, la preferencia de un concepto sobre otro y su pertinencia en la definición de la seguridad ciudadana sólo se hace explícita en algunas investigaciones.

El texto editado por Carrión (2002) incluye algunos artículos que ofrecen una reflexión teórica sobre el concepto de seguridad ciudadana. Uno de ellos es el de Mayra Buvinic, Andrew Morrison y Michael Shifter titulado “La violencia en América Latina y el Caribe”. Este trabajo, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ofrece un panorama general de la violencia (entendida no sólo como violencia criminal) en América Latina. Ofrece datos recogidos de otras instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Mundial, así como un marco teórico para entender ésta como un amplio fenómeno social de alta frecuencia en la región. Este texto también introduce un enfoque más económico al ofrecer herramientas teóricas para la cuantificación de los costos

de la violencia. Alberto Concha Eastman, en su texto “Salud, violencia e inseguridad”, también presenta un trabajo teórico que busca brindar herramientas conceptuales para analizar el tema de la violencia, la inseguridad y la salud en América Latina. Concha-Eastman busca conectar el tema de la violencia con los conceptos de salud pública y bienestar social. Así, el texto reafirma la idea de que la salud y el bienestar van ligados al desarrollo de los pueblos, lo cual ayuda a entender por qué problemas sociales como la violencia y la inseguridad tienen efectos, casi siempre negativos, sobre los procesos de desarrollo. En “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”, Irma Arriagada también ofrece algunas aclaraciones conceptuales para el tratamiento del tema. Por ejemplo, Arriagada afirma que el concepto de seguridad ciudadana puede ser definido desde posturas muy distintas, que se ubican a lo largo de un *continuum* que va desde visiones que enfatizan la represión de los actos delictivos, hasta aquellas que enfatizan la calidad de vida y la dignidad humana de la ciudadanía. Así, los autores expresan:

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles del fenómeno, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997: 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetar la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998: 128). En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra

el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González et al., 1994; Arriagada, 2002: 111; Arriagada y Godoy, 1999: 9).

Concha-Eastman habla de la protección de la “integridad física, psicológica y sexual”, acercándose más a una noción de seguridad pública, a pesar que hace una conexión entre seguridad ciudadana, derechos y desarrollo humano. Así el autor plantea que su trabajo:

se desarrolla bajo la concepción de ‘seguridad ciudadana’ referida a la garantía que deben tener todos y todas los habitantes de las ciudades y del campo para que sus vidas y su integridad física, psicológica y sexual sean respetadas y protegidas, para tener el derecho a disfrutar de las buenas cosas públicas, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos. Los gobiernos, en primer lugar, son los encargados de garantizar que exista seguridad para la gente [...]. La seguridad rodea el desarrollo humano, pero se reconoce que cubre demasiadas definiciones que suavizan y moderan su significado. No se consideran, en este contexto, otras concepciones de seguridad, como por ejemplo la ‘seguridad del Estado’ (Concha-Eastman, 2002: 503-504).

Podemos ver que estas ideas son retomadas por Palomeque en su texto “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador” publicado en el mismo tomo en el año 2002, y posteriormente en el libro *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999* (2003), escrito por Carlos Arcos, Fernando Carrión y Edison Palomeque. Por ejemplo, Palomeque plantea que un enfoque de seguridad ciudadana implica:

[P]oner énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas (ciudadanía) y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de la violencia. La definición de la seguridad ciudadana, como objeto de conocimiento y actuación, implica un avance y un redireccionamiento de la problemática. Primero, porque se refiere a una violencia en

particular (social); y, segundo, porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación con carga positiva (seguridad) y no negativa (violencia). El concepto de seguridad ciudadana contiene a la violencia, pero no se agota en ella. Esto plantea diferencias con el concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado; mientras que la seguridad ciudadana busca más bien promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad (Palomeque, 2002: 238; estas ideas también se desarrollan en Arcos, Carrión y Palomeque, 2003).

En las definiciones anteriores notamos algunos puntos en común como el énfasis puesto en el respeto a los derechos, el aspecto subjetivo de la inseguridad y un alejamiento del concepto de seguridad nacional, entre otros. Palomeque plantea una definición (y delimitación) de la seguridad ciudadana, pues señala lo que incluye y lo que excluye enfatizando principalmente que el concepto de seguridad ciudadana implica tomar en cuenta a la población como uno de los actores principales (como víctimas y victimarios). En el texto de Arcos, Carrión y Palomeque también se retoman las ideas expuestas por Buvinic, Morrison y Shifter sobre los costos de la violencia. Por su parte, autoras como Carmela Bardález, Catalina Mendoza y Rocío Salgado Carpio, en la sección de “Seguridad ciudadana”, del texto *Una aproximación a la situación de inequidad de género en el Cantón Cuenca* (2002) –documento base para sustentar el “Plan de Igualdad de Oportunidades” (2002)– plantean un marco conceptual más amplio para el análisis de la seguridad ciudadana al proponer que:

Un concepto verdaderamente abarcador de seguridad ciudadana debería incluir no sólo la seguridad de no ser víctimas de delitos en los espacios públicos y privados, sino también la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, ingreso, etc. (Bardález, Mendoza y Salgado, 2002: 176).

Aunque estas posturas implican un tratamiento distinto al tema, no se observa realmente que se haya generado un debate o una discusión entre ellas. Por otro lado, sirven de ejemplo para reiterar la influencia de las ideas expuestas en los artículos publicados en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*

¿Qué violencias?

Ahora bien, a pesar de que la relación entre violencia e inseguridad no es directa, una definición del concepto de seguridad ciudadana también supone una discusión sobre los tipos de violencias que éste incluye y los factores que se consideran como generadores de inseguridad. Esta discusión va a depender también de lo que se considere como el fin último de la seguridad ciudadana.

Por lo general, en la literatura los y las autoras reconocen que el análisis de la violencia en sus distintas expresiones es un ejercicio complejo. Como afirma Concha-Eastman (2002), desde la perspectiva de la seguridad ciudadana se reconoce que la violencia es un fenómeno complejo de carácter multicausal y plural. También se reconoce que existen múltiples violencias (políticas, económicas y sociales) y distintas fases de violencia (percepción, prevención, control), y que ambas son el resultado de relaciones sociales específicas. Los distintos tipos de violencia, a su vez, se expresan de manera diferenciada, según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura. El autor también reafirma la idea de que el tratamiento de la violencia también requiere de un enfoque de externalidad, debido a los impactos económicos que ella produce. En vista de esta complejidad es importante poder entender cuál es el concepto de violencia que se está manejando o qué tipos de violencias se están incluyendo en una conceptualización de la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, Palomeque enfatiza que el concepto de seguridad ciudadana implica prestar atención al peso de la “violencia social”, aclarando sin embargo que esto no significa que se obvian otros tipos de violencias. En Arcos, Carrión y Palomeque se define a la violencia social o común como:

“aquella que tiene que ver con las relaciones sociales e interpersonales de convivencia y cotidianidad. Se trata de la violencia en la cual la víctima y el victimario no están definidos por una actitud expresa hacia la violencia (motivación, organización)” (Arcos, Carrión, Palomeque, 2003: 15).

Los autores, una vez más basándose en las ideas de Buvinic, Morrison y Shifter, también reconocen que existen dificultades para establecer los diferentes tipos de violencia, puesto que pueden estar categorizadas según distintas variables: los individuos que sufren la violencia, los agentes de la misma, la naturaleza de la agresión, el motivo y la relación entre la persona que sufre y la persona que comete el daño (parientes, amigos, conocidos o desconocidos). Buvinic, Morrison y Shifter (2002) deciden, por razones conceptuales y políticas, utilizar esta última categorización. Así, utilizan el concepto de violencia interpersonal para agrupar en una sola categoría a la violencia doméstica, entendida como la violencia entre personas que tienen una relación consanguínea, de matrimonio formal o de tipo consensual y aquella que ocurre entre individuos que no están relacionados de esta manera, denominada violencia social. Estas aclaraciones son importantes ya que, ciertamente, el énfasis puesto en un tipo de violencia u otro, va a tener implicaciones importantes en el diseño de políticas de seguridad ciudadana y en el diseño de las investigaciones. En Ecuador, los estudios preocupados por la violencia de género se mantienen en una esfera separada de la discusión sobre la seguridad ciudadana, aunque se reconocen algunos esfuerzos por cerrar esta brecha que serán señalados en la sección dedicada a la violencia intrafamiliar y de género.

Como afirman los/as autores/as, estas tipologías son de carácter conceptual, pues las violencias no se manifiestan de forma pura. Más allá de las clasificaciones, también es necesario poder contar con definiciones operativas y claras de lo que se entiende por violencia, estos esfuerzos sólo se encuentran en algunos trabajos. Por ejemplo, Alberto Concha-Eastman expone que se entiende como violencia a “una acción intencional del uso de la fuerza o del poder y por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual, en su libertad de movimiento o la muerte a otra u otras personas, o así mismas, con un fin que puede ser predeterminado o no” (definición adaptada de Rosenberg et al., 1992).

Según esta definición, la violencia tiene tres componentes básicos: a) la intencionalidad en el uso de la fuerza o del poder, b) la generación de un daño, y c) el fin perseguido, en el que subyace de alguna forma el ejercicio del poder, bien sea a nivel del hogar, público o de grupo (citando a Franco, 1999). Para el autor, la violencia es la expresión de una relación en la que el conflicto que la precede no se resolvió y los actores optan por la agresión. También apunta que es necesario conocer, profundizar, sobre las circunstancias y ambientes en que se desarrollan hechos de violencia e inseguridad. Por su parte, Arriagada señala que:

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero, 1997; McAlister, 1998; Tironi y Weinstein, 1990). La violencia tiene relación con la agresividad, pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso, también se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos [...]. En otros términos, la violencia y los aspectos relacionados con ella, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales (2002: 111).

El “fenómeno violento” así definido abarca una serie de actores/as y situaciones, lo cual complica el ejercicio de hacer énfasis sobre un tipo particular de violencia (como la violencia común urbana) sobre otro. Existen autores que llaman la atención sobre los tipos de violencia que están siendo incluidos en la definición teórica y política de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, Alexei Páez en su artículo “Hacia una propuesta de política pública de seguridad ciudadana” (2004), llama la atención sobre las dimensiones que se están dejando de lado al hablar de seguridad ciudadana (por ejemplo la discriminación, el racismo, la violencia estructural, etc.), sugiriendo que una investigación que verdaderamente se comprometa a considerar todos los ámbitos que debería incluir la seguridad ciudadana se convierte en una tarea compleja y de gran envergadura. Páez recupera la noción de violencia estructural apuntando que generalmente observamos las amenazas delin-

cuenciales como causas de inseguridad, y no como efectos de factores de carácter estructural que producen graves desequilibrios sociales. Entre estos factores menciona la miseria, la persistencia de culturas sociales de carácter autoritario y el racismo. Por último, apunta que el futuro anida en el desarrollo de lo local, en el respeto por la interculturalidad, en la generación de diagnósticos, modelos y combinaciones que se ajusten a las demandas de seguridad, las percepciones de inseguridad, las instituciones históricas y las formas de generar una seguridad sustantiva propias del contexto ecuatoriano. En la intervención de Páez también es posible identificar una crítica frente al discurso hegemónico de la seguridad ciudadana.

Siguiendo esta línea, cabe señalar que existen trabajos como el de José María Tortosa, *Violencias ocultas* (2003) que, aunque no interpelan directamente el concepto de seguridad ciudadana, recuperan el concepto de violencia estructural que surge de una explicación marxista de las relaciones sociales. Este libro propone un camino de interpretación de los mecanismos y dimensiones de la violencia, pues el autor habla de la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. Tortosa utiliza el concepto de violencia estructural para abordar el tema de las violencias que no se ven, las contradicciones, los conflictos, las situaciones de desigualdad y pobreza, aquellas que están en el fondo y que a menudo son invisibilizadas por quienes resultan beneficiados por dichas relaciones asimétricas. El autor plantea que la violencia ejercida desde el centro hacia la periferia puede explicar, por ejemplo, la falta de luz y vigilancia por parte de los agentes públicos en los barrios con mayor índice de criminalidad. Este trabajo busca demostrar que centrar la atención en las violencias directas no sólo resulta imposible sino peligroso e impide la búsqueda de respuestas que permitan abordar un tema tan enmarañado como el combate a la violencia en todas sus manifestaciones. Como hipótesis se plantea que si se quieren prevenir la violencia directa o física, es necesario abordar otros tipos de violencias: institucionales, estructurales, antes que se conviertan en agresiones y entren en complicadas dinámicas de acción-reacción. También asevera que es necesario demostrar que la violencia no comienza o termina en el ámbito criminal o delincuenciales y abrir espacios para el análisis y el debate con respuestas no autoritarias. Por lo tanto, es necesario abrir

el diálogo entre estas formas distintas de entender y estudiar la violencia ya, que el enfoque escogido guiará también las soluciones que se plantean en torno al tema.

Por otro lado, es importante reconocer que existe una preocupación por ampliar los temas que se incluyen en las discusiones sobre seguridad ciudadana e identificar la variedad de actores involucrados en la problemática (esto si se quiere hace que la información sea más manejable y adaptable al campo de la política pública). Por ejemplo, en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* se incluyen dos investigaciones que dan cuenta de este proceso. Ellas son “Ser mujer un factor de riesgo” de Miriam Ernst y el texto “Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras” de Mauro Cerbino.

Más que referirse de manera general al tema de la seguridad ciudadana, estos trabajos abordan temáticas específicas. En el trabajo de Miriam Ernst encontramos una incorporación del enfoque de género a la problemática de la seguridad ciudadana. La autora se apoya en un estudio realizado por CEPAM y USAID en 1999 y el estudio de FLACSO-BID (mencionado anteriormente)⁷, las cifras en ambos casos están basados en las denuncias presentadas ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. La autora propone que la violencia contra las mujeres es producto de relaciones de poder desiguales en las que existen factores que la inhiben o que la facilitan. A nivel macro, el desempleo, la violencia social, el alcoholismo, la drogadicción son factores impulsores. A nivel micro, el aislamiento, es decir, el no tener apoyo familiar o de amigas/os o vecinas/os, el no contar con ingresos propios que pueda manejar autónomamente, etc. Por medio de este estudio, la autora identifica ciertas dinámicas que caracterizan la violencia contra las mujeres en el país y las tendencias que se observan en la denuncia de la misma ante los mecanismos existentes.

Como conclusión final, Ernst afirma que “los datos demuestran una alta prevalencia en la agresión hacia las mujeres. En nuestra sociedad, el factor de riesgo, en la violencia intrafamiliar es ser mujer” (2002: 447).

⁷ El artículo está basado en gran parte en los datos presentados en el capítulo VI de “Violencia intrafamiliar” del *Informe: Ecuador, seguridad ciudadana y violencia* realizado por FLACSO Ecuador, publicado en el año 2003.

El artículo de Mauro Cerbino se refiere específicamente a la asociación jóvenes-violencia (que muchas veces se hace de manera automática). Este artículo constituye una versión resumida del trabajo *Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle* (2004), en el cual Cerbino se propone poner en el centro de atención la necesidad de reflexionar en los sentidos que tiene la pandilla para los jóvenes pandilleros: formas de reconocimiento, de visibilidad, de autoridad, de protección, estudiados desde los mismos testimonios y prácticas pandilleras en relación con sus interacciones sociales, ya que para el análisis se han dejado completamente de lado los datos estadísticos que corroboran el estereotipo de la pandilla. El autor enmarca la investigación en un contexto de alarmismo mediático sobre violencia y seguridad ciudadana. Los resultados de este estudio también forman parte de un diagnóstico sobre niños y jóvenes de 6 a 18 años en situaciones de riesgo, realizado por FLACSO para el Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador.

Como afirma el autor, la reflexión apunta a desvincular la acción violenta de algunos grupos juveniles (pandillas o naciones) de supuestas causas intrínsecas a su condición juvenil (o simplemente imputadas a fallas familiares) y a reconducirla a la relación con condiciones problemáticas generales de la cultura actual. Se propone también analizar los distintos ámbitos de lo simbólico (los medios de comunicación, las interacciones sociales, los consumos culturales) que dan forma al fenómeno de la violencia juvenil. En general, este trabajo presenta un enfoque antropológico basado en el estudio de los imaginarios y representaciones que se generan alrededor de y a la vez caracterizan el fenómeno de las pandillas y la violencia juvenil. Esto permite entender la violencia como una construcción social tejida alrededor de las interacciones entre sujetos y escenarios conflictivos.

