

**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 II

La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2005-2010

Geannine Alvarado

Cuando hablamos de “seguridad ciudadana” nos referimos a un concepto en “mutación”, y por consiguiente, en constante construcción. De esto da cuenta, la amplia bibliografía publicada en los últimos años, que ha logrado evidenciar la complejidad de este tema, así como también, ha permitido responder a la necesidad de incorporar nuevas y diversas lecturas sobre las diferentes manifestaciones de la violencia, la seguridad ciudadana y las políticas públicas que se vienen efectuando. Es así que, después de más de una década de implementación de políticas a cerca de seguridad y de un trabajo investigativo por parte de algunas instituciones académicas, se puede observar que este concepto ha cobrado fuerza y se halla posicionado dentro de las agendas publicas tanto locales como nacionales. Hechos fundamentales dentro de un contexto nacional, en donde por primera vez se cuenta con un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Se puede afirmar entonces que la “seguridad ciudadana” constituye un tema de interés en la producción de conocimientos, pero no sólo a nivel nacional. A nivel local, el tema también es relevante, no sólo a nivel investigativo sino también, a través de la implementación de políticas de seguridad ciudadana, como lo ocurrido en Quito¹, Guayaquil y Cuenca.

1 La participación del DMQ en el tema de seguridad ciudadana es una experiencia inédita, ya que antes de marzo de 2008 el municipio no contaba con una ley que faculte su participación en este tema y tampoco existía una Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. A partir del 2000 la seguridad ciudadana pasa a ser parte de la agenda del DMQ.

Estas ciudades mantienen una percepción contante de inseguridad que se ha visto respaldada por el crecimiento de los delitos –especialmente contra las personas y la propiedad²– que geográficamente se manifiestan con repercusiones específicas. A pesar de ello, y de las políticas de seguridad implementadas, constituyen sitios donde frecuentemente se evidencian problemas de diagnóstico, de generación de capacidades y de compromisos institucionales para el tratamiento del fenómeno de la violencia.

Existe también un escaso análisis de la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad, debido en gran parte a la falta de investigaciones sobre dicha problemática, mucho más sino nos referimos a investigaciones de tipo cualitativo. La tendencia ha sido que las estrategias de intervención y las políticas sobre el tratamiento de la violencia incidan en el fenómeno desde lo cuantitativo; es decir, reducir los índices de la violencia a través de la reducción de las tasas delictivas, etc. Sin embargo, “no se ha intentado cambiar las valoraciones y los significados sobre la violencia que están sólidamente instalados en la subjetividad de las personas y que tienden a legitimar y/o naturalizar la violencia” (Santillán, 2009: 87).

A nivel local existen otras diferencias que tienen que ver con la producción investigativa de la seguridad y la violencia. De los hallazgos en esta investigación se puede evidenciar que en Quito es donde existe una mayor cantidad de publicaciones sobre el tema, sin que esto quiera decir por supuesto, que se refieran a esta realidad únicamente. Por otra parte se pudo apreciar también, que existe una tendencia a la disminución de investigaciones en temas que antes tuvieron relevancia en el ámbito local, a pesar de que los tipos de violencia analizados han crecido y aún continúan siendo motivo de preocupación³. Esto se aprecia especialmente en los centros académicos donde se desarrollan nuevos temas de investigación, es importante mencionar también que cada texto intenta estudiar a la violencia desde

2 En Quito los índices de violencia se han incrementado, según informes del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, lo que ha modificado la percepción ciudadana en cuanto a la seguridad. En Guayaquil los informes de la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil corroboran esta información.

3 Esta observación se realiza en comparación al trabajo expuesto en el capítulo anterior por Andreina Torres.

diferentes enfoques, explicar sus causas, describir sus manifestaciones o formular una serie de recomendaciones cuyo fin es superar la problemática establecida.

En Quito, existen algunas instituciones académicas que han realizado grandes aportes en el estudio del tema de seguridad. Entre las principales entidades se hallan FLACSO (a través de sus programas de Estudios de la Ciudad, Relaciones Internacionales y Comunicación). También podemos mencionar al Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar y, a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Existen también instituciones gubernamentales como el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que conjuntamente con la Corporación de Seguridad Metropolitana⁴ (CORPOSEGURIDAD) y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, han desempeñado un rol importante en el impulso y el debate sobre seguridad ciudadana. Esta institución mantiene además una publicación periódica, constituida básicamente por datos cuantitativos sobre violencia y seguridad ciudadana referidos a la realidad local.

En las otras dos ciudades la realidad es distinta. En Cuenca, la seguridad ciudadana es un tema poco desarrollado en su integralidad y no ha sido asumido institucional o socialmente como una de las preocupaciones fundamentales para el desarrollo y el bienestar social. Prueba de ello es que este tema es tratado de forma aislada, por parte de personas e instituciones interesadas en esta problemática. Se evidencia además un apoyo mínimo en el área investigativa por parte de las instituciones educativas, hecho que se aprecia notablemente en la ciudad de Guayaquil. La escasez de investigaciones parecería tener entre una de sus causas, que muchas de las instituciones que antes estuvieron presentes en el territorio trabajando sobre el tema investigado, han ido desapareciendo. Tal es el caso de algunas ONG e instituciones privadas en la ciudad de Cuenca. Sin embargo, podemos apreciar también en esta misma ciudad, que el tema de violencia

4 Actualmente EMSEGURIDAD-Q, Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia ciudadana creada mediante Ordenanza Metropolitana No. 309 del 16 de abril de 2010 para la aplicación de proyectos, la operación y servicios de mantenimiento relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana.

aún se halla dentro de las agendas de investigación, destacándose especialmente la “Violencia de género e intrafamiliar” impulsado por el Programa de Género de la Universidad de Cuenca; así como también, el “Maltrato infantil”. También existe un trabajo destacado de la Municipalidad en el área de género, seguridad y desarrollo.