Lo local versus lo nacional

Otro debate importante que es levemente sugerido en los trabajos se concentra en la distinción entre lo local y lo nacional. Este es un nudo crítico que se empieza a reconocer en la implementación de las políticas de segu-

ridad ciudadana y que tal vez podría ser discutido más a fondo mediante la reflexión académica con los ánimos de tender puentes entre los distintos niveles de la acción institucional. En este sentido, Freddy Rivera, en su artículo “Estrategia nacional de seguridad ciudadana; lo local y lo nacional” (2004) ofrece algunas pautas para abordar el problema, haciendo una crítica al nivel de saturación al que ha llegado el ámbito político debido a la proliferación de acciones dispersas y heterogéneas.

Rivera plantea que el diseño de una estrategia nacional que vincule lo macro con lo micro, lo local con lo nacional, es una tarea prioritaria en este momento y que a nivel institucional el Ministerio de Gobierno debe tomar medidas claras para que no se traslade la responsabilidad de la policía a los municipios como eje central de una política que debe ser nacional e integradora.

Es importante señalar esto porque muchos de los trabajos analizados afirman la importancia de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana. Esto ha generado una suerte de consenso que se demuestra en el papel protagónico que juegan los municipios de las tres ciudades estudiadas en el tema de seguridad ciudadana, aunque con enfoques distintos. Por medio del trabajo de campo fue posible constatar la tensión existente entre las instituciones del Gobierno nacional y los gobiernos seccionales en torno al tema, lo cual no se refleja en los debates que se están dando a nivel académico (un primer acercamiento a esta problemática se observa en el trabajo de Jenny Pontón del año 2004).

Esto nos devuelve a la necesidad de reflexionar sobre la seguridad ciudadana, en general, y las funciones de los actores involucrados, en particular. Adrián Bonilla, en “Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina” (2004), por ejemplo, apunta a una problemática que está en el fondo de lo señalado anteriormente y es la necesidad de articular los problemas tradicionalmente entendidos como de *seguridad nacional* y aquellos que se ubican en el campo de la *seguridad interna*. Bonilla ofrece como solución el concepto de *seguridad democrática* que, como propone el autor, supone que las instituciones atienden a la seguridad en la medida en que están al servicio de personas: “la existencia misma del Estado no es una finalidad, lo son las personas” (Bonilla, 2004: 91). Este es un tema

pendiente en la agenda de investigación que permitiría crear conexiones entre el ámbito de lo local y lo nacional, ya que los dos campos se mantienen todavía muy separados. Esto se debe también a procesos históricos y tradiciones institucionales que han definido los aparatos y las concepciones de seguridad vigentes, estos procesos deben ser evaluados.

Tendencias en las investigaciones: reflexión versus investigación

En cuanto a la naturaleza de las investigaciones, se observaron dos tendencias extremas. Por un lado, parte del material publicado lo conforman trabajos teóricos o ensayísticos que no están necesariamente afianzados en datos empíricos (sobre la realidad local), pero que sin embargo ofrecen valiosas reflexiones por parte de personas que han estado inmersas en el tema tanto desde la política pública como desde espacios académicos. Algunos de estos trabajos también ofrecen guías claras para el diseño de políticas públicas. Por otro lado, existen trabajos que se limitan a presentar los datos con un énfasis en el análisis cuantitativo (entendiendo que las investigaciones son diseñadas con ese propósito). Así mismo, también es frecuente que las investigaciones se planteen adoptando un concepto amplio de la seguridad ciudadana, pero que finalmente reduzcan sus reflexiones a la exposición de los datos existentes, generalmente obtenidos de la Policía Nacional. En este sentido, Páez (2002) señala que el concepto de seguridad que guía estas investigaciones se compromete a “demostrar” que existen altos niveles de inseguridad más no a “analizar” las causas de la violencia urbana en todas sus expresiones. Tanto en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* como en *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*, al ser compilaciones que incluyen una variedad de artículos vemos una división entre los trabajos empíricos, más propiamente investigativos, y aquellas intervenciones que son más bien reflexiones sobre el tema de seguridad ciudadana. Existe, por tanto, la necesidad de tender puentes entre estas dos líneas, entendiendo que cada una tiene su valor, pero comprendiendo también que si no se avanza en explicaciones de los fenómenos que son corroborados por los datos y en el estudio de

las dinámicas culturales de la violencia, no se podrá realmente abordar el problema.

Reflexiones teóricas y ensayos

En *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?* como ya se señaló, hay una serie de artículos que se concentran en los aspectos teóricos del enfoque de seguridad ciudadana, entre ellos encontramos los trabajos de Buvinic, Morrison y Shifter, Concha-Eastman y Arriagada.

En el texto editado por Oswaldo Jarrín se observa una mezcla heterogénea de personas que escriben desde posiciones académicas y otras que hablan desde una experiencia de diseño e implementación de política pública. Entre las reflexiones que se orientan más al campo de la “acción” está, por ejemplo, el artículo “La seguridad ciudadana a partir de la justicia” de Cornelio Marchán. En este texto, el autor expone dos ideas importantes: por un lado, afirma que el reto está en entender que el problema de la violencia y la inseguridad no se reduce sólo al aspecto delincencial y, por otro lado, plantea que uno de los grandes objetivos de discusión sobre seguridad ciudadana es identificar formas de recuperación del espacio; imaginar formas de intervención social que privilegien la paz en lugar de la guerra, la ocupación de los espacios públicos en lugar del encierro forzado y la inclusión social de las personas en lugar de su exclusión y marginación. José Castro en “Responsabilidad social en la seguridad ciudadana” sugiere que la participación ciudadana busca que el temor fundado que tiene la ciudadanía sea desterrado de los espacios cotidianos. También expresa que la presión social debe estar encaminada a exigir que el Estado aclare cuáles son las funciones específicas de cada institución, determinando los espacios sobre los cuales actuará cada una de ellas y los mecanismos de los cuales dispondrán para hacerlo (diferenciar, por ejemplo, lo policial de lo militar); lograr mayor transparencia institucional; y buscar la transformación estructural en la organización del Estado, que lleve a los miembros de estas instituciones a cumplir con su misión. Por su parte, Lorena Vinuesa escribe “El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana”, texto

en el que ofrece una síntesis de las funciones de esta instancia creada en el 2002 para recopilar, analizar, intercambiar y difundir información sistemática y actualizada sobre las diferentes formas de muerte violenta, la incidencia de los delitos contra las personas y los domicilios, la violencia intrafamiliar y de género, considerados como los principales problemas que afectan la seguridad y los derechos de la ciudadanía en el Distrito Metropolitano de Quito. Entre las reflexiones académicas, incluidas en este libro, se encuentran los artículos de Adrián Bonilla, Xavier Andrade, Freddy Rivera y Alexei Páez. Estos autores ponen de relieve algunos temas.

Diagnósticos de seguridad ciudadana: datos empíricos

La necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que vive el país es una preocupación que atraviesa la literatura. A ella le acompaña el problema de las fuentes y el tipo de información que se puede obtener de las mismas. Por ejemplo, muchos de los datos por medio de los cuales se estudia la problemática provienen de las denuncias que se presentan ante la policía, o por ejemplo, en el caso de la violencia de género, ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. Sin embargo, una variedad de autores/as habla de las limitaciones de estas fuentes para el análisis de la problemática de inseguridad y violencia (Dammert, 2005). Aunque por otra parte se reconoce que hasta el momento estas fuentes ofrecen los únicos datos que pueden servir de indicadores para medir el desempeño institucional y los avances en materia de seguridad ciudadana.

En el país se ha desarrollado una serie de diagnósticos de seguridad ciudadana que tratan de dar cuenta de la magnitud del problema de la violencia en el país y de las diferencias geográficas del fenómeno. Estos trabajos tienden a privilegiar el uso de un enfoque epidemiológico, que más que concentrarse en las –causas– de la violencia, enfatiza los factores asociados a ella. Con respecto al enfoque epidemiológico, Arriagada y Godoy plantean que:

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal propio de la salud pública (enfoque epidemiológico), el cual no busca establecer 'la causa' de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero, 1998) y que habitualmente actúan de manera simultánea. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo, 1996). Los factores de riesgo se pueden clasificar en tres grandes conjuntos: a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros (1999: 10).

En el texto editado por Carrión (2002), se presenta uno de los primeros trabajos de este tipo y también el más completo, ya que es un estudio nacional que produce datos comparables entre las distintas ciudades del país. El artículo "Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador" de Edison Palomeque Vallejo⁸ constituye una versión resumida del análisis de defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte, desarrollado en el marco del proyecto llamado *Diagnóstico Nacional sobre Seguridad Ciudadana en el Ecuador*, llevado a cabo por un equipo técnico de FLACSO. Este equipo estuvo conformado por Fernando Carrión, Carlos Arcos, Edison Palomeque y Alexander Terán, y contó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los resultados finales de este estudio se publicaron posteriormente en el texto titulado: *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999* (2003). El estudio se apoya principalmente en estadísticas proporcionadas por el INEC, la Policía Judicial, la Dirección Nacional de Antinarcóticos, Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, SIISE y el Instituto de Investigaciones

8 Hay otra versión de este mismo artículo en: Equipo Políticas Públicas, FLACSO (2001).

Económicas de la Pontificia Universidad Católica. Los datos presentados son del período 1990-1999. El informe incluye otras temáticas, además del análisis de defunciones, como tráfico, tenencia y consumo de drogas en la década de los años noventa, violencia intrafamiliar, y las defunciones por accidentes de transporte, suicidio y homicidio en las áreas urbanas de los cantones Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito. Además, incluye un marco conceptual extenso y presenta algunas iniciativas institucionales.

Como se señaló anteriormente, este estudio parte de una comprensión de la violencia que va más allá del análisis patológico de las conductas individuales y la concibe como un tipo particular de relación social. A pesar de plantearse este marco conceptual, los datos sólo permiten hablar sobre ciertos fenómenos, principalmente aquellos asociados a las tendencias delictivas. Es así que en las conclusiones del estudio se reconocen ciertos rasgos del panorama de violencia e inseguridad en Ecuador que deberían ser tomados como pautas para futuros trabajos de investigación. Se destaca, por ejemplo, que: las defunciones por homicidio se han convertido en la principal causa externa de muerte en Ecuador, superando ligeramente a los accidentes de transporte; a pesar de la reducción de sus tasas, los fallecimientos por accidentes de transporte son la segunda causa externa de muerte en el país; las muertes por suicidio han pasado de ser principalmente rurales a urbanas; también se identifican algunas diferencias entre las tres ciudades principales del país: Quito presenta tasas que inclusive son superiores a las que se observa en Guayaquil, a excepción de los homicidios con armas de fuego, que, en cambio, constituyen el principal problema de esta ciudad. En Cuenca se observa un predominio de las defunciones masculinas por homicidio, que supera por casi tres veces el valor nacional.

El autor reconoce que el estudio, al estar basado principalmente en fuentes estadísticas, no permite identificar las causas de las violencias sociales en Ecuador. Sin embargo, éste se presenta como una "línea base" para futuros trabajos de investigación. Además, los autores exponen algunas recomendaciones para el diseño de políticas de seguridad ciudadana en el país. Estas recomendaciones enfatizan la necesidad de adecuar las estructuras institucionales a una perspectiva de seguridad ciudadana; tomar en cuenta las diferencias geográficas y contextuales de los fenómenos violentos; generar sis-

temas de información e investigación confiables (se propone la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana); reformar los fundamentos legales e institucionales del sistema de justicia; reformar la Policía Nacional; apoyar investigaciones sistemáticas sobre la violencia en Ecuador especialmente en: a) frontera norte; b) zonas con alto porcentaje de poblaciones indígenas y afroecuatoriana; c) en las dos ciudades principales; d) medios de comunicación y violencia, y; e) la etiología de la violencia intrafamiliar, al parecer ligada al homicidio de mujeres. Por último, afirman que se precisa identificar mecanismos de participación de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de prevención y control de la violencia (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 173).

Otro trabajo que sigue la línea de diagnóstico es el documento “Accidentes y violencia en el Ecuador del siglo XX” (Carrión et al., 2002) publicado en una investigación sobre salud pública en Ecuador, auspiciada por la OPS. En este artículo los/as autores/as presentan un balance general de la situación de inseguridad que vive Ecuador, tomando datos desde el año 1995. Se afirma que a pesar de la preocupación creciente por la violencia en el país, aún no se le ha dado la importancia necesaria a este problema, ni se ha incorporado en la discusión de problemas del desarrollo con la urgencia y la prioridad que se merece. Tampoco existe un real conocimiento de su situación. Por ello también las políticas de prevención y de control se mantienen en los cánones tradicionales de la seguridad pública. En el texto se presentan datos de defunciones por homicidio, suicidio, accidentes de tránsito y violencia intrafamiliar (que se presenta también en otros textos reseñados anteriormente). Concluyen diciendo que en Ecuador la violencia social es un fenómeno fundamentalmente urbano que promueve un nuevo tipo de relación de la población basada en la inseguridad, desamparo, agresividad, autodefensa, etc. Por esta razón, la violencia empieza a ser reconocida como uno de los problemas prioritarios, en el ámbito local, junto con el desempleo. Para los/as autores/as la violencia social reduce los espacios y los tiempos de convivencia social, afectando de manera directa el sentido de ciudadanía.

En *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Primera fase* (2004), el trabajo de Nilhda Villacrés constituye la única investigación incluida en el volumen que se refiere al contexto específico de

Ecuador⁹. En su artículo “Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca”, la autora presenta un resumen de los datos obtenidos en la encuesta de victimización aplicada por FLACSO durante el año 2003 en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Esta investigación es importante por cuanto ofrece una alternativa a las fuentes estadísticas que generalmente se utilizan para diagnosticar el estado de la seguridad ciudadana. Como afirma Villacrés, “una encuesta de victimización permite conocer con mayor exactitud lo que está sucediendo en una localidad con relación a delitos contra las personas y los hogares puesto que no todos se denuncian y por lo tanto, nunca serán parte de los sistemas de información establecidos” (2004: 59). La autora explica que el índice de victimización expresa el porcentaje de personas (mayores de 15 años) que fueron víctimas de por lo menos algunos de los siguientes delitos durante los últimos tres años: delitos a las personas (robo con o sin fuerza, ofensas sexuales, ataque/amenaza, daño psicológico) y delitos a los hogares (robo vivienda, robo vehículo, fraude al consumidor, corrupción/soborno). La encuesta de victimización, entonces, permite generar datos cuantitativos sobre la situación real de inseguridad. Por ejemplo, en este caso se llegaron a las siguientes conclusiones: a) el índice de victimización en el área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca es de 22%; b) con relación a los delitos contra los hogares, se identifica que entre ciudades existen diferencias importantes. En Quito el problema del fraude al consumidor es elevado con el 44%; c) el robo o intento de robo es alarmante con el 18,3% en Quito, 13,5% en Cuenca y 12,1% en Guayaquil; d) el robo de vehículos es más importante en Guayaquil con el 14,9%, en Cuenca con el 13,5%; en Quito es el 11%.

También se plantearon algunas preguntas sobre las percepciones de inseguridad y los mecanismos existentes para enfrentarla. Este tipo de información es importante en la medida que da cuenta del aspecto subjetivo de la inseguridad, señalado por los/as autores/as. Los resultados de la encuesta arrojaron datos como los siguientes: a) cuando ocurre un delito, ocho de cada 10 afirman que la actuación de la policía es regular o mala, y sólo 3 de cada 10 afirman que es muy buena. En Quito 90% de los/as denuncian-

⁹ En esta sección, no se toma en cuenta el artículo “La Junta de seguridad ciudadana: el caso de Sucumbíos” de Oswaldo Jarrín porque no se refiere a las ciudades estudiadas.

tes cree que es inútil hacerlo, en Guayaquil el 73% y en Cuenca el 68%; cuando se aborda la prevención de delito en los jóvenes, la mayoría asevera que es indispensable mayor disciplina por parte de los padres; y, c) la sensación de inseguridad es tres veces superior a la victimización real acaecida.

Estas encuestas ofrecen información valiosa, sin embargo presentan algunas limitaciones. Por ejemplo, vemos que el énfasis sigue recayendo en los actos delictivos. Por otro lado, también se ha criticado que la encuesta no pueda generar datos confiables en relación a la violencia de género.