En Guayaquil, la producción referida a la realidad local es mínima. Lo que existen son documentos elaborados por parte de los organismos locales sobre la implementación de sus políticas públicas, como son los informes técnicos de la Municipalidad y sus organismos ejecutores como la Fundación Malecón 2000 y la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil. Además, se evidencian enfoques limitados en el tratamiento de temas de investigación que se habían abordado anteriormente, tal es el caso de la violencia de género, maltrato infantil, trata de personas, derechos humanos, acceso a justicia, etc. Como se puede observar, existe poco interés por el trabajo investigativo sobre seguridad ciudadana, tanto en Guayaquil como en Cuenca, lo que nos permite concluir tal vez de forma anticipada, que la mayor parte de intervenciones y la implementación de modelos de gestión de seguridad ciudadana, que se vienen realizando por parte de instituciones públicas y privadas, no sustentan sus acciones en un trabajo investigativo previo, hecho que se corrobora cuando la producción científica observada es aún muy escasa, para estas localidades.

Con todo lo expuesto, se puede afirmar que un punto de partida para entender la seguridad ciudadana, puede ser a través de una mirada sobre lo que se ha desarrollado en esta materia en nuestro país, tratando de hacer un recorrido más general, que nos ayude a pensar este problema que de alguna manera nos interesa y convoca. En líneas generales, la idea es tratar de entender lo que está pasando desde la perspectiva académica, y de las instituciones encargadas de la problemática; es decir, mediante la realización un inventario de estas investigaciones, que no corresponden a la producción de los centros académicos exclusivamente, ya que se trata de observar también la relación que existe entre las políticas planteadas y el trabajo investigativo previo; sino también, de todo lo que se ha generado en materia de seguridad ciudadana dentro de instituciones públicas y privadas que apoyan al tratamiento del tema.

Panorama general

Como se había mencionado, entre las publicaciones de mayor trascendencia en Quito, sobre seguridad ciudadana y violencia, se hallan los trabajos del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. Este programa, a partir del año 2003, conjuntamente con el MDMQ ha desarrollado diversas actividades (foros, comités, debates, conversatorios, investigaciones, etc.) que han permitido posicionar el tema del manejo de la política de seguridad ciudadana a nivel local y nacional. Se podría afirmar entonces, que después de siete años de trabajo en investigación sobre temas de violencia e inseguridad ciudadana, este programa

ha aportado sostenidamente a la comprensión de los fenómenos estudiados bajo una metodología que ha privilegiado el debate interinstitucional en el DMQ, y por ende ha mostrado el importante rol que pueden cumplir las instituciones académicas en las instancias encargadas de la toma de decisiones, sin perder su especificidad como generadoras de conocimiento crítico (Pontón, 2008a: 12).

Entre sus publicaciones permanentes se hallan el *Boletín Ciudad Segura*⁵, del cual “se han publicado una serie de números, que abordan en ediciones separadas diversos aspectos de la seguridad ciudadana, los cuales –se podría decir– constituyen un estado de la situación en el análisis de esta problemática a nivel local, nacional e incluso regional” (Pontón, 2008: 12-13). Es a partir de esta producción crítica y reflexiva, que surge como iniciativa realizar la colección *Ciudad Segura*, que constituye una compilación, que reúne en una sola publicación, los aportes realizados, por diferentes

5 Tiene por objetivo “reflexionar de manera actualizada los diversos aspectos de la violencia y la inseguridad que afectan a la población, con el fin de proponer políticas y acciones que permitan avanzar hacia la ‘construcción de una sociedad con mejores niveles de convivencia’” (Pontón, 2008: 12). El boletín contiene varias secciones que refuerzan desde diferentes ámbitos este propósito, consta de un editorial, un tema central, un segmento internacional, una propuesta de política pública, un análisis mediático, entrevistas, cuadros comparativos regionales y recomendaciones bibliográficas. Cada tema abordado en el Boletín *Ciudad Segura* es debatido previamente a través de un foro mensual en el que participan miembros del Comité Técnico Interinstitucional que son parte del acto por la Seguridad Ciudadana del DMQ. Se puede ver los contenidos de los boletines en <http://www.flacso.org.ec/html/boletinciadasegura.html>

autores, en los diversos aspectos tratados. El resultado, hasta la fecha, son tres volúmenes que agrupan una serie de doce boletines en cada uno, trabajados bajo diversos enfoques. Es así que: el volumen I de la colección (boletines del 1 al 12) titulado *Debates sobre seguridad ciudadana* está dividido en tres secciones. La primera agrupa los temas de actores (pandillas, guardianías privadas, cooperación internacional para la seguridad); la segunda sección trata sobre instituciones (reforma policial, reforma judicial, cárceles en Ecuador); finalmente, la tercera parte recopila temas sobre procesos (control de armas, presupuesto de la seguridad ciudadana, seguridad ciudadana y política, violencia de género, seguridad ciudadana en frontera y políticas locales de seguridad ciudadana).

El volumen II de *Ciudad Segura* (boletines del 13 al 24), titulado *Escenarios y efectos* compila los boletines publicados, en tres temáticas distintas. La primera parte denominada “Escenarios de la violencia urbana”, incluye temas como cronología de la violencia, georeferenciación de la inseguridad, violencia de género en el espacio público y fútbol y violencias. La segunda parte titulada “Efectos de la violencia y la inseguridad” reúne temas como percepción de la inseguridad, violencia en los medios de comunicación, los costos de la violencia y, privatización de la seguridad. Finalmente, en la tercera parte sobre “Violencia social y debilidades institucionales”, se recopila temáticas como violencia en el sistema educativo, linchamientos urbanos, seguridad ciudadana y transporte urbano y sicariato en el Ecuador.

El volumen III, publicado a finales de la realización de este estudio, titulado *Nuevas problemáticas de seguridad ciudadana*, agrupa de igual manera bajo tres categorías los temas tratados en los boletines del número 25 al 36, los cuales se propusieron “visibilizar los fenómenos de la violencia y la criminalidad poco reconocidos por los actores de la política en este campo” (Santillán, 2010: 15). Es así que en la primera parte, denominada “Economía y delito” agrupa temas como delito a la propiedad, robo de vehículos, mercado de bienes robados y vivienda y seguridad. La segunda sección “Violencia y vulnerabilidad social”, reúne temas como suicidio, femicidio, centros de tolerancia y trata de personas. Finalmente, la tercera parte “Normas y prácticas de control social” incluye temas de impunidad,

nueva constitución, participación comunitaria y video vigilancia (todos estos temas serán desarrollados más adelante).

Se crea también desde el año 2007, la *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*⁶, de publicación cuatrimestral. Al igual que el *Boletín Ciudad Segura* cada número de esta publicación aborda la problemática de la seguridad ciudadana desde diferentes ámbitos, constituyéndose en “una herramienta para la reflexión crítica, debate, actualización de conocimientos, investigación y consulta, destinada tanto a la comunidad científica como a aquellos actores involucrados en las instituciones y en las organizaciones vinculadas a la lucha contra la violencia y al desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en América Latina”⁷. Los números publicados corresponde a los temas de: cárceles, policía, justicia, pandillas, medios, prevención e historia.

Existen además otras publicaciones como *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, libro editado por Fernando Carrión y Johanna Espín, en el que se publicaron los trabajos y ponencias presentadas en el Seminario Internacional *Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y toma de decisiones*⁸. En esta publicación se presentan una serie de artículos que tratan el tema de la “producción de información sobre violencias e inseguridad”, analizando no sólo la realidad nacional, sino otras localidades y otros contextos, tales como: Argentina, Brasil, Colombia, España y Venezuela, que servirán de apoyo para el tratamiento conceptual de esta problemática. En su artículo introductorio, los autores ponen énfasis en buscar

problematizar la necesidad de repensar las bases empíricas del conocimiento –los cimientos–, esto es: las disciplinas y sus instrumentos, las fuentes

6 Esta revista está compuesta por varias secciones que profundizaran sobre un tema central en cada edición; se inicia con un editorial, se realizan reseñas y artículos, luego se difunden investigaciones correspondientes a la realidad de diversos países latinoamericanos, seguidas de estadísticas a nivel regional, entrevistas a expertos/as en cada problemática, para finalizar con sugerencias de libros y bibliografía recomendada en cada tema.

7 En <http://www.flacoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=7>. (Consultada el 30/07/2010).

8 Que se llevó a cabo en Quito durante los días 14 y 15 de noviembre de 2007.

de información, los mecanismos de registro, las variables e indicadores, entre otros; no dar por sentado que solo hay que corregir o mejorar los datos, sino que adicionalmente existe la necesidad de cuestionar y debatir las propias bases de la producción de la información. El objetivo es: poner en debate y reflexión tres temas: primero, vincular los indicadores a las visiones teórico-metodológicas que las sustentan; segundo, relacionar los problemas de información a partir de las asimetrías que estas concepciones metodológicas introducen; y tercero, conocer el peso que tiene la globalización de la información en la generación de datos locales. Finalmente, viene una descripción de la lógica en que se presentan casos aleccionadores de la situación analizada (Carrión y Espín, 2009: 11).

Este es un artículo interesante en la medida en que se trabaja un tema de mucha relevancia, como es el de las herramientas de medición y las fuentes de información en materia de seguridad ciudadana, al que se le ha dado poca importancia desde la perspectiva académica.

Por otro lado, *Economía política de la seguridad ciudadana* es otra publicación editada por Fernando Carrión y Manuel Dammert (2009). Este texto tiene por objetivo superar el “panorama criminal” con el cual se ha venido tratando a la seguridad ciudadana mediante la reflexión en torno al carácter político y económico que marca a la violencia y la seguridad ciudadana. El enfoque que los autores otorgan a su texto lo convierte en una lectura interesante puesto que pone sobre la mesa nuevas entradas, a su vez, nuevas fuentes, datos y temas que van más allá de las estadísticas criminales y de la victimización como elementos contextuales y situacionales, para dar cuenta del panorama general del fenómeno de la violencia.

Freddy Rivera, en su compilación *Seguridad multidimensional en América Latina*⁹ (2008), nos presenta una serie de artículos los cuales trabajan los “tópicos y visiones más representativas de la seguridad, para plantear este tema, no como una materia relacionada al cuidado clásico de las agendas estatales únicamente, sino como un espacio público que se organiza dentro de lo urbano, lo humano, lo económico, y lo social” (Rivera, 2008: 9).

9 En este libro se publicaron un conjunto de ponencias presentadas en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, en conmemoración de los 50 años de existencia del sistema internacional de FLACSO.

En el campo regional e internacional, el Programa de Estudios de la Ciudad conjuntamente con el MDMQ, a través de CORPOSEGURIDAD, viene desarrollando la colección *Ciudadanía y violencias*¹⁰, que comprende 12 ejemplares, cada uno de los cuales recoge “los trabajos de autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en el análisis y reflexión de la violencia como fenómeno social, y de la seguridad ciudadana como propuesta de política pública cuyo fin es construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social” (Torres, 2008: 1). Cabe aclarar que si bien esta colección es trabajada por autores cuyas temáticas y experiencias no son exclusivamente de la realidad ecuatoriana, son tomadas como base para afianzar los conocimientos sobre violencia y seguridad ciudadana, con un claro énfasis en América Latina, cada uno abordando temáticas distintas en el campo de la reflexión y la investigación.