Por su parte, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana también se ha constituido en una fuente importante de información para el estudio de la violencia e inseguridad, particularmente para el análisis de la situación en la ciudad de Quito. Esta información circula principalmente por medio de la publicación de boletines periódicos que tienen como objetivo principal dar a conocer los resultados del proceso de investigación interinstitucional que lleva a cabo el Observatorio. Hasta el momento se han publicado tres boletines¹⁰ que contienen información sobre el proceso institucional que se ha venido desarrollando en aras de la seguridad ciudadana en la ciudad y también información estadística que destaca un enfoque epidemiológico y de “factores de riesgo”. Asimismo, se puede observar que estos boletines con el tiempo han ido incluyendo más información y aumentado los indicadores y los temas que se incluyen.

Por ejemplo, en el *Informe No. 1, Enero-Noviembre* (2003) se habla de algunos procesos institucionales como la creación del Observatorio y se muestra los resultados de la encuesta de victimización realizada en septiembre de 2003, en el marco del convenio FLACSO y Municipio de Quito, reseñada anteriormente¹¹. En el *Informe No. 2* (2003), se aborda una serie de temas como: muertes por causas externas en el DMQ, inseguridad ciudadana por causa de delitos, violencia intrafamiliar y de género, y un *Informe de victimización de Quito, diciembre 2003-enero 2004* realizado por FLACSO. En

10 También se pueden ver los contenidos de los boletines publicados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana en la página Web: http://omsc.quito.gob.ec/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=19&Itemid=34

11 Esta es la misma encuesta que se analiza en: Villacrés (2004). La diferencia está en que los boletines del Observatorio se concentran sólo en la ciudad de Quito.

relación a cada tema se presenta una serie de datos y recomendaciones. Los datos provienen en su mayoría de las denuncias, encuestas de victimización y es presentada con un enfoque de factores de riesgo. Por ejemplo, en relación a las muertes por causas externas se afirma que la mayor probabilidad de muerte por causas externas se produce en las personas adolescentes y menores de cuarenta años pertenecientes al sexo masculino y que los días y hora de mayor ocurrencia de los accidentes de tránsito que producen fallecimientos por esta causa se concentran en días de fin de semana, coincidiendo con las horas de mayor presencia de personas en actividades festivas en el fin de semana. En las recomendaciones se afirma que se debe hacer una adecuada identificación de la relación entre muerte, actividad laboral, sexo y edad, entre horas, lugar y días, para diseñar políticas. En el *3er Informe, Enero-Mayo* (2004), se evalúa los avances con respecto al año anterior, encontrando que las tendencias observadas en el año 2003 (según el informe anterior) se mantuvieron durante los primeros cinco meses del año 2004. Este informe cumple con las recomendaciones realizadas en el boletín anterior y contiene información sobre los cinco primeros meses del año 2004 con la interpretación de los principales factores que representan un riesgo para los diferentes problemas de inseguridad ciudadana. Se incorpora un nuevo capítulo que versa sobre el maltrato infantil, tomando como base de análisis los datos aportados por la DINAPEN. Este boletín es mucho más completo y demuestra mejoras en la presentación de la información; una modalidad que vale destacar es la presentación de mapas que muestran los lugares donde hay mayor concentración de denuncias con relación a los distintos temas tratados. La presentación y uso de estos datos es bastante específica, pues está dirigida a facilitar la acción institucional y aumentar la conciencia ciudadana frente a estos fenómenos de inseguridad, con un énfasis especial en la prevención.

A nivel de organizaciones de la sociedad civil también se están produciendo algunos diagnósticos de la situación de inseguridad a nivel local en algunas ciudades. No obstante, estos diagnósticos se caracterizan por presentar datos poco confiables que crean un efecto alarmista frente al tema de la violencia y la inseguridad. Así mismo, se observa que se repiten, de manera poco crítica, las ideas presentadas en otras publicaciones y que por lo general se limitan a constatar el “aumento” de la violencia, enfatizando los

fenómenos delictivos y a plantear algunas recomendaciones institucionales que por su naturaleza repetitiva parecen parte de una retórica preestablecida. Por otro lado, estos estudios, a pesar de provenir de actores localizados, suelen decir poco de las dinámicas locales en cada ciudad. No obstante, se debe rescatar el esfuerzo que demuestran estas investigaciones por crear un vínculo más directo entre la investigación y la acción, y por constituir un medio para exponer las demandas y los puntos de vista de la sociedad civil.

Uno de estos estudios es el “Diagnóstico situacional de la seguridad ciudadana en la ciudad de Quito” (2003), un documento no publicado que se realizó con el auspicio de la organización Marcha Blanca. El objetivo de este estudio es recuperar y sistematizar la información sobre seguridad ciudadana, reconociendo los grupos que trabajan el tema y las actividades que realiza cada grupo, con el fin de obtener un diagnóstico claro sobre la seguridad ciudadana en Quito. También busca identificar las acciones que deben ser priorizadas en base a la información obtenida, así como identificar aquellas acciones que se estén realizando y que es necesario apoyar. En base al mismo, se formuló el Plan de acción de Marcha Blanca, en el cual se definen sus objetivos, lineamientos, metas y resultados. En el documento se constata el aumento de la violencia, siendo las provincias fronterizas del norte las más afectadas (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos). También se identifican algunas causas de este aumento: la falta de políticas gubernamentales que impulsen el desarrollo y la reducción de la pobreza; los fuertes impactos derivados del Plan Colombia; la presencia cada vez más alta de grupos de desplazados y refugiados, quienes por su condición social, son calificados como población en riesgo; y el incremento de plantaciones, tráfico y decomiso de drogas.

El diagnóstico también señala que existe un incremento en la percepción ciudadana sobre la inseguridad de la ciudad, pues “aproximadamente el 50% de la población se siente insegura en su propias casas y barrios y más del 50% de la población ha sufrido algún tipo de agresión”¹², entre los indicadores más representativos de tipos de violencia se identificaron al asalto y robo a personas, seguido de asalto y robo a domicilio y homicidios.

12 Esta información difiere de la presentada en las encuestas de victimización.

Por último, se afirma que la violencia generó en la sociedad una reducción de la ciudadanía y la pérdida de la calidad de vida de la población. En relación al ámbito institucional se señala que no existen políticas públicas nacionales que posibiliten la participación e inclusión de otros actores de la sociedad civil, que permitan dar énfasis en la prevención de la violencia, construir ciudadanía y procesar democráticamente los conflictos. El diagnóstico también señala que el país carece de una estrategia integral de seguridad ciudadana, no se cuenta con un plan nacional de prevención, existen múltiples instituciones que tratan el tema de la violencia, sin embargo son acciones aisladas y descoordinadas, que no responden a una planificación integral y por lo tanto sus impactos son mínimos y no ayudan a superar el problema, más bien ahondan los problemas existentes como la falta de coordinación interinstitucional, lo que no permite contar con la información actualizada, validada y oportuna, tanto en estadísticas del delito cuanto en programas y proyectos en ejecución, un manejo indiscriminado de datos que no coinciden entre sí, incompletos, desactualizados y que son entregados inoportunamente y a conveniencia de cada institución. Como recomendaciones para el diseño de políticas se reitera algunos aspectos que ya han sido señalados como: la necesidad de crear mecanismos de participación ciudadana (mediante la Ley sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana) y fomentar el intercambio de experiencias entre países que han logrado desarrollar experiencias positivas; exigir la transparencia institucional por medio de veedurías ciudadanas que permitan reducir la impunidad y terminar con la corrupción; y la necesidad de impulsar una reforma institucional en la Policía Nacional.

En Guayaquil, Gaitán Villavicencio del Centro de Estudios Regionales-Guayaquil (CERG) ha trabajado en un sondeo de la situación de inseguridad que se vive en esta ciudad en particular. En una ponencia no publicada, titulada “Violencia social e inseguridad comprobada en Guayaquil: diagnóstico de situación”¹³ (2003), el autor identifica los distintos tipos de violencia, de organizaciones delictivas y las principales manifestaciones del delito en la ciudad. Se basa mayoritariamente en datos de la Policía

13 Los resultados de este trabajo también son presentados en: Villavicencio (2004).

Nacional, argumentando que estadísticamente hay un aumento relativo de varios tipos de hechos criminales y delincuenciales que inciden sobre el desenvolvimiento de las actividades urbanas y la calidad de vida de la población en general. También se argumenta que conforme crece la inseguridad aumenta la distancia entre la eficiencia y eficacia de la policía y el aparato judicial y la criminalidad organizada. El estudio se realiza tomando en cuenta que la violencia social en general, y la criminalidad organizada y delincuencia callejera en particular, que se generan en una sociedad concreta tienen actores definidos, formas de operación específicas que son móviles, variadas y multicausales. El autor retoma algunas ideas planteadas en Carrión (2002), como por ejemplo, que la violencia social es una relación social que debe ser entendida en su integralidad y como un proceso propio y que este enfoque permite diseñar políticas preventivas que vayan más allá de lo punitivo, la represión y el control. Para el caso concreto de Guayaquil, el autor afirma que las violencias en general, no sólo se han transformado y diversificado, sino también se han incrementado de manera sostenida. Asimismo, asevera que la percepción de inseguridad de la ciudadanía es mayor que la inseguridad real, debido a la distorsión del imaginario social como consecuencia del amarillismo de algunos medios de comunicación, la debilidad del capital social y del etiquetaje étnico y social existente. Como principales conclusiones y recomendaciones, el autor señala algunas ideas presentadas en estudios anteriores. Por ejemplo, que en Guayaquil las violencias sociales restringen la *ciudadanía* de sus pobladores y disminuyen la calidad de la ciudad como espacio público por excelencia. Propone, entonces, la creación de un Observatorio Ciudadano Humano para socializar y homogenizar información, impulsar nuevos conceptos y metodología para entender las violencias y novedosas concepciones para enfrentarlas; la creación de una policía comunitaria que logre promover formas alternativas de vinculación entre las comunidades y la policía de Más Seguridad-PAI; impulsar otros sistemas de administración de justicia que podrían procesar en forma pacífica y expedita los conflictos; y fomentar la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano¹⁴.

¹⁴ En Guayaquil, otro centro importante en la producción de información, no directamente sobre el tema de seguridad ciudadana sino de temas afines, es el Instituto Superior de Criminología

En Cuenca, el único documento encontrado que hace referencia al tema y que ofrece una suerte de diagnóstico sobre el panorama de inseguridad que se vive en la ciudad es una tesis realizada por una estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad del Azuay.

Dayana Páez Iturralde en su trabajo *Globalización, pobreza y determinantes sociales de la seguridad ciudadana en Cuenca* (2002-2003) ubica el tema de la seguridad ciudadana en un contexto en el que los paradigmas de la seguridad nacional están siendo desplazados por una concepción civil de la aplicación de la ley basada en la defensa de los derechos humanos. El estudio considera que este proyecto social debe tomar en cuenta las características de la modernidad, la globalización y sus impactos en la pobreza como explicación de manifestaciones violentas o agresivas. Uno de los objetivos del estudio es describir la realidad de la seguridad ciudadana en Cuenca sobre la base de datos estadísticos y bibliográficos. Los datos estadísticos fueron obtenidos de la Policía Judicial y la Comisaría de la Mujer y la Familia, además se aplicó una encuesta. Como resultado de la investigación se logró detectar zonas de peligrosidad en Cuenca y como resultado se hizo un mapa que indica desde zonas de alta peligrosidad hasta zonas seguras. También se hace una reflexión acerca de los fundamentos legales de la seguridad ciudadana revisando la Constitución Política y el Código Penal Ecuatoriano. No obstante, las soluciones planteadas revelan una preferencia por los métodos de control y represión, pues se recomienda que instituciones como el Municipio y el Consejo Provincial proporcionen a

y Ciencias Penales “Dr. Jorge Zavala Baquerizo” de la Universidad de Guayaquil. Esta es una institución académica cuyo objetivo fundamental es crear opinión pública sobre ciencias penales y criminología para ilustrar y mejorar la cultura jurídico penal en el Ecuador. Durante el período 2001-2004 el instituto ha venido publicando la *Revista del Instituto Superior de Criminología y Ciencias Penales de la Universidad de Guayaquil*, la cual constituye un esfuerzo por divulgar temas de interés general y publicar los mejores trabajos de sus alumnos. A continuación se mencionarán algunos de los artículos publicados en las diferentes ediciones de la revista a partir del año 2001 que abordan principalmente temas relacionados al delito y el crimen: “La delincuencia causas y efectos” (López, 2001: 5); “La delincuencia como fenómeno sociológico en Guayaquil los últimos cuatro años” (Boloña et al, 2001: 122); “El suicidio” (López, 2003: 14); “Aspectos criminológicos de la delincuencia infantojuvenil” (Viñas, 2003: 28); “El terrorismo” (López, 2002: 23); “La desaparición forzada. Delito del Estado victimizador” (Heredia, 2002: 74); “Causas de victimización como efecto de medidas cautelares de carácter personal” (Vásquez, 2002: 114); “Criminalidad de cuello blanco” (Gómez Mera, 2004: 1); y “Víctimas de abuso de poder policíaco” (Iza, 2004: 57), entre otros.

la ciudadanía las condiciones básicas de protección con guardias, policías, redadas, etc.

Una vez más estas investigaciones dan cuenta de una primera “etapa de diagnóstico” que se ha desarrollado para establecer énfasis, nudos críticos y futuras líneas de investigación. En estos momentos se están comenzando a desarrollar trabajos que examinan las políticas públicas de seguridad ciudadana que se han desarrollado en el país y algunos efectos perversos asociados a ellas. Se podría decir, entonces, que se ha iniciado una “etapa de evaluación” de estas políticas.

Posiciones críticas y análisis de las políticas: “etapa de evaluación”

En este sentido, es necesario rescatar el valor de la producción de trabajos críticos frente a los distintos procesos que se están viviendo bajo la consigna de la seguridad ciudadana y uno de sus corolarios: la regeneración urbana. Tal vez la ciudad de Guayaquil es el lugar donde los aspectos perversos de las políticas de regeneración urbana y su vinculación con la seguridad ciudadana son más obvios (lo cual se debe también a un modelo particular de gestión de la seguridad ciudadana que es criticado por enfatizar las acciones de control y represión). Los trabajos de Garcés y los testimonios recogidos por la Comisión Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos en Guayaquil demuestran, desde enfoques muy distintos, cómo los procesos que está viviendo la ciudad pueden traducirse en prácticas altamente excluyentes y violentas. En “Seguridad Ciudadana la falsa neutralidad del concepto” (2004), Xavier Andrade hace una aproximación crítica al concepto de la seguridad ciudadana y su relación con los procesos de regeneración urbana que se están viviendo en algunas ciudades del país, en particular en Guayaquil. Así, el autor discute tres ideas: a) El concepto de seguridad es aparentemente neutral y concita consensos entre todos, porque todos queremos vivir una vida segura en la ciudad, pero no es políticamente neutral, pues es manipulado por las autoridades y por otros actores sociales; b) El concepto de seguridad forma parte de un conglomerado de significados asociados a la así llamada “regeneración urbana”; c) Dado

que la regeneración urbana tiene consecuencias evidentes, tales como la creciente homogenización y privatización del espacio público y la creciente exclusión de sectores poblacionales de estratos populares, el tema de la seguridad llama inmediatamente la atención sobre los potenciales efectos perversos que va a tener en las nociones de ciudadanía (Andrade, 2004).

Siguiendo esta línea crítica, el artículo de Garcés titulado “Exclusión constitutiva: las organizaciones pantalla y lo antisocial en la renovación urbana de Guayaquil” (2004) ofrece una visión crítica del proceso de regeneración urbana que se ha venido gestando en Guayaquil aproximadamente desde el año 2000. El texto constituye “una etnografía política que disecciona la retórica y práctica de la renovación en Guayaquil, con el fin de poner bajo análisis las formas de legitimar una serie de perversos efectos secundarios” (Garcés, 2004: 53). Entre los objetivos de este estudio el autor destaca: “describir qué concepción de seguridad y belleza se encuentra tras los esfuerzos invertidos en la regeneración urbana” y “discutir la experiencia de la imposición de reglas mayores y menores a los ciudadanos en cuestiones que tienen que ver con el comportamiento normativo de género, clase y etnicidad en los espacios urbanos ya modificados” (Garcés, 2004: 55).