El primer volumen *Conflictos globales. Violencias locales*, escrito por Jaime Curbet¹¹, nos permite tener una visión global sobre los problemas de inseguridad y su “localización” en contextos micro, específicos. En su texto, el autor

[e]xamina las dinámicas del Crimen Global Organizado, destacando su rentabilidad y escaso escrutinio en el mundo actual globalizado; la lógica de una ‘guerra contra el terrorismo’ cuya inmediatez excluye cualquier tipo de reflexión acerca de sus tácticas; los riesgos producidos por la industria manufacturera, expresados, por ejemplo, en la abrumadora cantidad de accidentes de tránsito que desde esta óptica ya no resultan ‘accidentales’, y; la dimensión social de los riesgos ‘naturales’ cuyos impactos diferenciados revelan claramente la vulnerabilidad de los más pobres. Paralelamente, el autor analiza cómo estos procesos se ‘globalizan’ (...). Es por ello que una preocupación central del autor consiste en discutir la posibilidad de pensar una seguridad ‘sostenible’, que ofrece también la oportunidad de enfrentar los problemas de inseguridad no de manera sectorial sino de manera inte-

10 Las reseñas de los libros fueron escritas por Andreina Torres para la *Revista EURE*, Vol. XXXIV, No. 103, diciembre 2008. Sección EURE RESEÑAS. Las reseñas de los volúmenes se apoyan también en los prólogos escritos por el equipo del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO: Alfredo Santillán (Vol. 1), Daniel Pontón (Vol. 2), Andreina Torres A. (Vol. 3), Fernando Carrión (Vol. 4), Jenny Pontón (Vol. 5), Andrea Betancourt (Vol. 6) y Johanna Espín (Vol. 7).

11 Director del Observatorio del Riesgo de Cataluña.

gral a través de una mirada ‘penetrante, comprensiva y rigurosa’. A pesar de la urgencia de las demandas por mayor seguridad, Curbet hace un llamado a la reflexión detenida y a poner un alto a la acción que termina por obviar la ‘raíz del problema’ (Torres, 2008).

El segundo volumen, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, presenta los trabajos de Lucía Dammert¹². El libro está dividido en dos grandes secciones. La primera, titulada “Desafíos de la seguridad ciudadana en América Latina” explora problemáticas relacionadas con la prevención comunitaria del delito a través de la participación ciudadana. La autora hace un análisis del funcionamiento de las instituciones policiales para las cuales plantea una reforma estructural, por otra parte aborda el nuevo rol militar en el control de la criminalidad como una respuesta de los gobiernos de turno ante la crisis de inseguridad ciudadana. Otro tema que es estudiado es el rol de los medios de comunicación en el tratamiento de la violencia. También introduce en esta sección la diferenciación por género de las percepciones de inseguridad. La segunda parte del libro está dedicada exclusivamente a estudios de caso de Chile y Argentina.

En el tercer volumen, titulado *Sociología de la violencia en América Latina* de Roberto Briceño-León¹³ nos presenta una serie de análisis centrados en la comprensión de los fenómenos violentos desde una perspectiva sociológica. Desde esta entrada, desarrolla marcos explicativos para entender la violencia en América Latina, la cual cataloga como un fenómeno esencialmente urbano. El autor plantea otros análisis como la relación jóvenes y violencia, así como también muestra interés en analizar los efectos devastadores de la violencia en la convivencia y el Estado de Derecho, los cuales se ven reflejados en actitudes que apoyan el “derecho a matar”, el fracaso del proyecto “civilizador” y, por último, el miedo y la “pérdida” de la ciudad. Finalmente, las reflexiones del autor se concentran en desentrañar la especificidad de la violencia en Venezuela.

12 Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile.

13 Director del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) con sede en Caracas, Venezuela.

El cuarto libro de esta colección es *Inseguridad, prevención y policía*, escrito por Máximo Sozzo¹⁴. En el mismo, el autor nos presenta algunas indagaciones teóricas enmarcadas en el campo de la criminología crítica y la sociología. En el texto, el autor se concentra en presentar

las dificultades que impone la medición del delito o, en palabras del autor, la ‘tarea de conocer’ el fenómeno de la criminalidad. En este campo Sozzo hace un abordaje crítico de las diversas herramientas existentes para un acercamiento ‘objetivo’ a las cifras del delito, con un especial énfasis en las encuestas de victimización y su aplicación en diferentes contextos. Otra tarea que emprende el autor consiste en develar los preceptos teóricos e ideológicos y las racionalidades que se esconden tras las diversas propuestas de prevención del delito, llamando la atención sobre el origen de las mismas y su lugar de enunciación, para de esta manera poder mantener un ojo crítico ante respuestas que pueden presentarse como meramente técnicas y libres de valores. Apoyado en las ideas de Crawford, Sozzo hace una disección de las ‘tácticas’ de prevención del delito, –‘situacional y ambiental’, social y comunitaria– y sus diversas ‘técnicas de intervención’, tomando ejemplos de diferentes países, principalmente anglosajones (...). Por último, un importante eje de análisis que nos presenta el volumen de Sozzo se relaciona con el rol histórico que ha tenido la policía, las diversas lógicas y racionalidades que han definido su accionar y los procesos de reforma policial en el marco de las estrategias de prevención del delito (Torres, 2008).