El autor nos demuestra que los procesos de mejoramiento en la arquitectura y seguridad disfrazan un reforzamiento de las divisiones entre clases, poblaciones marginales y etnicidades (Garcés, 2004: 54), y que la regeneración tanto en la arquitectura como en su concepción política está necesariamente ligada a diferentes formas de exclusión públicas y privadas. La idea es que los intentos políticos de inclusión social siempre implican una consecuencia recíproca y no intencional de producir parias o gente no deseada, quienes por su simple o compleja “identidad” pueden ser empujados hacia los márgenes de la sociedad civil. Para Garcés, el punto clave en tales modelos exclusionistas de la política está dado por los detalles íntimos o fenomenológicos de la experiencia sociocultural de la marginalización. Por lo tanto, para el autor la primera clave paradigmática de renovación urbana tiene que ver con una reorganización de la figura de lo “antisocial”. Argumenta también que la definición de lo antisocial ha sido más o menos efectivamente importada con el fin de canalizar y contener

cada movimiento inesperado u amenazante de la interacción cotidiana en la ciudad. Finalmente, el autor señala que cualquier estudio acerca de los cambios que se están experimentando en Guayaquil requiere apuntar a una serie de prácticas básicas como nuevas inversiones privadas para estimular la homogeneización del espacio público, la sobre-vigilancia policial de zonas comerciales y turísticas, la conjugación de un lenguaje religioso/culturalista que legitima simbólicamente el desarrollo y la exteriorización de “morales familiares” como una justificación para eliminar actividades y poblaciones “antisociales” de los nuevos márgenes de la ciudad (Garcés, 2004: 56). También afirma que las prácticas de marginalización política se reflejan en: a) el crecimiento de la seguridad y prácticas de contención para enfrentar las actividades “antisociales”; b) la persecución activa por parte del municipio de los trabajadores informales y su reubicación y/o desintegración en áreas de comercio legitimado; c) el extraño silencio y la ausencia de una mayor crítica pública sobre las formas más extremas de la transformación urbana; y 4) el crecimiento de “organizaciones pantalla” que son nuevas organizaciones con unidades paramilitares y organizaciones tercerizadoras que han asumido responsabilidades tales como mantener el orden y/o administrar las áreas renovadas en Guayaquil, mientras asumen menos responsabilidad por los actos reales y simbólicos de violencia contra el ciudadano común (Garcés, 2004).

Por otro lado, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) ha producido una serie de informes inéditos que exponen violaciones a los derechos humanos que están ligadas al tema de seguridad ciudadana y los procesos de regeneración urbana, ya que muchas de las denuncias tienen que ver con actos cometidos por miembros de la fuerza pública en aras del “embellecimiento” de la ciudad. Los informes utilizan la modalidad de estudios de caso y se nutren de testimonios y hechos concretos para establecer los recursos legales pertinentes para la resolución de cada caso.

En el informe “Los hechos del 22 de Agosto del 2002 en el sector de la Maternidad en Guayaquil” (2002) se investigan las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar en el marco de la expropiación de los inmuebles ubicados en un área del sector “La Maternidad” por motivo del

proyecto de “Regeneración Urbana” de la Municipalidad de Guayaquil. Según el informe, estas expropiaciones afectaron aproximadamente a 81 propietarios, 1 500 familias y setenta locales comerciales. Los testimonios indican que los responsables por las violaciones fueron agentes de la Policía Nacional, Policía Metropolitana y funcionarios del plan “Más Seguridad” de la municipalidad. Según los testimonios recogidos en este informe, el operativo se desarrolló de manera sorpresiva en horas de la madrugada y mediante un gran despliegue de agentes del orden y maquinaria. Se denuncia también el uso excesivo de la fuerza contra los moradores por parte de los policías metropolitanos y agentes vestidos de civil. En otro documento titulado “Informe sobre presuntos ajusticiamientos en la vía perimetral de Guayaquil” (2002) se investigan los presuntos ajusticiamientos que se constatan por el hallazgo sistemático de cadáveres en la Vía Perimetral de la ciudad de Guayaquil, desde hace una década. Afirma que se han encontrado 74 cadáveres, de los cuales 21 no fueron identificados y 31 tenían antecedentes delictivos. De acuerdo al informe, es posible que estas muertes se deban a la presencia de escuadrones de la muerte en la ciudad. En este documento se estudia una serie de casos en los cuales identifican como presuntos culpables a agentes de la policía, que aparentemente realizan estos actos vestidos de civil. Además se constata que no todos los casos son seguidos de una acción jurídica y que aquellos que lo son pocas veces conllevan a la sanción de los culpables. El reporte constituye un llamado de atención ante el miedo, la indiferencia y la presumible tolerancia que rodean a estas muertes, factores que generan la impunidad y el deterioro del Estado de Derecho vigente.

Asimismo, el informe “La acción de los agentes de la policía metropolitana y los derechos humanos en el cantón Guayaquil” (2003) presenta casos de violaciones de derechos humanos perpetradas por agentes de la Policía Metropolitana del Cantón Guayaquil durante el período 2001-2003 que actualmente reciben seguimiento por parte de CDH. En relación al contexto en que se han realizado estas acciones se destaca la implementación del plan “Más Seguridad” desde el 13 de septiembre de 2000. Como señala el informe, este plan busca la cooperación interinstitucional y ciudadana en la lucha contra la delincuencia para lo cual se equipó y fortale-

ció la Policía Metropolitana, estableciéndose coordinación con la Policía Nacional. Preocupa el que se haya equipado a la Policía Municipal con armas de fuego, lo cual, a criterio de CDH, le confiere atribuciones que no posee. También preocupa el uso ilegal del cuartel de la policía metropolitana como centro carcelario. El CDH considera que el desarrollo de la ciudad no debe estar solamente representado en obras ornamentales, sino principalmente en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, cuyo respeto y garantía también corresponde al municipio. A pesar de que reconoce la grave situación de violencia e inseguridad que azota a la ciudad y considera necesario y oportuno el equipamiento técnico que han implementado las autoridades para una acción inmediata con participación de la comunidad dentro del plan “Más Seguridad”, opina que la vigencia de los derechos humanos en la gestión de la seguridad ciudadana debe satisfacer previamente componentes fundamentales como: a) la implementación de vigorosas políticas sociales contra la pobreza y la desocupación, fomentando la participación ciudadana; b) la lucha contra la impunidad ejercida por una administración de justicia diligente, imparcial y transparente que provoque, entre otros resultados, una depuración de malos elementos de la fuerza pública y la policía metropolitana; c) la acción técnica y profesional de la fuerza pública contra la delincuencia; y, d) capacitación permanente a los miembros de la Policía Metropolitana sobre derechos humanos, justicia y paz. Finalmente, el CDH propone a la alcaldía liderar un proceso de planificación sobre la seguridad ciudadana que involucre a la ciudadanía de manera amplia, incluyendo a los grupos de derechos humanos con sus propuestas específicas.

Es por esto que es necesario analizar, de manera crítica, los distintos modelos de seguridad ciudadana que se están impulsando en el país y que tienden a tener rasgos y “efectos” altamente localizados. Por lo nuevo de estos fenómenos, aún no se observa estudios comparativos sobre las distintas políticas públicas de seguridad ciudadana que se están generando en el país; un vacío que es necesario llenar. Esta etapa de evaluación es importante también en la medida en que revela que los conceptos son puestos a prueba y desafiados en la práctica institucional y según los contextos específicos.

El trabajo de Daniel Pontón del año 2004 “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)” publicado en *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos* y editado por Lucía Dammert constituye un acercamiento a la experiencia de gestión de la seguridad ciudadana en Quito. En este sentido, el trabajo de Pontón representa el primer trabajo que sistematiza la acción institucional con un enfoque de seguridad ciudadana en el país (no se registra ningún trabajo de este tipo para los casos de Guayaquil y Cuenca). En este documento el autor hace un análisis descriptivo de las políticas públicas en seguridad ciudadana impulsadas en Quito. Como plantea el autor, este proceso es reciente, por lo que no se dispone de material bibliográfico que permita tener un acercamiento teórico y sistemático al modelo. Por lo tanto, el estudio se basa en fuentes primarias como entrevistas a informantes claves, acceso a informes descriptivos y actividades, boletines informativos, leyes, proyectos de ley, estatutos y estados financieros, pretendiendo de esta forma reconstruir el proceso. A lo largo del texto, Pontón describe el marco jurídico de la seguridad ciudadana; el proceso de institucionalización y el intercambio de experiencias con otras ciudades; la estructura orgánica y el manejo financiero de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana; y la figura del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Entre sus principales conclusiones señala que el modelo de seguridad ciudadana adoptado por el Municipio de Quito cuenta con una lista de actores muy amplia por lo que este sector ha jugado un rol protagónico en la coordinación o facilitación de este proceso. Por otro lado, Pontón también identifica las dificultades que emergen de este modelo interinstitucional, ya que “las instituciones tienen intereses y objetivos distintos que muchas veces van más allá de simplemente reducir los niveles de violencia e inseguridad ciudadana” (Pontón, 2005: 372). Estas dificultades han tenido un efecto directo en la calidad de la información que, como afirma el autor, “se ve opacada por la obstrucción de instituciones que se resisten a ceder en algún punto del cual podrían verse afectadas, como en el caso de la Policía Nacional” (Pontón, 2005: 372). También resalta que a pesar de que se han generado mecanismos novedosos para el financiamiento de estas iniciativas, como la creación de una tasa de seguridad ciudadana, la

mayoría de estos recursos se invierten en la capacitación de la policía y sólo un porcentaje mínimo es dirigido a campañas de prevención, educación y capacitación dirigidas a la ciudadanía o a trabajos de investigación que pueden aportar a la comprensión del problema. Pontón propone que futuras investigaciones podrían analizar la figura de la Corporación de Seguridad Ciudadana que es un ente clave y novedoso en este proceso. Así mismo, considera importante analizar el crecimiento indiscriminado de la seguridad privada y sus implicaciones para la seguridad.

Otras violencias y temas de investigación

Como ya se señaló, en el marco de la revisión de investigaciones sobre la cual se basa este trabajo se tomó en cuenta otras temáticas como la violencia de género e intrafamiliar, el maltrato infantil, jóvenes y violencia, derechos humanos, acceso a la justicia, etc. Sin embargo, en este documento se ha desarrollado con más detalle el análisis de las investigaciones que utilizan un enfoque de seguridad ciudadana. A continuación se presenta algunas reflexiones sintetizadas sobre los otros temas, simplemente para señalar que existen otros espacios de investigación ya desarrollados que deberían ser incluidos y tomados en cuenta en la construcción del concepto de seguridad ciudadana. El campo más desarrollado es sin duda el de violencia de género e intrafamiliar, seguido del estudio del maltrato infantil y la relación entre los/as jóvenes y distintos tipos de violencia. Las otras áreas no se pudieron explorar de manera exhaustiva, por lo que sólo se describirá algunos estudios revisados. Es necesario también recalcar que las distintas áreas temáticas se entrecruzan, por lo que no es posible hacer una división total entre ellas.

Violencia de género e intrafamiliar

Anteriormente, se señaló que existen algunos esfuerzos por incorporar el enfoque de género a las investigaciones que utilizan el concepto de segu-

ridad ciudadana. Tal vez el más claro ejemplo de este proceso se halle en el capítulo dedicado a la seguridad ciudadana del texto *Una aproximación a la situación de inequidad de género en el cantón Cuenca. Documento base para sustentar el Plan de Igualdad de Oportunidades* (2003), el cual representa un esfuerzo por insertar más claramente las problemáticas de género en la agenda política de seguridad ciudadana. Este documento sirvió de base para la formulación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) del cantón Cuenca, un instrumento que fue utilizado para orientar e impulsar las políticas, programas y proyectos a favor de la equidad de género en esta ciudad. En el capítulo dedicado a la seguridad ciudadana se pretende ofrecer un panorama general sobre la situación de inseguridad que se vive en Cuenca, así como analizar el tema de la violencia intrafamiliar; la situación de explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas; el acceso que tienen las mujeres a la justicia y los servicios que facilitan el mismo; y las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana en esta ciudad. La información que se presenta está basada principalmente en fuentes estadísticas y otros estudios realizados sobre el tema. Los datos sobre explotación sexual provienen de una investigación que llevó a cabo la Corporación Mujer a Mujer en el marco del proyecto “Acción y prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes mujeres y varones”, en el año 2000. Es interesante notar que a pesar de que esta investigación sirvió de base para el diseño del PIO, los objetivos de la sección dedicada a la seguridad ciudadana en este plan no toman en cuenta los temas abordados en el diagnóstico. Sin embargo, estos documentos son importantes porque muestran uno de los pocos esfuerzos que existen por definir estrategias de seguridad ciudadana desde un enfoque de género, basadas en la investigación y la participación de una variedad de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres. En este sentido, este trabajo también es un ejemplo de los procesos de interpelación al concepto de seguridad ciudadana que se están gestando desde la sociedad civil. Otros esfuerzos por cerrar la brecha entre los enfoques de género y de seguridad ciudadana son demostrados por la inclusión del artículo “Ser mujer un factor de riesgo” de Ernst (2002) en el texto *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, la

sección dedicada a la violencia intrafamiliar en el libro *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999* (2003), y la existencia de un espacio dedicado al estudio de esta problemática en el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana cuyos resultados circulan en sus boletines periódicos.

De manera general se observó que el tema de violencia intrafamiliar y de género se caracteriza por contar con un gran dinamismo investigativo, lo cual se debe a que éste ha sido un punto de interés primordial para los movimientos feministas, no sólo en América Latina sino en general¹⁵. De igual manera, fue posible constatar que la investigación es considerada como una herramienta importante para el diseño de intervenciones y políticas dirigidas a enfrentar esta problemática. Se pudo reconocer el rol de ciertas organizaciones no gubernamentales que no sólo impulsan el desarrollo de la investigación en el área sino también tienen un papel activo en el combate de la violencia de género. Entre ellas se destaca el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) que cuenta con sedes en Quito y Guayaquil, y ha apoyado gran parte de los trabajos reseñados en este estudio. En Guayaquil se destaca también la labor de la Fundación María Guare que, además, de tener programas de intervención produce informes estadísticos que logran sistematizar datos y presentar cifras sobre las denuncias y los tipos de violencia que se presentan ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. En Cuenca sobresale el trabajo de la Corporación Mujer a Mujer y SENDAS (Servicios para un desarrollo alternativo del Sur), así como el apoyo académico que ofrece el Programa de Estudios de Género de la Universidad de Cuenca. A escala nacional y en el ámbito gubernamental, el CONAMU (Consejo Nacional de la Mujer) constituye una instancia importante en el apoyo a la investigación de la violencia intrafamiliar y de género y en el desarrollo de políticas para enfrentar el problema. Este es el organismo que hace seguimiento al cumplimiento de la plataforma de acción Beijing en Ecuador la cual incluye, entre

15 Cabe mencionar que este es un proceso que precede la introducción de ideas sobre seguridad ciudadana y, por lo tanto, ha estado en la agenda pública por un período de tiempo más largo. En este estudio sólo se consideraron las investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004 por lo que es necesario explicitar que muchas investigaciones que abordan el tema de la violencia de género no fueron incluidas porque no fueron producidas durante este período.

sus objetivos, “prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas”¹⁶.

Debido a este estrecho vínculo entre la investigación y los movimientos de mujeres, los derechos de las mujeres son herramientas fundamentales en la lucha contra la violencia de género. No obstante, se observan distintos énfasis en las investigaciones, algunas de ellas se presentan como diagnósticos, otras indagan en las dinámicas culturales de la violencia, y un gran número de estudios se concentran en el aspecto jurídico y/o la ruta crítica que siguen las mujeres víctimas de violencia.

Al igual que en el tema de seguridad ciudadana, se ha producido una serie de diagnósticos que más que ofrecer un panorama general sobre la violencia de género en el país¹⁷ se concentran en sistematizar las acciones institucionales que se han generado ante el mismo. Entre estas investigaciones tenemos *Violencia contra las mujeres y las niñas. Situación del Ecuador 1995-1999*, escrita por Natacha Reyes y Gloria Camacho (2001) y apoyada por PNUD y CONAMU. Este estudio se realizó en el marco de la campaña interagencial “Violencia contra las mujeres y las niñas”, dado que se consideró necesario recopilar información actualizada sobre la violencia que sufren las mujeres y niñas de Ecuador. Los temas que se tratan en el trabajo son los siguientes: lo que ha hecho el Estado en el tema de violencia de género; vacíos y limitaciones en las respuestas institucionales y sociales al problema; oferta de servicios existente; y se presenta un listado de organizaciones e instituciones que trabajan el tema. Por otra parte, a finales de 2001, UNIFEM inició un proceso de balance de los esfuerzos realizados

16 Ver por ejemplo, CONAMU (2001; 2004). En estas publicaciones se hace seguimiento a la Plataforma de Acción de Beijing en la cual existe una sección dedicada a la violencia, sin embargo sólo muestran datos muy generales extraídos de otras investigaciones.