Por su parte, Elena Azaola¹⁵, la autora del quinto volumen *Crimen, castigo y violencias en México*, nos muestra el trabajo que ha venido realizando para comprender violencia y la criminalidad y las distintas instituciones que rodean al fenómeno, en el contexto particular de México, desde una perspectiva antropológica y de género, así como también la inclusión de grupos generalmente relegados de las políticas públicas como son los niños y las mujeres.

El libro se divide en seis secciones que abordan temáticas específicos: criminalidad y derechos humanos, análisis de la institución policial, acer-

14 Profesor de la Universidad Nacional del Litoral de Argentina.

15 Antropóloga y psicoanalista.

camiento a la realidad carcelaria, y el tratamiento que el sistema de justicia penal ofrece a las mujeres. Finalmente, explora otras temáticas como la violencia de género y el maltrato infantil.

Finalmente, el sexto –y último– volumen publicado hasta la realización de este estudio, se titula *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Este volumen “constituye para FLACSO Ecuador un tributo al legado de Paulo Mesquita Neto”¹⁶ (Betancourt, 2008: 17).

En sus trabajos, trata temas relacionados con el concepto de seguridad pública, el rol de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana, la reforma policial y los derechos humanos en Brasil. En el texto, el autor enfatiza en

las resistencias que han enfrentado los distintos esfuerzos de reforma que se han tratado de impulsar en el país y la persistencia (antes que transformación) de una lógica militar que ha dominado el sistema de seguridad pública brasileño (...) un segundo nodo de análisis, se ubica en el campo de las políticas públicas y, principalmente, en la comprensión del rol que los municipios empiezan a jugar en el ámbito de la seguridad pública o ciudadana en el país, esfuerzo que para el autor se materializa en la creación de instancias de discusión y acción como el Foro Metropolitano de Seguridad Pública de Sao Paulo. Un tercer nodo de análisis importante, es la reafirmación de los derechos humanos como un marco básico necesario para exigir una revisión de las prácticas policiales y una reducción efectiva de la violencia policial. Mesquita Neto hace una revisión minuciosa de los presupuestos asignados al Plan Nacional de Derechos Humanos de Brasil y comprueba la todavía insuficiente importancia que se ha dado al tema, incluso bajo la administración Lula. Por último, una temática que marca gran parte de los estudios desarrollados por el autor se refiere al rol de la policía, su funcionamiento en el contexto particular de un país federal, las investigaciones que se han producido sobre la institución en las últimas décadas y las posibilidades de reforma de dicha instancia (Torres, 2009: 5).

¹⁶ Académico del Núcleo de Estudios de Violencia de la Universidad de Sao Paulo. Falleció recientemente.

Conceptos de seguridad ciudadana y violencia

El estudio de las manifestaciones de la violencia y de la seguridad ciudadana ha tenido un despliegue muy importante en los últimos años. Como señala Santillán (2010) los discursos sobre la inseguridad se hallan internalizados e institucionalizados en varios niveles: opinión pública, instancias de Gobierno nacional y local, espacios académicos, y ciudadanía en general. Sin embargo, a pesar de que la discusión sobre la (in)seguridad se haya llevado al plano académico y de los hacedores de políticas, no se puede afirmar aún que se haya generado un verdadero debate entre las diferentes posturas. Más bien, se ha tendido a invisibilizar gran parte de los procesos sociales que la engendran, siendo más evidente en el caso de Ecuador, donde no existen verdaderas agendas de investigación a mediano y largo plazo que ayuden a comprender el claro oscuro de este fenómeno.

Como mencionan varios intelectuales, la incongruencia radica en que mientras más se habla de (in)seguridad, menos se conoce de la misma. Así, por su parte, Carrión (2007c), en su texto introductorio “Reforma policial” publicado en la *Revista URVIO* afirma que:

el concepto de (in)seguridad no es claro, ya que hace referencia, por un lado, a un conjunto plural de violencias distintas, entre las que sobresalen los delitos (es decir, aquellas que están tipificadas en el código penal) y, además, dentro de ellas son prioritarias las definidas internacionalmente (terrorismo, narcotráfico y migración irregular); y, por otro, a políticas distintas, como si una y otra fueran similares y únicas; esto es, inscritas en la lógica del pensamiento único que se ha pretendido generalizar en la región (Carrión, 2007c: 6).

Existen algunos autores que han desarrollado algunos conceptos de seguridad ciudadana, y a pesar de que su uso se halla enormemente generalizado, es un término sumamente ambiguo, y que puede ser definido desde posturas muy distintas, que van desde visiones que enfatizan las nociones de seguridad pública y otras las de seguridad humana, hasta aquellas que se confunden con las nociones de criminalidad y de violencia. Además para otros autores como

Carrión (2009) la seguridad ciudadana constituye un derecho: “derecho a vivir en paz”, o como para Gutiérrez (2008) ésta se define en función de una sensación: “temor” y/o “percepción de inseguridad”.

Existen también quienes abordan el tema de la seguridad apropiándose de conceptos que se adaptan de otros que se manejan desde organismos internacionales y que no obedecen a una realidad local específica, evidenciando como lo manifiesta Daniel Pontón (2004), un discurso hegemónico alrededor de la visión de seguridad ciudadana. Por otra parte es preciso reconocer también que, cuando hablamos de seguridad ciudadana no necesariamente hablamos de conceptos únicos, sino que se transversalizan otros enfoques, que van, desde la violencia (como su correlato), el respeto a los derechos humanos, hasta criterios más específicos que tiene que ver con su institucionalidad (sistema judicial, carcelario y de control) o desde sus procesos: cooperación interinstitucional (local, nacional, internacional), los costos de la violencia, y el presupuesto de la seguridad para combatirla, etc. Otras posturas en torno al tema de la seguridad ciudadana se enmarcan dentro del ámbito de la participación ciudadana y enfatizan el rol de la ciudadanía en el ejercicio pleno de su derecho a la seguridad y su participación activa para su consecución, y hay quienes enfatizan otros enfoques que tienen que ver con la implementación de la política pública para lograr un mayor desarrollo, etc. Por su parte, Daniel Pontón (2005) señala que la seguridad como concepto político se relaciona con lo social, cultural, económico, lo ambiental y el bienestar. Por lo tanto, “la seguridad ciudadana puede ser definida desde distintas posturas, por lo que es necesario generar un debate sobre su definición, sobre todo en relación a contextos locales específicos” (Torres, 2005: 9).

De lo anotado podemos apreciar que el concepto de seguridad ciudadana es un concepto *polisémico*, por lo tanto, existen distintos enfoques que la definen, y que derivan en la aplicación de diversas políticas. Así tenemos, por ejemplo: “el enfoque conservador, que reivindica la fuerza (policía), de los valores (control) y del orden (*establishment*); y las progresistas apuntan a los derechos (un derecho y no a un servicio que debe ser pagado), a desseguritización (más ciudadanía) y a la prevención (no a la represión)” (Carrión, 2006b:1). Sin embargo, a pesar de estas corrientes el autor afirma

que existe una ausencia total de estas políticas, tanto así, que al momento de su aplicación no se distinguen unas de otras.

Una de las investigaciones, que ofrece una reflexión teórica del concepto de seguridad ciudadana es la tesis de Daniel Pontón realizada en el año 2005: “Los fundamentos teóricos del debate político de la seguridad ciudadana en América Latina”. Este trabajo analiza “todos aquellos elementos que contribuyen a configurar el nuevo concepto de seguridad como producto de un largo y lento proceso que obedece tanto a factores estructurales (balance de poder) y circunstanciales (nuevas amenazas) al mismo tiempo” (Pontón, 2005: 7). Para este autor el debate de la seguridad ciudadana en América Latina se basa en tres pilares o entradas para su aplicación.

La primera entrada tiene que ver con la participación y viene desde las teorías constructivistas de las ciencias sociales producto de la tensión irresoluble entre la seguridad pública e individual (estructura y agencia); donde los actores sociales dentro de una esfera social y cultural toman un papel activo en la construcción de mecanismos de participación y negociación institucional de nuevas demandas que a la vez van moldeando las características básicas de cada modelo de intervención, es decir, se retoma un nuevo concepto de lo público en el manejo de la seguridad. Por otro lado, la entrada desde la cooperación internacional y la coordinación institucional que tiene que ver con el neoinstitucionalismo dentro del campo de las relaciones internacionales y la ciencia política. Esto a su vez es producto de nuevas fuerzas hegemónicas a nivel académico, nuevas formas de realismo y de domino geopolítico que inciden sobre las agendas de seguridad en especial de América Latina. El tercer elemento o entrada obedece al nuevo paradigma de la política pública en seguridad actual como lo son los modelos de prevención de la violencia que se diferencian de los modelos de control social penal clásicos (Pontón, 2005: 9-10).

Por otro lado, existen algunos autores que tienden a trabajar el concepto de seguridad ciudadana, acercándose más a una noción de seguridad pública; Carrión (2009b) al respecto, ofrece algunas aclaraciones conceptuales para el tratamiento del tema:

La seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, aunque en la práctica se las confunda conscientemente, al extremo de buscar neo-enemigos (pandillas, narcotráfico, tratas), construir lógicas de combate (estigmas, guerras, ausencia del derecho del ofensor) y producir un discurso ambivalente ante la población. Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tiene presencia un conjunto de instituciones públicas (municipio, justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad: los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos (Carrión, 2009b: 10).

Como podemos apreciar para Carrión, la seguridad ciudadana se aleja de lo que tradicionalmente se ha conocido como seguridad pública y más bien establece una conexión entre los conceptos de seguridad ciudadana, derechos y democracia.

El debate de la seguridad ciudadana se ha extendido también a la formulación de políticas públicas. Es así que, en el año 2008, el Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades publica la *Agenda de seguridad, soberanía y democracia*. En este documento se enfatiza que la seguridad ciudadana es entendida como un objetivo necesario para mantener un Estado democrático, y lograr el respeto a la Constitución y los Derechos Humanos. Además, se plantea que la construcción de la agenda de seguridad requiere de la articulación institucional tanto pública, como privada: “La seguridad debe ser vista en forma integral y no solamente como una herramienta para solucionar el problema de la delincuencia” (Ministerio de Gobierno, 2008: 11). Esta integralidad implica implementar medidas preventivas, así como procesos de educación y formación ciudadana. Por lo tanto la seguridad no es un concepto normativo ni ontológico, es más bien un debate que involucra a actores (estatales y no estatales) que anteriormente no tenían relación con el mismo (Pontón, 2005).

Como afirma Pontón, la seguridad ciudadana convoca a nuevos actores, entre ellos la misma ciudadanía a través de su participación para la prevención y erradicación de la violencia. Olga Vallejo (2009) en su artículo “Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito”¹⁷ da cuenta de este arduo proceso de participación en el DMQ, sus alcances y limitaciones. Vallejo considera que “la participación ciudadana, tiene que ver con la manera en que los seres humanos se identifican y se involucran a través de acciones individuales y colectivas con un espacio territorial, de ahí la necesidad de fortalecer este vínculo para proteger la convivencia de quienes habitan en un determinado lugar” (Vallejo, 2009: 4). El énfasis puesto en la protección a la convivencia es el aspecto clave que involucra a la comunidad organizada en el ejercicio pleno de la seguridad ciudadana. En conclusión, la autora afirma que es necesario que la participación comunitaria en materia de seguridad ciudadana sea replanteada en función de cada una de las realidades locales, tanto a nivel de la ciudad como de los barrios. Dicha participación “debe estar encaminada y fundamentada en la creación de un nuevo modelo de gestión que incorpore herramientas de administración y de planificación de la realidad barrial, que permitan optimizar los recursos disponibles y la inclusión de los diferentes grupos sociales” (Vallejo, 2009: 8-9).