17 De hecho uno de los problemas que se constatan en el tratamiento de la violencia de género e intrafamiliar en el país es la falta de datos confiables de alcance nacional que vayan más allá de las denuncias presentadas ante las Comisarías de la Mujer y la Familia. Actualmente el trabajo *Encuesta demográfica y de salud materna e infantil, informe preliminar* (2005) desarrollado por CEPAR constituye el único estudio de alcance nacional que ofrece datos sobre esta problemática. En ella se indica que el 40% de las mujeres han sido víctimas de maltrato verbal o psicológico, el 31% de maltrato físico y el 12% de abuso sexual (Prieto et al., 2005: 167). La cifra que comúnmente se maneja en la literatura, sin saber a ciencia cierta de donde proviene, indica que 6 de cada 10 mujeres ecuatorianas han sufrido violencia por parte de sus cónyuges, lo cual difiere de los datos anteriores (Prieto et al., 2005: 269).

para la eliminación de la violencia contra la mujer en América Latina. En el año 2002 se acordó incluir en el estudio no sólo las iniciativas de UNIFEM sino también las de las distintas organizaciones involucradas en el tema, por lo que se designó a CLADEM como organización contraparte para la realización de un análisis a profundidad sobre la violencia doméstica contra las mujeres en la región. En este contexto CLADEM-Ecuador produjo el texto: *El enfrentamiento de la VIF en Ecuador: diagnóstico de una década* (2001), esta investigación responde a la necesidad de profundizar en el conocimiento de los cambios institucionales que han tenido lugar en el sistema de administración de justicia (jueces, policía) y servicios conexos, y de las alianzas y estrategias utilizadas en la erradicación de la violencia doméstica en el país para consolidar los avances logrados, enfrentar los obstáculos persistentes y definir las acciones futuras. Dentro de esta línea de “diagnóstico” también se ubica el trabajo de Rosario Gómez Santos y Lola Valladares, *Las redes, acción colectiva contra la violencia a la mujer y el maltrato infantil* (2000), aunque se refiere solamente a la realidad de la ciudad de Quito. En este estudio las autoras hacen un mapeo de las instituciones que trabajan en violencia intrafamiliar y maltrato infantil en la ciudad y analizan aspectos relacionados con el sistema de registro, la metodología de intervención, la experiencia en redes, y otros aspectos de las instituciones. Se investigaron 97 instituciones en el Distrito Metropolitano de Quito mediante de una encuesta. Por medio del estudio se concluyó que hay una mayor concentración de instituciones en las zonas norte y centro de Quito, y que en las áreas de mayor población no existen instituciones de atención. Se constató también que existe debilidad en los sistemas de registros de casos, confusión y debilidad en los aspectos teóricos-metodológicos que sustentan su trabajo, desconfianza hacia el trabajo en red, y desconocimiento de instituciones similares y cercanas geográficamente.

Otros trabajos se concentran más bien en explicar las dinámicas culturales que generan y sostienen la violencia de género e intrafamiliar y plantean la necesidad de entender que la violencia contra las mujeres (principales víctimas de este tipo de violencia) se nutre de patrones culturales androcéntricos que impiden el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derechos. Estos estudios son sumamente importantes en la medida en

que enmarcan el problema en un contexto macro y prestan especial atención a las dinámicas culturales que fomentan y permiten la violencia de género, especialmente aquella ejercida contra las mujeres.

En esta línea se encuentran los trabajos de Gloria Ardaya y Miriam Ernst: *Imaginarios urbanos y violencia intrafamiliar* (2000); Gladys Eskola Torres: *Apuntes sobre violencia de género, la necesidad de un nuevo orden simbólico* (2002); y Gloria Camacho: *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual* (2003). Ardaya y Ernst (2000) estudian los aspectos relacionados con las culturas sociales y familiares y la cultura política, considerando que en la vigencia de estas culturas se encuentran muchas explicaciones de la violencia social en general y de la violencia contra las mujeres en particular. Las autoras plantean que no se puede reducir el problema de la violencia intrafamiliar a la relación entre los géneros, pues ésta se encuentra inserta en relaciones sociales y políticas más amplias. Por su parte, Gladys Eskola (2002) reflexiona sobre algunos de los componentes que intervienen en los fenómenos violentos, especialmente dirigidos contra las mujeres, y se acerca a la comprensión del papel reproductor de la violencia que ejercen algunas instituciones sociales. También analiza los derechos y la ley como dispositivos simbólicos y de respuesta al conflicto y la demanda social en torno a la violencia de género. La autora propone que aunque sea en términos de utopía se debe enunciar la necesidad del cambio del orden simbólico en la sociedad, y que el reto consiste en transformar los imaginarios en torno al poder y la dominación para poder cambiar el modelo de las relaciones entre mujeres y hombres.

Camacho (2003) se propone conocer hasta qué punto los discursos y prácticas sobre derechos y ciudadanías desarrolladas en Ecuador han incidido en la población juvenil de manera que problemas como el maltrato infantil, la violencia hacia la mujer y el abuso sexual dejan de ser considerados asuntos privados y se los enfrenta como una violación de derechos humanos. Los resultados reflejan un panorama bastante oscuro en el cual prima la tolerancia de la violencia basada en ideas predeterminadas sobre el género, la clase, la etnia y la edad, que son a su vez fomentadas por dinámicas familiares. Un trabajo que se distingue por estar ubicado entre la explicación de causas y el aspecto institucional es el de Ana Ricaurte de

la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Su trabajo “Alternativas de la orientación psicoanalítica lacaniana al abordaje psicológico a mujeres en situación de maltrato, en el marco de una atención institucional” (2001), investigación que no ha sido publicada y desarrollado a petición de la Fundación María Guare se distingue por utilizar herramientas teóricas, propias del psicoanálisis y no de las ciencias sociales, que no se utilizan en ninguna de las otras investigaciones revisadas. La investigación se basa en el trabajo clínico realizado con un grupo de mujeres maltratadas con la intención de ver en la práctica qué factores inciden para que se produzca este tipo de relación y cómo tratar lo más subjetivo de este problema: la persona afectada. El estudio ofrece herramientas para la comprensión de la relación de maltrato y para mejorar, en base a estos conocimientos, los modelos de atención de mujeres que son víctimas de maltrato por parte de sus parejas. A pesar de que el enfoque sociológico es privilegiado por sobre los enfoques psicológicos¹⁸ en la mayoría de los estudios con un enfoque de género, la teoría lacaniana es considerada como una herramienta valiosa en la medida en que devela ciertos rasgos del orden simbólico influenciados por las relaciones y representaciones de género. En este sentido, el trabajo de Ricaurte ofrece una perspectiva valiosa y distinta para el análisis del fenómeno de la violencia intrafamiliar.

Un gran número de investigaciones se concentran en el aspecto jurídico y el acceso a la justicia, dando gran importancia al papel que cumplen las Comisarías de la Mujer y la Familia y la aplicación de la ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103)¹⁹. *Las fisuras del patriarcado: reflexiones sobre feminismo y derecho* (2000), coordinado por Gioconda Herrera, es una publicación importante en esta área puesto que ofrece, tanto una reflexión teórica sobre los cuestionamientos feministas al derecho, como ejemplos específicos de cómo estos aportes están afectando en la práctica

18 Cabe destacar, sin embargo, que la violencia intrafamiliar es comúnmente abordada desde un enfoque psicológico, sobre todo en las intervenciones y políticas que se proponen combatirla.

19 En el CONAMU se ha desarrollado algunas consultorías para evaluar la aplicación de la Ley 103. Ver por ejemplo: Asociación de Mujeres Jueces del Ecuador (1999); Salgado, Rocío (1999). No han sido reseñadas aquí por no enmarcarse en el período de estudio de esta investigación. Por otra parte, estas consultorías constituyen informes que no han sido publicados y sólo pueden ser consultados en la biblioteca del CONAMU.

del mismo, particularmente en el ejercicio de los derechos de las mujeres. El texto es el resultado del seminario “Género y derecho: reflexiones desde la teoría y la práctica”, organizado por FLACSO y auspiciado por el CONAMU y la Fundación Friedrich Ebert-ILDIS. Incluye artículos que se refieren a la realidad específica de Ecuador como “La Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia y la administración de justicia” de Rocío Salgado. En *Violencia intrafamiliar: enfoques psicológico y jurídico* (2004), Fabiola Solís de King y Bertha Moreira de Álava, hacen un recuento de todas las leyes que amparan a la mujer objeto de violencia, explican las causas de la violencia intrafamiliar, presentan el derecho constitucional, con códigos y leyes específicas, y el rol que juegan las Comisarías de la Mujer y la Familia. El trabajo se presenta como una herramienta que permite a las mujeres conocer las leyes que les amparan en caso de sufrir violencia. El estudio también ofrece un análisis psicológico de las relaciones familiares y las situaciones de maltrato.

Natalia Tapia Mansilla en el texto “Investigación sobre el cumplimiento de las normas del debido proceso en la aplicación de la ley en casos de violencia intrafamiliar” (2003), informe que no ha sido publicado, presenta los resultados de un estudio que se realizó en todas las Comisarías de la Mujer y la Familia del país que cuentan con una ONG contraparte. La investigación fue financiada por el Fondo “Justicia y Sociedad” de USAID y se elaboró en el marco de un convenio entre la Fundación ESQUEL, CEPAM y la DINAGE (Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno). Este documento tiene como propósito analizar si las Comisarías de la Mujer y la Familia están siguiendo las pautas del debido proceso para lo cual se utilizan herramientas propias del análisis jurídico. Una de las principales conclusiones del estudio es que las comisarías no han cumplido con el debido proceso respecto de las víctimas, lo cual las deja en total indefensión. En 1996 se firmó el convenio USAID-CEP AM para llevar a cabo un proyecto de “Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia”, en el que se estableció la necesidad de sistematizar la experiencia de la creación y el proceso de funcionamiento de las comisarías de Quito, Guayaquil, Cuenca y Esmeraldas. De allí surge el estudio producido por la Corporación Utopía, *Proyecto fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer*

y la Familia (2000), como una conclusión general se dice que la inversión realizada ha generado un impacto positivo en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de la población en contra de la violencia intrafamiliar. Por otra parte, el CONAMU ha evaluado el funcionamiento de las comisarías a escala nacional por medio de consultorías. Otro estudio que evalúa los modelos de atención legal es una consultoría desarrollada por Solanda Goyes y Galo Granda para el CONAMU, titulado “Modelo de gestión de los juzgados de familia y contravención de violencia intrafamiliar” (2002); como se puede observar existen variados esfuerzos por sistematizar la experiencia y eficacia de las Comisarías de la Mujer y la Familia, ya que se considera uno de los principales instrumentos para combatir la violencia intrafamiliar en el país, sin embargo, los resultados son mixtos, mientras algunos estudios evalúan positivamente la experiencia otros consideran que aún es necesario invertir en mejoras para garantizar el buen funcionamiento de las mismas.

También existe una línea de estudios que se concentra específicamente en la acción institucional frente a los delitos sexuales y los casos de violencia intrafamiliar que son llevados a los juzgados penales. Esta es un área de especial importancia, dada la poca atención que ha recibido tanto a nivel académico como a nivel de políticas públicas y la impunidad que prima al respecto. Hasta el momento se han llevado a cabo tres estudios en esta área, los dos primeros fueron apoyados por el Fondo “Justicia y Sociedad” (Convenio USAID-ESQUEL). El primero es el trabajo: *Investigación género y procedimiento penal*, coordinado por Patricia Esquetini, el objetivo de esta investigación es identificar cuál ha sido el impacto que los cambios a la legislación procesal penal, implementados desde julio de 2001 en Ecuador, han tenido sobre los derechos de las mujeres, especialmente en el tratamiento de los delitos sexuales y los casos de violencia intrafamiliar o doméstica que son tratados por el sistema de justicia penal. La importancia de este trabajo radica en que no se cuenta con ningún estudio que evalúe al nuevo sistema procesal penal desde un enfoque de género. Esta investigación permite identificar los temas que deberían ser trabajados o consolidados en el futuro por las instituciones, como por ejemplo, cambios en las prácticas de los operadores, mayor capacitación de jueces, fiscales,

policías, abogados y reformas en el marco normativo, entre otros. Por lo tanto, se pretende que este análisis contribuya a evitar la victimización secundaria, a aumentar el número y la calidad de respuestas que el sistema como servicio público debe ofrecer a las víctimas y al fortalecimiento de una justicia que realmente garantice el cumplimiento de las leyes. Por otra parte, el proyecto “Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia” llevó a cabo la investigación “Sistematización de casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar” (2004). Esta es una sistematización de cincuenta casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar (incluyen violaciones, atentado al pudor, agresión sexual, estupro, acoso sexual y VIF) denunciados ante distintos organismos públicos en cinco cantones del país (incluyen Cuenca, Quito y Guayaquil). El estudio tiene por objeto obtener lecciones y desarrollar buenas prácticas en torno al tema de delitos sexuales y violencia intrafamiliar, por medio de la reconstrucción cronológica del proceso que siguen los delitos sexuales y de VIF e identificando los distintos nudos que enfrentaron las demandantes y frenaron los procesos (utilizando el enfoque de la ruta crítica). También busca estudiar los distintos ejes que caracterizan al fenómeno jurídico: componente cultural (percepciones); componente institucional (prácticas); componente normativo (leyes). En base a las principales conclusiones del estudio se identifican líneas de acción, entre las cuales se mencionan: promover una cultura con seguridad ciudadana en el marco de las relaciones familiares; mejorar las prácticas institucionales de los organismos que administran justicia; garantizar la aplicación de las normas constitucionales y de la Ley 103; cambiar las concepciones culturales que re-victimizan a las personas que sufren delitos sexuales. Este es un trabajo riguroso que vale la pena revisar porque contiene recomendaciones de tipo jurídico muy puntuales.

Por último, Beatriz Orellana Serrano de la Corporación Mujer a Mujer llevó a cabo el estudio *La justicia presa: investigación de la violencia doméstica en la administración de justicia* (2000) por medio del Convenio USAID-CEPAM. Esta es una investigación sobre la administración de justicia en los casos de delitos de lesiones por violencia familiar y delitos sexuales, presentados en los juzgados del país, en Quito, Guayaquil y Cuenca. En ella se analizan los datos obtenidos de una primera indagación que consistió en

cuantificar el número de casos de lesiones y delitos sexuales ingresados en los juzgados de lo penal y determinar el estado procesal de cada uno de los casos, el tipo de sentencia dictada en cada uno de ellos y el número de detenidos por casos de violencia intrafamiliar. Se utiliza además información de tribunales penales, cortes superiores de justicia y centros de rehabilitación de Quito, Guayaquil y Cuenca, para comparar el flujo de trámites por violencia doméstica en comisarías y juzgados penales. El análisis se hace con el objeto de identificar obstáculos en el efectivo acceso a la administración de justicia y plantear sugerencias o alternativas que orienten a la construcción de una cultura sensible a la violencia física y sexual. Este trabajo muestra la urgencia de encaminar esfuerzos específicos para combatir la discriminación real en la aplicación de las leyes penales, aparentemente neutras con relación al género, las cuales impiden que la justicia se concrete, generando desconfianza. La autora plantea que el estado, al negar la adopción de mecanismos legales para sancionar la violencia sexual y física que sufren las mujeres, insta a que los organismos interesados en la solución del problema lo aborden como una violación de los derechos humanos.

También es notoria la influencia que ha tenido la OPS/OMS en la introducción del concepto de *ruta crítica* en el estudio de la violencia intrafamiliar en Ecuador. Este enfoque se refiere principalmente a las trabas que enfrentan las mujeres maltratadas al momento de denunciar la violencia que sufren, poniendo gran énfasis en la experiencia de la víctima. Este enfoque fue introducido gracias al trabajo *Violencia contra las mujeres: la ruta crítica en Ecuador* (1999) de María Cuví y apoyado por la OPS/OMS. El estudio plantea que la construcción de respuestas para enfrentar la violencia intrafamiliar requiere conocer qué hacen las personas afectadas para enfrentar el problema y qué reciben de las instituciones y organizaciones a las que acuden en busca de apoyo y atención. Posteriormente se han realizado adaptaciones de este enfoque para el análisis de las distintas realidades locales. Por ejemplo, CEPAM-Guayaquil llevó a cabo la investigación “Estudio de caso regional: la ruta crítica seguida por mujeres afroecuatorianas afectadas por violencia intrafamiliar” (2000), informe que no ha sido publicado. En Cuenca, María Sol Roura y Monserrat Suárez llevaron a cabo el estudio *Acciones de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar* (2002),

también utilizando el enfoque de la ruta crítica para analizar la situación de las mujeres víctimas de violencia en el cantón Gualaquero. Este enfoque también ha sido utilizado en otras ciudades para estudiar la situación particular de violencia que viven las mujeres indígenas²⁰. Tatiana Cordero en el documento “La pertinencia de modelos de atención específicos para mujeres afroecuatorianas e indígenas afectadas por la violencia intrafamiliar” (2003, informe no publicado) profundiza en una investigación comparativa que fue realizada por la OPS sobre la ruta crítica de mujeres indígenas y afroecuatorianas que han vivido situaciones de violencia doméstica. El estudio se realizó en cuatro localidades del país, dos en la sierra (Guamote y Cotacachi) y, dos en la costa (en la ciudad de Esmeraldas y Guayaquil). La autora examina la pertinencia o no de un modelo de atención específico para cada uno de estos grupos de mujeres, de diferentes etnias. Una de las conclusiones es que no es necesario desarrollar un modelo “étnico” para las mujeres afroecuatorianas e indígenas, sino más bien tomar en cuenta cómo las estructuras sociales en las comunidades indígenas y afroecuatorianas operan, para que desde ellas mismas se proponga una forma de atención a la violencia, concordante con lo que está definido por la Ley 103.

A pesar de esta producción a nivel investigativo, es palpable el hecho de que el concepto de violencia intrafamiliar o doméstica ha reducido hasta cierto punto la agenda de investigación, dejando de lado otros tipos de violencias que pueden ser explicados mediante el enfoque de género y que se viven en los espacios públicos. Dado el hecho de que se confirma que la principal víctima de la violencia en el hogar es la mujer, también se ha tendido a entender la violencia de género como sinónimo de violencia contra la mujer. Por esto, es necesario rescatar el trabajo de investigadores/as que han seguido otras líneas de investigación y trabajado temas poco explorados, como lo son el tema de la explotación sexual, la prostitución infantil, y el acoso y abuso sexual en los colegios. Tal es el caso de las investigaciones desarrolladas por la Corporación Promoción de la Mujer (CPM). En *A mí también. Acoso y abuso sexual en colegios del Ecuador, Discursos opuestos y prácticas discriminatorias* (2001), Tatiana Cordero Velásquez y Gloria Var-

20 Uno de estos estudios es de Vallejo Real (2002). Otro trabajo que también aborda la problemática de la violencia sufrida por las mujeres indígenas es de Prieto et al. (2006).

gas plantean que el abuso y acoso sexual en colegios de Ecuador develan la existencia de la violencia sexual como parte de la cotidianidad de los y las jóvenes. En el estudio se afirma que uno de cada cuatro jóvenes ha vivido experiencias de violencia sexual y uno de cada tres las conoce. Esta realidad afecta particularmente a las niñas y los profesores que se identifican como grupo importante entre los agresores. Así, esta investigación busca contribuir al conocimiento del tema, para que el Estado, las instituciones públicas y privadas y las personas asuman la responsabilidad que les corresponde. Esta problemática también es explorado por Gloria Camacho en el estudio ya reseñado *Secretos bien guardados* (2003), el cual recoge los resultados de 1 000 encuestas realizadas a jóvenes varones y mujeres, estudiantes de los últimos cursos de secundaria, en Esmeraldas, Quito, Guayaquil y Cuenca. La muestra fue representativa de los distintos estratos socioeconómicos y tipos de colegios (fiscales y particulares, laicos y religiosos, mixtos o no). En otros estudios se aborda el tema de la explotación sexual, que está estrechamente relacionado con la violencia sexual y de género. Tal es el caso de la investigación *La industria del sexo local: cultura marginalidad y dinero* (2001), desarrollada por un grupo de investigadoras de la CPM. En 1997 la CPM (o Taller de Comunicación Mujer), con el apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos, comenzó un proyecto piloto a fin de conocer las dinámicas de la industria del sexo en la ciudad de Machala. Luego del primer año del proyecto piloto se extendió a Lago Agrio y Cuenca. En la investigación final también se profundiza en los casos de la ciudad de Quevedo y la provincia de Manabí, puesto que se constató que muchas jóvenes que se insertaban en la industria del sexo provenían de estos lugares. El estudio busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las condiciones sociales, económicas y familiares que determinan la explotación sexual de niñas/os, hombres y mujeres adolescentes? Para ello se indaga en el proceso personal que viven las/los niñas/os, hombres y mujeres adolescentes previo, durante y después de la explotación sexual; ¿cuál es la auto imagen que tienen los/as niños/as, hombres y mujeres adolescentes explotados sexualmente y sus percepciones sobre la explotación sexual?; ¿cuáles son las percepciones y representaciones sociales que tienen los/las profesionales de entidades públicas reguladoras de la prostitución, la explotación sexual y el

tráfico de personas, de instituciones públicas o privadas que trabajan con niñas/os, y los/as dueños/as de prostíbulos sobre las personas explotadas sexualmente?

Además de constatar ciertas dinámicas comunes al funcionamiento de la industria del sexo en las ciudades estudiadas, las autoras también destacan algunas diferencias geográficas. Por ejemplo, afirman que Cuenca tiene una particularidad, pues en esta ciudad priva la concepción de patología, por lo que la explotación sexual se relaciona con algún tipo de disfunción social. Por otra parte, las investigadoras destacan que si bien la articulación entre violencia y explotación sexual se manifiesta en todas las ciudades, en Cuenca la relación que se hace es casi directa. Por último, señalan que este estudio muestra las tensiones y contradicciones en el abordaje de la explotación sexual, tanto en términos conceptuales como en relación a las alternativas que se plantean. Esta primera aproximación abre nuevos interrogantes sobre la instrumentalización de la marginalidad en la industria del sexo, la criminalización selectiva de los y las jóvenes, el control y la institucionalización como respuesta social y sobre la construcción de la cultura sexual basada en un modelo masculino.

En base a este trabajo Tatiana Cordero y Montserrat Sagot publicaron un protocolo de investigación titulado *Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (protocolo de investigación)* (2001), cuyo propósito es contribuir a la elaboración de otras investigaciones de este tipo y dar a conocer el proceso que desarrolló la Corporación Promoción de la Mujer en su propio trabajo de investigación. La publicación de este material también indica que abordar diferentes expresiones de las violencias de género exige el uso de distintas herramientas metodológicas, en este caso (y en los estudios de género en general) se privilegian las herramientas de la investigación cualitativa. Por otra parte, en Bardález, Mendoza y Salgado (2002) también se incluye un estudio sobre explotación sexual en la ciudad de Cuenca y en Quito, el Colectivo Pro Derechos Humanos (PRO-DH) llevó a cabo una investigación titulada *La explotación sexual infantil en Quito* (2001).

Otros trabajos que se distinguen por presentar nuevos temas de investigación, que exceden el campo de la violencia intrafamiliar son aquellos que analizan la violencia política, o procesos políticos que terminan siendo

violentos, desde un enfoque de género. Estos trabajos también exceden la esfera local al tratar dinámicas nacionales y hasta internacionales. Tal es el caso de una consultoría desarrollada para el CONAMU por Lola Valladares titulada *Informe sobre violencia contra las mujeres perpetrada y/o condenada por el estado, verificada en conflictos armados, reclusión penitenciaria y situaciones de refugiadas* (2001), y un trabajo de Xiomara Ventura también hecho a petición del CONAMU, titulado *Mujeres en riesgo frente al Plan Colombia* (2002). Más recientemente se publicó el trabajo de Gloria Camacho *Mujeres al borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador* (2005), apoyado por UNIFEM.

Otro trabajo que se distingue por presentar una línea distinta de investigación es el de Soledad Guayasamín Cruz y Miriam Moya Herrera, titulado *Ser de coyote. Una condición para migrar como ilegales: migración y violencia sexual* (2000), publicado por la Universidad de Cuenca. Este trabajo se propone, por medio de testimonios y relatos confidenciales, exponer la violencia sexual que sufren las mujeres migrantes de Azuay y Cañar. Además, persigue visibilizar la situación de rechazo social que viven las mujeres que retornan al país luego de la deportación y la violencia sexual que viven los hijos/as de padres migrantes en Azuay y Cañar. Como hemos visto en esta revisión de la literatura, se observa que un gran número de investigaciones se concentran en el análisis de los mecanismos legales existentes para enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar. Si bien la reflexión jurídica es importante, ésta tiende a limitarse al campo del “tratamiento” de la violencia, dejando de lado la prevención (entendiendo también que una cultura de intolerancia frente a la violencia de género debería constituirse en factor de disuasión para los/as agresores/as y que las conquistas del movimiento feminista en el ámbito legal indican avances en el proceso de ciudadanía de las mujeres, niñas y adolescentes). Sin embargo, existen pocas reflexiones sobre las causas de la violencia de género e intrafamiliar en Ecuador que permitan detectar formas de intervenir a priori y que identifiquen dinámicas locales y procesos estructurales que expliquen el fenómeno. Tampoco existen muchos trabajos que reflexionen sobre la relación entre la violencia de género e intrafamiliar y otras formas de violencia social, en este sentido, es importante impulsar investigaciones

que se concentren en las motivaciones de los/as agresores/as y que presten atención a las dinámicas culturales que sostienen y justifican la violencia de género (en sus múltiples expresiones y espacios).

Al igual que en las investigaciones con un enfoque de seguridad ciudadana, en el tema de la violencia de género es importante tomar en cuenta y reflexionar acerca de los conceptos y términos que guían las investigaciones. Por ejemplo, algunas feministas prefieren utilizar el término violencia de género (y no violencia intrafamiliar), inclusive cuando ésta ocurre en ámbitos familiares, otras consideran que el término violencia intrafamiliar neutraliza el carácter político de la violencia doméstica, tal y como fue denunciada cuando el movimiento feminista colocó el tema en la agenda pública. No obstante, la elección de un término u otro pocas veces es justificado y analizado, salvo en el caso de Tatiana Cordero (2003), quien expresamente decide utilizar el término violencia doméstica debido a su carga política. Por otro lado, es importante señalar, como lo hace Camacho (2003), que la violencia de género no se reduce a la violencia contra las mujeres (aunque constituye su expresión más frecuente). En este sentido, el concepto de violencia intrafamiliar también ha reducido y limitado los campos de reflexión y acción en torno a la violencia de género. También fue posible constatar que el estudio de la violencia intrafamiliar ha limitado temas de investigación que se refieren a la violencia de género en otros espacios, como por ejemplo el ámbito educativo. Por último, es necesario tender puentes entre este cuerpo de producción científica y los enfoques de seguridad ciudadana para que los estudios de violencia intrafamiliar y de género no se mantengan en una esfera separada y para que los movimientos de mujeres puedan tener otra vía de acción mediante las políticas de seguridad ciudadana que se están gestando actualmente.

Maltrato infantil

En la sección anterior se presentaron temas que incluyen el maltrato infantil, pues éste se ubica dentro del análisis de la violencia intrafamiliar o doméstica. Se presentó estudios que abordan la violencia que sufren los/as

niños/as y adolescentes, incluyendo la explotación y el abuso sexual, desde una perspectiva de género (Camacho, 2003; Cordero et al., 2001; Cordero y Vargas, 2001; Bardález, Mendoza y Salgado, 2002), entre otros. Más aún, los recursos que existen para erradicar la violencia intrafamiliar (como las comisarías de la Mujer y la Familia) constituyen también instancias para la denuncia del maltrato infantil, por lo que las investigaciones que evalúan su funcionamiento también son pertinentes al estudio del maltrato infantil y su atención. Esta inclusión permite que el maltrato infantil sea abordado desde una perspectiva de género, pero también le resta especificidad, por lo que es necesario destacar que no todos los estudios del maltrato infantil parten de un enfoque de género (aunque se encontró información muy dispersa en esta área).

Según Salazar y Camacho (2001) en el tratamiento de la violencia intrafamiliar han prevalecido tres enfoques: enfoque en la mujer (empoderamiento); enfoque en la relación de género; y, enfoque en la “preservación de la familia”. Como vimos anteriormente, en el estudio de la violencia de género han prevalecido los dos primeros enfoques, dada la injerencia de los movimientos feministas en el impulso de la investigación. Sin embargo, en las políticas públicas dirigidas a combatir el maltrato infantil se constata la prevalencia de un enfoque “familista”, que se concentra en la integralidad de la familia sin considerar que en muchos casos la estructura familiar posibilita las relaciones de maltrato y violencia, que a su vez se generan por relaciones de poder mediadas por el género. Según este enfoque, lo más importante es mantener la unidad familiar y no la restitución de los derechos de las mujeres y niños/as que por lo general son las principales víctimas de la violencia intrafamiliar. Por su parte, Tatiana Cordero llama la atención sobre el hecho de que en muchos casos las intervenciones que no toman en cuenta un enfoque de género tienden a privilegiar al niño/a, restándole atención a la situación de maltrato que puede estar viviendo la madre. En este sentido, el trabajo de Mendoza Eskola plantea la necesidad de tender puentes entre los estudios de género y aquellos que estudian la problemática del maltrato infantil. En *Políticas públicas para la infancia y adolescencia desde la equidad de género* (2002a), un trabajo apoyado por la Universidad de Cuenca, Mendoza Eskola reflexiona sobre cuáles han sido

las concepciones de género detrás de las políticas de familia en Ecuador, especialmente aquellas dirigidas a la infancia, para sobre esta base discutir una propuesta diferente que conjugue los derechos de mujeres con los derechos de los niños/as, políticas que en el país han tenido un recorrido paralelo, sin muchas posibilidades de convergencia, sino más bien, con una marcada historia de desencuentros. En esta línea, la autora inscribe el análisis de dos objetos construidos históricamente: la infancia y la maternidad. Trata de analizar las condiciones que rigen su aparición y funcionamiento y cómo éstas son constitutivas de un saber en una época y un lugar determinados, lo cual lleva a la autora a esbozar las condiciones de su transformación.

Siguiendo este argumento, pero con un énfasis más operativo, Mendoza Eskola produce el documento *Por el derecho a vivir sin violencia. Propuesta de un sistema de indicadores para la atención a niños/as y adolescentes víctimas de violencia y maltrato* (2002b). En este trabajo se analizan los principios que fundamentan el ejercicio de los derechos de los niños/as y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos a partir de lo cual se construye un sistema de indicadores para apreciar el desempeño de las instituciones dedicadas a la prevención y atención de la violencia y el maltrato. El estudio busca contribuir al diseño, implementación y evaluación de programas orientados a garantizar los derechos de niños/as y adolescentes y aplicar los procedimientos para su protección desde una perspectiva de género. Plantea que un punto de partida es activar los vínculos entre la Convención de los derechos del niño, la CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Se concluye con una propuesta de un sistema de indicadores por la atención a niños/as y adolescentes víctimas de maltrato. Entre los trabajos revisados sólo se encontró una que se concentra en el análisis del maltrato infantil desde una perspectiva sociológica. Este es el trabajo de Alejandra (Marcia) Maluf, titulado *Por su propio bien: investigación sobre las causas, formas y consecuencias del maltrato infantil* (2003). Este estudio se inscribe en el marco del proyecto “Defensorías Comunitarias de la niñez y la familia”, ejecutado por el Programa del Muchacho Trabajador

(PMT-BCE) financiado por la Embajada Real de los Países Bajos, cuyo propósito es la conformación y promoción de una nueva forma de organización comunitaria para la defensa de los derechos de los/as niños/as. La investigación analiza las distintas formas cómo se manifiesta el maltrato infantil y las prácticas culturales que fomentan la tolerancia e indiferencia frente a las mismas. Así, se propone conocer y comprender la génesis del maltrato infantil, las diversas formas cómo se refleja en la vida cotidiana, sus efectos y consecuencias, para orientar procesos tendientes a mejorar las relaciones adulto niño/a. También persigue aportar a la conformación del proyecto de Defensorías Comunitarias y reconocer y reconstruir las percepciones que estigmatizan a los/as niños/as. Para ello la autora utiliza un enfoque amplio del maltrato infantil que engloba todo tipo de violación a los derechos de los/as niños/as. Además se maneja el concepto de la violencia simbólica y la ubicación histórica del maltrato. Entre las conclusiones principales Maluf señala que: las prácticas de castigo que se adoptaron en la educación masiva como un requerimiento para la productividad se reproducen en las familias ecuatorianas de las clases populares y con los/as niños/as indígenas y afroecuatorianos/as, pues la educación se diseñó como una forma de disciplinamiento de seres considerados “inferiores”, propensos a la irracionalidad y a la desviación, por lo tanto, esta pedagogía estaba basada en “evitar” el desarrollo de esta naturaleza “irracional”; se observó una reproducción de las experiencias personales, por ejemplo, “aprender con el golpe” establece modelos o patrones con los cuales la repetición de lo aprendido aparece casi como una regla; y por último, los padres están dispuestos a recibir instrucción y consejos acerca de la manera de criar a sus hijos/as lo cual refleja poca confianza en sus potencialidades educativas y el desplazamiento de la autoridad sobre los/as hijos/as a los profesores y el sistema educativo en general. En base a estas reflexiones, la autora plantea una serie de recomendaciones para la acción institucional.