Otro de los textos que coincide con los planteamientos anteriores es el *Plan de seguridad ciudadana* (2008), elaborado por el Ministerio de Gobierno. Este documento sostiene que un enfoque de seguridad ciudadana implica:

el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de vivir en un entorno que garantice la convivencia democrática y armónica, generado por sistemas efectivos de justicia, rehabilitación social, y orden público que se enfocan en la prevención, información, participación y corresponsabilidad, así como mejorar la relación entre la policía y la comunidad, principio fundamental para enfrentar el problema de la delincuencia y violencia de forma integral, con el aporte de la participación ciudadana y llegando de forma adecuada a cada región y zona del país (Ministerio de Gobierno, 2008).

17 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010).

El objetivo de este plan es mejorar el nivel de respuesta que tanto la policía, como otras instituciones brindan en cuanto a los servicios de prevención y vigilancia, auxilio y respuesta, información y servicios de investigación. Por un lado, este documento privilegia las medidas preventivas y el servicio hacia la ciudadanía, y por otro se marca la necesidad de registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, una mejor relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de calidad en cada uno de los servicios, mecanismos eficaces de auxilio y respuesta; así como, acceso ante la justicia y un equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía¹⁸.

En las definiciones anteriores podemos encontrar algunos puntos en común, entre ellos, el énfasis puesto en el respeto a los derechos, la convivencia democrática y un alejamiento del concepto de seguridad pública, así como también, planteamientos que resaltan el carácter preventivo y participativo de la seguridad, por sobre los procesos represivos y exclusivos por parte de los organismos de control, entre otros. Es así que Carrión sostiene que:

El Estado tiene entre sus funciones proteger a la ciudadanía que lo constituye, por esta razón la seguridad ciudadana no es otra cosa que la protección que debe recibir la población a través del funcionamiento de las instituciones, el fortalecimiento de las prácticas democráticas, el ejercicio de los derechos individuales y colectivos y la exigencia al Estado de las garantías suficientes para la convivencia pacífica, armónica e innovadora (Carrión, 2009: 1).

La tesis de Sheyla Guerrero de la Universidad Santiago de Guayaquil titulada “Hacia la seguridad ciudadana en el efectivo cumplimiento de los

18 Además, el Plan prevé cambios fundamentales dentro de la estructura institucional de la Policía Nacional: en su estructura orgánica funcional, en la capacidad operativa para garantizar seguridad y orden, y en sus unidades de apoyo. Hace especial énfasis en los proyectos de modernización de la estructura de formación y en la de bienestar como el soporte fundamental para que la interacción de la Policía con la ciudadanía sea la más adecuada.

derechos fundamentales” (2006) aborda la noción de seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos. Su objetivo es proponer políticas para impulsar la seguridad ciudadana mediante el efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales. Para esta autora, la seguridad ciudadana “debe ser entendida como un bien público, vinculado con el concepto del ‘Estado Social de derecho’, que busca dar seguridad a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes. No debe ser entendida como un fin en sí misma, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el logro del bien común” (Guerrero, 2006: 3). Por su parte, Córdova en su artículo “La respuesta sobre seguridad ciudadana en el debate electoral”¹⁹ (2006), nos presenta un enfoque interesante al considerar a la seguridad como un “campo político” que se define a partir de una disputa, pero que necesariamente debe establecerse “en un marco democrático de generación de consensos, de creación de acuerdos, de respeto profundo, por las distintas identidades que confluyen en el proceso social” (Córdova, 2006: 4). Este artículo analiza las diferentes propuestas de los candidatos presidenciales²⁰ sobre el tema de seguridad y concluye que los planes tienden a no responder sino a las necesidades subjetivas y percepción distorsionada de seguridad de la población quienes minimizan otros fenómenos causantes de la inseguridad y que afectan la convivencia y seguridad ciudadana, lo que conlleva que en los planes se presenten más soluciones de corte represivo, antes que soluciones de tipo preventivo (Córdova, 2006: 9). De la misma manera Carrión (2007c) afirma que “las campañas electorales han puesto en el debate la oferta de políticas represivas frente a la violencia y los violentos, dejando de lado las discusiones de fondo referentes, por ejemplo, a las políticas preventivas que deben llevarse a cabo” (Carrión, 2007c: 7).

Otros documentos con enfoque de análisis desde la seguridad ciudadana, pero a nivel a local, corresponden a las tesis de Gavilanes (2009) “La seguridad ciudadana y los gobiernos locales: análisis del Observatorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (2009); y Gutiérrez (2008) “Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”. En

19 Este artículo también fue publicado en Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 259-276).

20 A propósito de las elecciones presidenciales en nuestro país en el año 2007.

“La seguridad ciudadana y los gobiernos locales: análisis del Observatorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (2009), la autora expresa que “entendemos por seguridad ciudadana la convivencia armónica y pacífica como fundamento para el desarrollo social e individual” (Gavilanes, 2009: 5), pero tiene dos componentes: uno objetivo (hechos reales) y un subjetivo (percepción de seguridad). La autora analiza también el rol del Estado en América Latina en general con respecto a la seguridad y sostiene que, “cuando enfocamos la idea de seguridad en el ciudadano, lo que interesa es que la persona se sienta a salvo” (Gavilanes, 2009: 34). El Estado es el responsable de generar este bienestar a las personas –porque es un bien y un derecho público– por lo que, requiere la participación de todos los actores. Esta autora conecta el tema de seguridad con el respeto a los derechos, afirma que actualmente se acepta que para afrontar el problema de la inseguridad se debe fortalecer los derechos humanos y superar el enfoque militar. La inseguridad requiere un enfoque integral e intersectorial (con nuevos actores como los gobiernos locales). Este estudio es interesante ya que realiza un análisis integral del tema de la seguridad ciudadana, haciendo énfasis en los denominados “componentes objetivos”.