Otros trabajos se refieren de manera más general al desarrollo de una “sociología de la infancia” que puede guiar prácticas institucionales, no sólo dirigidas a erradicar el maltrato infantil, sino al desarrollo de la niñez en general. Este es el caso de los trabajos de René Unda, *Sociología de la infancia y política social: ¿Compatibilidades posibles?* (2003) y José Sánchez

Parga, *Orfandades infantiles y adolescentes. Introducción a una sociología de la infancia* (2004).

Se encontraron también estudios que analizan la gestión institucional de organismos encargados de encarar esta problemática, en particular del INNFA (Instituto Nacional de la Niñez y la Familia). En este sentido, Natalia Novillo Rameix en su artículo “Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA” (2001) publicado en la revista *Iconos* 11, analiza el proceso de toma de decisión en el ámbito institucional ecuatoriano, tomando como estudio de caso al INNFA. La autora describe el proceso de toma de decisión del INNFA basándose en un modelo de “grupos de interés”. Como conclusión, Novillo plantea que el cambio de las políticas públicas en este organismo es posible gracias a un encadenamiento de hechos que se inicia en la conformación de equipos técnicos. Éste se convierte en un primer hecho ideológico que permite consolidar posiciones de poder que son reforzadas con los intereses de grupos externos al INNFA. Luego, el racionamiento por diferentes vías de lo interno y lo externo, es decir, el poder de grupos internos y externos, conduce a un repensamiento –también ideológico– de las políticas. Finalmente, por medio de la decisión de la primera dama que preside el INNFA y el directorio del mismo, ese proceso de negociación y formulación deriva en una nueva política pública. Siguiendo una línea similar, se encontraron algunos estudios en Guayaquil (que constituyen más bien monografías no publicadas y proyectos de grado) producidos por estudiantes de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, que se concentran en su mayoría en evaluar y proponer mejoras a proyectos y políticas impulsados por el INNFA. Entre ellos tenemos los siguientes títulos: “Proyecto de medidas de prevención para evitar casos de reincidencia de niños perdidos en Guayaquil” (2002) de Karina Montiel Panchana; “Comisión Permanente de Protección Especial: Programa de Protección Especial” (2003) de Gonzalo Barreno; y, “Proyecto de Talleres de Capacitación dirigidos al personal del INNFA UTD, Guayas” (2002) de Reina Martínez González.

En Cuenca, una fuente de información sobre el tema la constituyen los boletines periódicos publicados por el Sistema de Red de Prevención y Atención a Niños/as y Adolescentes Maltratados (SIREPANM), en los

cuales se aplica el enfoque de género y el diagnóstico cualitativo. Este trabajo cuenta con el apoyo de la OPS, AECI y Solidaridad Internacional y se ha venido realizando desde 1991. Cada boletín recoge un informe técnico correspondiente al semestre y de cada una de las comisiones que vienen aportando para el fortalecimiento de la red. El SIREPANM también ha producido el trabajo *Definiciones y clases de maltrato infantil* (2002c), escrito por Catalina Mendoza Eskola.

Jóvenes y violencia

En las secciones anteriores ya se han presentado estudios que analizan la situación de los y las jóvenes como víctimas de la violencia de género y/o doméstica, lo cual incluye la explotación y el abuso sexual²¹. Sin embargo, en esta sección me concentraré en los estudios que consideran a los/as jóvenes como actores/as participativos/as en dinámicas violentas. Esto se debe a que existe una gran preocupación por la participación de jóvenes en “pandillas”²² y las investigaciones demuestran una producción particular del estudio del fenómeno en Guayaquil. En esta sección se observan algunos enfoques novedosos de investigación que buscan evadir miradas estereotípicas sobre los y las jóvenes (aunque aún no se estudia el grado de participación de las jóvenes en las pandillas y éstas aún son consideradas principalmente como organizaciones masculinas). Tal es el caso de los estudios llevados a cabo por Mauro Cerbino y la Corporación SER PAZ, organización que se destaca por desarrollar un trabajo sostenido de apoyo a jóvenes que forman parte de estas agrupaciones con el espíritu de erradicar o por lo menos disminuir las prácticas violentas que rigen su cotidianidad. Ciertamente el comportamiento y las motivaciones de los/as jóvenes (que muchas veces son asociados

21 Ver también el trabajo de: Segura Villalba, Maritza y Rosario Gómez Santos (2001).

22 Aunque el término ‘pandilla’ se utiliza vulgarmente para denotar una serie de agrupaciones juveniles que no siempre pueden ser definidas como “pandillas”. Existe una diversidad de organizaciones juveniles, por ejemplo, además de las pandillas están las naciones, asociaciones, clanes, tribus y cada una tiene características específicas. Para una definición de los distintos tipos de agrupaciones juveniles ver Nelsa Curbelo (2004). Una vez hecha esta aclaración, seguiré utilizando el término ‘pandillas’ para referirme a distintas formas de agrupaciones juveniles por razones de comunicación.

automáticamente con expresiones violentas) constituyen un desafío que estos/as investigadores/as han decidido abordar desde marcos explicativos más complejos. Sin embargo, cabe señalar que al igual que en los demás temas tratados aquí, aún no se genera un debate enriquecedor sobre la problemática. Cómo incluir el tema del pandillerismo en las agendas de seguridad ciudadana desde otros enfoques diferentes a los represivos constituye un reto importante para los procesos que se están gestando actualmente. Para ello la investigación debe ser utilizada como una herramienta importante.

En *Culturas juveniles: cuerpo, música, sociabilidad y género* (2000), los/as autores/as Mauro Cerbino, Cynthia Chiriboga y Carlos Tutivén desarrollan un estudio de las culturas juveniles en el contexto guayaquileño con el propósito de apartarse de miradas psicologistas y estigmatizantes sobre los/as jóvenes. Para los/as autores/as cuando se aborda el tema de los/as jóvenes el problema de fondo es la exclusión y la falta de reconocimiento. Su objetivo es lograr la visibilidad de los/as jóvenes de Guayaquil a partir de sus consumos culturales y las comunidades de sentido que construyen. Además plantean que el estudiar las culturas juveniles de la ciudad permite entender por qué están en crisis de efectividad operativa las instituciones encargadas de promover y proteger a los/as jóvenes. Una de las principales conclusiones del estudio es que los saberes en torno a la juventud están sesgados por visiones adultas que tienden a definirlos/as fundamentalmente en dos sentidos: como potenciales delincuentes a través de una actitud estigmatizante o como el futuro de la patria a través de una actitud idealizante. Estos saberes hacen que las acciones dirigidas a la población joven se traduzcan en prácticas correctivas desde enfoques conductistas y psicologistas. Asimismo, el estudio “Pandillas juveniles: cultura y conflicto de la calle” (2004)²³, sigue esta misma línea de análisis al buscar, mediante la investigación, apartarse de visiones estereotípicas del conflicto y las formas de expresión juveniles. Si bien estos estudios son importantes y necesarios porque ofrecen una perspectiva distinta, corren el riesgo también

23 Una versión resumida de esta investigación se publicó en: Cerbino (2002). Ideas muy parecidas aparecen en: Cevallos Tejada (2003). Este autor, al igual que Cerbino, participó en el diagnóstico realizado por FLACSO Ecuador sobre niños y jóvenes de 6 a 18 años en situaciones de riesgo para el Programa Nuestros Niños del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador.

de minimizar los grados de violencia que rigen las vidas de estos/as jóvenes y de generar una “estética de la violencia” (X. Andrade, 2004).

Un trabajo que se presenta desde un enfoque un poco más tradicional que enfatiza, por ejemplo, la desestructuración familiar como explicación del fenómeno, es un estudio desarrollado por el Servicio Paz y Justicia del Ecuador (SERPAJ), titulado “Factores que llevan a los jóvenes a integrar las pandillas en Guayaquil” (2000), documento que no ha sido publicado. Este es un estudio de un grupo de jóvenes que forman parte de una pandilla en Guayaquil que se propone descubrir sus necesidades e intereses para desarrollar espacios de participación y desarrollo personal. El objetivo general de la investigación es analizar cuáles son los factores socioeconómicos y culturales que llevan a los/as jóvenes a integrar una pandilla. Las conclusiones finales del estudio reiteran una serie de ideas generalizadas sobre las pandillas, como la siguiente: en la ciudad de Guayaquil las pandillas son grupos de jóvenes organizados para adelantar acciones delictivas o vandálicas. Sin embargo, esta idea se problematiza al plantear que estas agrupaciones juveniles no siempre tienen fines violentos o delictivos, pero existen factores que pueden hacer que adopten actitudes agresivas. Se reconocen así una serie de dinámicas que caracterizan a las agrupaciones juveniles tratando de adentrarse en el funcionamiento de las mismas para proponer líneas de acción institucional. Se afirma, por ejemplo, que se originan a partir de la falta de comunicación y ausencia de los padres y como una forma de generar vías de expresión distintas a las establecidas por la sociedad adultocéntrica, y se crean a partir de la amistad que surge entre los/as jóvenes que habitan en una comunidad donde, por lo general, las pandillas constituyen una forma de vida debido a una serie de dificultades socioeconómicas. Por último, se afirma que cada pandilla busca el reconocimiento y dominio sobre un territorio, para lo cual utilizan los grafitis y actos delictivos contra otras pandillas.

El trabajo de Juan Samaniego, *Sistematización: pandillas, una apuesta por la esperanza. Los aportes de la comunicación y la teoría actitudinal de jóvenes en pandillas de Guayaquil* (2002) apoyado por la fundación ESQUEL constituye la evaluación del proyecto “Pandillas: una apuesta por la esperanza. Fases I y II”, llevado a cabo en la ciudad de Guayaquil. La evaluación per-

mite afirmar que la intervención realizada tiene elementos necesarios para llegar a constituir un modelo metodológico de trabajo que guíe la acción de organizaciones interesadas en trabajar con pandillas. Entre las conclusiones del estudio, se destaca que el éxito de las actividades de prevención y rehabilitación demanda condiciones para aprender de interlocutar con los/as jóvenes. Samaniego afirma que una clave conceptual y metodológica radica en fortalecer y valorar sus expresiones, propuestas y culturas diversas. También menciona la importancia de analizar las dinámicas familiares para impulsar la autoestima infantil y juvenil, la capacidad de diálogo y ofrecer a la juventud la posibilidad de emprender proyectos personales viables.

Por otro lado, en Cuenca y Guayaquil se han llevado a cabo estudios cuantitativos que examinan la realidad juvenil en el contexto específico de estas ciudades. En Cuenca la Fundación Paul Rivet llevó a cabo un “Diagnóstico sobre la realidad juvenil” (2004, encuesta no publicada), en el marco del Proyecto “Pacto Educativo Paz y Vida”, apoyado por Pro-Justicia, la Corporación SER PAZ y el Banco Mundial. Este es un diagnóstico general sobre la situación de los/as jóvenes, sus intereses, actividades, preferencias musicales, tipos de organización, problemas familiares, etc. Está basado en entrevistas a adolescentes de colegios, de barrios, adultos de barrios, y profesores de colegios. La encuesta plantea algunas preguntas con respecto a la violencia como por ejemplo: opiniones sobre la violencia; actos violentos que realizan los/as compañeros/as de estudio; sondeo de agrupaciones informales; reacciones frente al involucramiento de hijos/as o estudiantes en agrupaciones no formales; y acciones preventivas frente a la participación de jóvenes en agrupaciones informales.

En Guayaquil, la Corporación SER PAZ llevó a cabo el censo “Caminando con los jóvenes” (2004, encuesta no publicada), con el apoyo de ZUMAR, el Municipio de Guayaquil y la Facultad de Psicología de la Universidad de Guayaquil. Este censo se llevó a cabo con la misma metodología utilizada en Cuenca, por lo que estos estudios arrojan datos comparativos sobre las dos ciudades (no se encontró un estudio parecido en la ciudad de Quito). Este censo se realizó en el marco del “Proyecto a favor de los jóvenes de Bastión popular” y como resultado del mismo se obtuvieron estos resultados: el 57% opinó que la juventud es desorientada y violenta;

los problemas familiares son la mayor causa de violencia. Los problemas más comunes son la falta de comunicación, la paternidad irresponsable y el desempleo; el 7% de los jóvenes ha pertenecido a alguna agrupación no formal; entre los/as jóvenes prevalece la idea de que la violencia destruye o crea más violencia; las peleas entre pandillas no se identificaron como actos violentos frecuentes; la principal causa de violencia juvenil identificada la constituyen los problemas familiares, causados en parte por la migración.

Por otra parte, la Corporación SER PAZ ha llevado a cabo varias investigaciones sobre las agrupaciones juveniles. Una de ellas se realizó junto con la Universidad Santa María entre los años 2000 y 2001, con el objeto de determinar cuánto era el involucramiento de jóvenes en las pandillas en todas sus modalidades, para ello se realizaron 1 600 encuestas. Desafortunadamente esta investigación no ha sido publicada y no fue posible acceder a ella.

Otra investigación realizada se refiere a la preocupante situación del porte de armas por parte de jóvenes en la ciudad de Guayaquil, ésta se titula “Violencia armada y porte de armas”, fue realizada con el apoyo de SAVE THE CHILDREN y COAV (2003-2004, no ha sido publicada). Uno de los datos más alarmantes surgidos de esta investigación es que si la población juvenil sigue portando armas en la misma proporción actual, para el 2006 el 82% tendrá armas. También se constató que el 67% de los jóvenes en Guayaquil participan en la venta de armas. Para esta investigación se entrevistaron a líderes de agrupaciones representativas, dos ex presidiarios, se hicieron cinco recorridos de observación en los sectores de mayor peligrosidad y se utilizaron estadísticas de la Policía Nacional y el INEC. Se realizó también un sondeo de las opiniones que manejan las autoridades responsables del diseño de políticas públicas para abordar la problemática y se diagnosticó que el problema de los/as jóvenes armados no se ve como un problema específico sino que es subsumido al problema general de jóvenes infractores. El trabajo investigativo de SER PAZ, y en particular de Nelsa Curbelo, se destaca por estar apoyado en la estrecha colaboración que existe entre la Corporación y distintos grupos juveniles de la ciudad ya que esta organización cuenta con una serie de programas que persiguen el desarrollo de una cultura de paz entre los y las jóvenes de Guayaquil.

En esta descripción de las investigaciones existentes sobre el tema de las agrupaciones juveniles es posible observar que apenas se empieza a configurar un campo de estudio sobre la problemática. La gran concentración de esta producción en la ciudad de Guayaquil llama la atención sobre la necesidad de realizar estudios similares en Quito y Cuenca, sobre todo en un área tan preocupante y tan pertinente a la seguridad ciudadana como lo es el porte de armas por parte de jóvenes. También cabe destacar que, así como la criminalidad femenina, la participación de mujeres y adolescentes en estas agrupaciones y las prácticas de violencia sexual y de género que forman parte de sus dinámicas son temas que aún no han sido incluidos en la agenda de investigación de los estudios de género o de la seguridad ciudadana. Un aporte importante de las investigaciones existentes es que demuestran la necesidad de trascender las tendencias represivas y hasta moralistas que predominan en el tratamiento del tema de las agrupaciones juveniles. Este es un paso esencial que permitirá acercarse a reflexiones más acertadas sobre la problemática y dejar de ver a la juventud como un agente de la inseguridad, pues ante todo son víctimas de la misma (cuidando siempre de no caer en una estética de la violencia).

Medios de comunicación y violencia

En cuanto a los medios de comunicación se evidencia que los estudios que analizan su relación con los fenómenos violentos son dispersos y no entran en diálogo entre sí. Entre los títulos revisados se cuentan dos publicaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar que se mueven más bien en el campo de los estudios culturales. Ellas son *El Extra: las marcas de la infamia, aproximaciones a la prensa sensacionalista* (2003) de Fernando Checa Montúfar; y, *Monstruos contruidos por los medios: Juan F. Hermosa, el niño del terror* (2003) de Milena Almeida. También se encontraron algunos estudios desarrollados por la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador como por ejemplo, *Estudio de racismo en los diarios el Comercio y el Universo* (2004) y “El espectáculo necrófilo, su discurso al descubierto” (2004), un artículo de Lobsang Espinoza que esboza una crítica a la cultura

del espectáculo de la violencia reproducido por la televisión.

Una publicación reciente de FLACSO explora de manera más directa la relación entre los medios y las percepciones de inseguridad de la ciudadanía. Este es el texto *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana* (2005)²⁴ editado por Mauro Cerbino, que surge como resultado de las ponencias presentadas en el seminario “La violencia en los medios de comunicación”, organizado por el Programa de Comunicación de FLACSO Ecuador y el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. El objetivo del encuentro fue establecer un cuadro conceptual en torno al tratamiento periodístico de los hechos noticiosos relativos a la violencia y a la inseguridad ciudadana que sirva de soporte para la formulación de agendas temáticas de los medios de comunicación en el país. En el foro también se discutió la necesidad de que los medios asuman su responsabilidad social sobre el conjunto de representaciones que ponen en circulación y los imaginarios urbanos en torno a la violencia e inseguridad que generan, que a su vez informan las prácticas y reacciones de la ciudadanía generando problemas graves como la alimentación de una cultura del miedo. El evento contó con la participación de destacados académicos y académicas de la región tales como: Lucía Dammert (Chile); Fabio López de la Roche (Colombia); Chiara Sáez (Chile); Álvaro Sierra (Colombia); Roberto Aguilar (Ecuador); Javier Ponce (Ecuador); César Ricaurte (Ecuador) Lenin Artieda (Ecuador) y Mauro Cerbino (Ecuador), entre otros. El texto incluye el trabajo de Cerbino “Maniqueísmo y personalización en el cubrimiento periodístico de acontecimientos violentos: el ‘caso Fybeca’ en el diario El Universo de Guayaquil”, que versa sobre un caso particular del manejo noticioso en el país. Esta es un área de suma importancia y que debe ser explorado a mayor profundidad sobre todo considerando que los medios se han convertido en importantes actores sociales con gran injerencia (tanto positiva como negativa) en los temas de seguridad ciudadana.

²⁴ A pesar de que no se ubica dentro del período considerado en este estudio (2000-2004) me parece importante reseñarla dada su pertinencia en el tema en cuestión.

Derechos humanos, acceso a la justicia y sistema penitenciario

En las siguientes secciones, al no ser exhaustivas, sólo se presenta una descripción de los estudios encontrados sobre las distintas temáticas.

Derechos humanos

La sección de derechos humanos no es exhaustiva. Este es un campo amplio en el cual vale la pena profundizar en futuras investigaciones, sobre todo enfatizando la relación entre el marco de los derechos humanos y el concepto de seguridad ciudadana. Entre los estudios revisados destacan aquellos producidos por INREDH. Uno de ellos es *El derecho a la reparación en el procesamiento penal* (2000), editado por Gardenia Chávez y Miriam Garcés. Esta investigación se realizó en el marco del proyecto *Derecho a la Reparación: mecanismos para su efectivización*, financiado por el Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio USAID-ESQUEL), cuyo propósito es dotar de un mecanismo de reparación eficaz y claro a la personas que han sufrido privación de la libertad de manera injusta, ilegal y/o arbitraria, que han sido procesados injustamente o que han sufrido violaciones al debido proceso. En las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos de la investigación con el interés de proveer argumentos para una propuesta de reformas legales y la elaboración de un proyecto de ley “dirigido a visibilizar el derecho a la reparación en los supuestos no regulados del procesamiento penal, pero determinados en la Constitución Política vigente” (Chávez y Garcés, 2000: 20).

Otro trabajo es el titulado *La Corte Penal Internacional* (2001), un estudio que se llevó a cabo en el marco del proyecto “Capacitación e investigación para la aplicabilidad de la Jurisdicción Universal”, financiado por el Fondo de Justicia y Sociedad (Convenio ESQUEL-USAID) y con el apoyo de la Comisión Legislativa Especializada y Permanente de la Mujer, la Niñez, la Familia y los Grupos Vulnerables del Congreso Nacional. El objetivo de este proyecto es el de contribuir a ampliar el debate informado de diversos actores estatales y no gubernamentales sobre los contenidos, alcances y ventajas de la ratificación de la Corte Penal Internacional e identificar las

adecuaciones legislativas que el Estado ecuatoriano debería implementar para viabilizar la plena aplicación del Estatuto de Roma. Esta publicación constituye un esfuerzo por hacer llegar a la ciudadanía información general sobre los aspectos básicos de la Corte Penal Internacional incluyendo antecedentes históricos, jurisdicción, competencia, principios e importancia, enfatizando su utilidad para el Ecuador y la sociedad civil en general.

Otros trabajos revisados fueron: *Los derechos sociales, culturales, y económicos en el Ecuador* (2003) de Marco Antonio Guzmán, texto en el cual se analiza el tema de los derechos fundamentales en el Ecuador desde el punto de vista teórico y normativo y de la aplicación práctica de los enunciados y proclamas. Así, se confronta la normativa con la realidad y se hace conocer con detalle situaciones hasta septiembre de 2003. En la parte II del capítulo IV se hace referencia a las normas de la Constitución ecuatoriana atinentes a los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales, y económicos. En el capítulo V hay un tratamiento especial a la realidad del Ecuador respecto a los derechos humanos, de grupos específicos de niños/as, adolescentes, mujeres, discapacitados/as y ancianos/as. Se reflexiona sobre qué se hace para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, señalando las diversas formas de violación. Este libro busca denunciar la generalizada preocupación de que los derechos humanos han sido solamente materia de preocupación de la sociedad en materia de derechos civiles y políticos más no los económicos, sociales y culturales. Se busca que se tenga una visión clara en el conocimiento, la aplicación, la defensa y la promoción de los derechos humanos en materia de derechos sociales, económicos, y culturales.

El trabajo *Derechos humanos, género y desarrollo local (sistematización)* (2001) producido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Corporación Utopía, se realiza en el marco del proyecto “Familia y derechos humanos”, ejecutado por el Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual se realizaron constantes jornadas de trabajo con la participación de la ciudadanía, mesas redondas, conferencias y mesas de trabajo. El texto constituye un esfuerzo por construir una memoria de los talleres que recogen las propuestas de los diferentes actores sociales en torno a la identificación y solución de sus problemas, las mismas que se espera sean

importantes insumas para los planes estratégicos de desarrollo de las Administraciones Zonales en particular y de otras municipalidades en general. Este proyecto contó con el apoyo de la Embajada Británica y UNFPA.

Como ya se describió anteriormente, en Guayaquil destaca el trabajo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH).

Acceso a la justicia

Con respecto al tema de acceso a la justicia llama la atención, sin sorprender, que la mayoría de estos estudios resalten la necesidad de entender las insuficiencias del sistema de justicia desde un enfoque de género resaltando así la discriminación que afecta a las mujeres y dificulta su acceso a la justicia. Esto se explica en parte por qué los movimientos de mujeres han considerado la vía del derecho como una de las estrategias más importantes para lograr la exigibilidad de los derechos de las mujeres y para la construcción de su ciudadanía. Por ejemplo, Angélica Porras, Laura Luisa Cordero y Carolina Portaluppi en *Tu voz es nuestra fuerza* (2002) sistematizan la oferta de servicios de atención legal y complementaria ofrecidos por los equipos CEPAM-Quito y CEPAM-Guayaquil (en el período 1998-2000), en el marco del proyecto “Servicios Legales para Mujeres de Escasos Recursos Económicos”, auspiciado por el convenio CEPAM, Pro-justicia. Este trabajo parte de la constatación que las mujeres de escasos recursos económicos enfrentan dificultades o carecen de oportunidades para acceder a la justicia debido a una visión y una práctica androcéntrica del derecho, las leyes y los sistemas de administración de justicia lo cual limita e impide el pleno ejercicio de sus derechos y repercute severamente en sus condiciones de vida y en su posición en la sociedad.

Rocío Salgado en *La puerta estrecha* (2002), desarrolla una investigación similar en el contexto de la ciudad de Cuenca. Esta es una sistematización del proyecto “Acceso a la Justicia para Mujeres de escasos Recursos”, durante el cual la Corporación Mujer a Mujer, con el apoyo también de Pro-justicia, facilitó el acceso de 2 500 mujeres de escasos recursos al sistema de administración de justicia. El estudio busca aproximarse a las trabas

que las mujeres debieron vencer a la hora de ejercer su derecho a tener derechos, es decir, su derecho al acceso a la justicia. Como una conclusión general la autora afirma que las mujeres que han sido asistidas por los servicios ofrecidos en el marco del proyecto afirman que este proceso les ha permitido conocer sus derechos y elevar su autoestima con lo que se evidencia la necesidad de multiplicar espacios de atención que prioricen una atención de calidad y calidez.

Otros estudios que hablan de manera más general sobre el sistema de justicia son aquellos producidos por el Centro de Estudios e Investigaciones Multidisciplinarias del Ecuador (CEIME), *Seguridad jurídica y transparencia* (2004) de Guadalupe León; y, *Universidad y justicia, reforma procesal penal y sistema médico - legal* (2000), compilado por Karina Castro.

Un campo que no ha sido explorado aquí pero que vale la pena señalar como tarea pendiente es aquel de los estudios de la pluralidad jurídica, en particular de la justicia indígena. Este es un tema que también debe ser incluido en los debates sobre seguridad ciudadana y en el cual existen una serie de estudios, principalmente producidos desde la Universidad Andina Simón Bolívar y FLACSO Ecuador²⁵.

Sistema penitenciario

Por último, los estudios sobre el sistema penitenciario son escasos y se basan más que todo en el análisis estadístico de ciertas características de los centros de rehabilitación del país y su funcionamiento institucional. Los datos estadísticos se obtienen principalmente de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) organismo encargado del funcionamiento del sistema penitenciario en el país y que publica boletines estadísticos anualmente, titulados *El sistema penitenciario en cifras*. Estos boletines contienen información demográfica sobre la población penitenciaria, información general sobre el funcionamiento de los centros penitenciarios, e información sobre las principales tendencias delictivas en el país.

²⁵ Entre ellos destacan las siguientes referencias: García, Fernando (2002); Chávez y García (2004); y, Salgado, Judith (2002).

Un estudio cuantitativo importante se encuentra en “Resultados del procesamiento y análisis de la información de la encuesta Consumo de drogas, enfermedades de transmisión sexual y otras problemáticas de los Centros de Rehabilitación Social de Quito y Guayaquil” (2003, informe no publicado), desarrollado por Claudia Gallardo de la Fundación Esperanza. La investigación se concentra principalmente en analizar las características del tráfico y consumo de drogas por parte de los reclusos. Otro tema de investigación es el comportamiento sexual y la secuela que puede significar la proliferación de ETS al interior de los centros. Por último se estudian los servicios de que disponen los centros de reclusión.

Otros estudios se concentran en el funcionamiento institucional de los centros de detención desde un enfoque de derechos humanos. En el estudio *Misión Internacional de Observación: las cárceles en Ecuador* (2000), desarrollado por Denis Langlois y Pedro Mahecha de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) se examina hasta qué punto Ecuador respeta sus compromisos internacionales en materia de protección de los derechos humanos, y más específicamente, si cumple con las normas internacionales en cuanto al trato de los/as detenidos/as. Otra publicación de este tipo la constituye el documento *Conferencia regional sobre la situación carcelaria en la región Andina* (2000) de INREDH.

Un trabajo no publicado que ofrece un análisis de la problemática penitenciaria, en este caso del caso específico del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, desde un enfoque sociológico y antropológico se titula “La muerte social” (2003), también desarrollado por INREDH y llevado a cabo por Lisset Coba y Susy Garbay. Es necesario rescatar el valor de este tipo de estudios que permiten estudiar las relaciones de poder que se generan en el sistema carcelario y que permiten cuestionar su viabilidad como sistema de “regeneración” social. En esta línea el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador ha desarrollado el proyecto de investigación “La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas (2004-2005)”, con el apoyo de la Fundación ESQUEL, la DNRS y el Municipio de Quito. Los resultados de esta investigación aún no han sido publicados.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este documento se ha combinado la descripción y el análisis, con el objeto de ofrecer ciertas reflexiones sobre la producción bibliográfica en las distintas temáticas referentes a la seguridad ciudadana en Ecuador. Este mapeo bibliográfico permite ver que el concepto de seguridad ciudadana, en el ámbito investigativo, está aún en proceso de construcción. Entre los estudios que utilizan el enfoque de seguridad ciudadana se pudo observar que luego de iniciada una etapa de “diagnóstico” existen esfuerzos que demuestran el comienzo de una etapa de evaluación de las políticas que se están gestando en distintas ciudades del país. También se pudo ver que aún son muchos los temas que deben ser desarrollados, particularmente en relación a una concepción de seguridad ciudadana que pretende ser integral. Para poder realmente llegar a una aproximación de ese concepto es necesario considerar una gran variedad de facetas de la experiencia social (que no han podido ser incorporadas cabalmente en este estudio) y trascender el énfasis puesto en la delincuencia y el crimen. Sin embargo, hay ciertos campos de estudio que cuentan con un cierto desarrollo y ofrecen una acumulación de conocimientos que pueden ser integrados a las reflexiones sobre la seguridad ciudadana. Tal es el caso, por ejemplo, de los estudios de la violencia de género e intrafamiliar, un campo que aún se mantiene relativamente separado de las discusiones sobre la seguridad ciudadana y cuya riqueza investigativa debería ser incorporada a las mismas. Asimismo, los estudios sobre maltrato infantil y sobre las agrupaciones juveniles se comienzan a configurar como espacios de reflexión con características específicas. Incorporar estos esfuerzos al proceso de construcción de la seguridad ciudadana (en la teoría y en la práctica) constituye un reto pendiente.

Recomendaciones

Por último, me permito plantear las siguientes recomendaciones: a) Impulsar la investigación en el tema de la violencia en sus distintas expresiones y la seguridad ciudadana en sus distintos modelos y concepciones. A nivel

nacional es importante impulsar estudios comparativos que partan tanto de una reflexión teórica (alimentándose de y con una postura crítica frente a los estudios ya realizados) y que se afiancen en el trabajo empírico. Es necesario evaluar los temas que no están siendo incluidos y los nudos que no se han resuelto e impulsar investigaciones en esa línea. Esto también permitirá ampliar los espacios de discusión sobre los distintos temas que deben ser incluidos en el concepto de la seguridad ciudadana y la manera en que se los debería incluir. En estos momentos me parece imperante reflexionar sobre las tensiones que se están generando entre los organismos nacionales y seccionales, así como la reflexión profunda sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de violencia en la sociedad ecuatoriana; b) Crear algún medio para centralizar y sistematizar los estudios ya existentes en Ecuador (crear por ejemplo una biblioteca en la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana). Por medio de esta experiencia investigativa se pudo constatar que la información está muy dispersa. En muchos casos las personas que trabajaban en las instituciones en las cuales se produjeron algunas investigaciones desconocían la existencia de las mismas. Por esto es necesario concentrar la información existente de manera que sea mucho más accesible al público, sobre todo en el caso de aquellos trabajos que no han sido publicados. Esto a su vez permitirá crear una memoria de investigación de manera que los trabajos futuros se alimenten de los anteriores evitando también la duplicación de esfuerzos; c) Apoyar e impulsar espacios de reflexión y debate con agendas amplias que permitan una amplia participación de la ciudadanía; d) Motivar el uso de la investigación como una herramienta altamente valiosa en el diseño de políticas públicas en el campo de la seguridad ciudadana. Este tema se presta de manera marcada al accionar basado en supuestos y estereotipos, por lo que es necesario definir las políticas en base a la investigación científica. Esto permitirá el diseño de políticas más acertadas y eficaces; e) Apoyar la publicación de investigaciones que se destaquen por su calidad y pertinencia.