En la tesis “Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito” (2008), se presentan las causas, efectos y soluciones sugeridas para la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. A lo largo del texto se presentan varias conceptualizaciones de seguridad ciudadana, basados en lo propuesto por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus agencias. En la conceptualización de “seguridad ciudadana” se consideran como factores principales: la violencia, la delincuencia, la impunidad y el temor. Se parte de la definición dada por la Organización de Estados Americanos (OEA):

La seguridad ciudadana es aquel conjunto de garantías efectivas y circunstancias que debe proporcionar el Estado a cada ciudadano para que este pueda ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones de una manera integral desde el punto de vista individual y colectivo sin que exista un sentimiento de temor de por medio. La seguridad ciudadana va enfocada más a la ausencia de un sentimiento de temor que es producido por los altos

niveles de delincuencia y violencia que existen en un lugar determinado, inhibiendo al individuo de realizar sus actividades cotidianas que permiten un aporte al desarrollo de la sociedad por lo tanto no obtiene la calidad de vida necesaria para un libre desenvolvimiento (Gutiérrez, 2008: 9).

Entonces, el temor no sólo afecta a Ecuador sino a toda América Latina. Sin embargo, para superar el temor no es necesario únicamente reducir los índices de delincuencia sino generar confianza en las instituciones públicas responsables. En este sentido se diría entonces que el Estado se ha convertido en el principal agresor contra la seguridad ciudadana al no brindar mecanismos para generar garantías a través de las instituciones responsables: Policía Nacional, Función Judicial o Sistema Penal y Sistema Carcelario. Al finalizar del texto, se sugiere la implementación de ciertas medidas de prevención y control social que deberían aplicar en el DMQ, tales como protección especial para grupos vulnerables, control de pandillas, recuperación de espacios público y cultural, especialización de la policía, presencia efectiva de la policía, integración de la comunidad (participación de los ciudadanos), rehabilitación efectiva, reinserción a la comunidad, difusión masiva de programas de seguridad ciudadana, atención escolar, mejoramiento de la imagen del sistema penal, moderación de los medios de comunicación. Adicionalmente, se plantean reformas al sistema de seguridad ciudadana: tipificación de conductas actuales, revisión de penas, creación de mecanismos ágiles para juicios penales, mejorar las instancias públicas pertinentes, entre otras acciones.

Si bien es cierto que, hoy en día existe una amplia gama de literatura a cerca de la seguridad ciudadana, democracia y derechos, el debate sobre este concepto tiene que ver también con el fin último que persiguen las políticas de seguridad, y ésta se diferencia de acuerdo al contexto y a las formas de violencia que en ellos se generan.

En este sentido Pontón (2006) en su artículo titulado “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”²¹ define a la seguridad ciudadana a partir de la implementación de políticas, y afirma que

21 Este artículo también fue publicado en Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2009: 317-333).

cuando hablamos de seguridad ciudadana estamos hablando de las “políticas destinadas a garantizar la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través de lazos sociales y cultura ciudadana” (Pontón, 2006: 4).

Claudia Gómez (2008) en su artículo “Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana”, publicado en el libro *Seguridad multidimensional en América Latina*, compilado por Freddy Rivera, presenta algunos lineamientos y consideraciones generales sobre la manera en que se construyen políticas públicas de seguridad ciudadana. Desde este enfoque de políticas públicas, el artículo parte del supuesto de que:

construir una política pública de seguridad ciudadana implica reconocer que una política es producto de un proceso acumulativo de años en el que ha sido posible impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales con ella. Ahora bien, para impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de la política es necesario desarrollar un modelo de gestión, entendiendo por éste una forma de implementar la política, un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional, que facilite el desarrollo de la misma y un conjunto de protocolos que permitan una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo (Gómez, 2008: 369).

Finalmente y para concluir este apartado, se puede afirmar entonces que, el concepto de seguridad ciudadana es un concepto *polisémico* que tiene distintas aproximaciones teóricas, metodológicas y de acción. Como afirma Santillán (2010) es un concepto que obedece a un “modelo acordeón”, es decir, se estira y se contrae dependiendo de la circunstancia.

Sobre la(s) violencia(s)

Si bien es cierto, que no toda inseguridad es causada por la violencia, es necesario para tener una mayor comprensión de este fenómeno, el análisis de las diferentes manifestaciones de la violencia, así como también, de los diferentes enfoques con que se viene analizando este tema. Por ejemplo, dentro de las investigaciones, hay quienes se enfocan en posturas estruc-

turalistas, acerca del fenómeno de la violencia. Existen también quienes privilegian una visión interpersonal de la misma; o también, hay quienes prefieren hacerlo desde un enfoque social. Por otro lado, es importante observar también el enfoque peculiar que se le ofrece a la violencia de género.

En “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción” (2009c), los autores mencionan que:

una de las características fundamentales para aproximarse al conocimiento del fenómeno de la violencia ha sido la unilateralidad —a pesar de reivindicar la integralidad— a partir de la recurrencia y centralidad asignada a ciertos temas, fuentes e instrumentos, así como al peso asignado: al delito sobre la violencia, a lo operativo sobre lo trascendental, a lo empírico sobre lo teórico, a la víctima sobre el victimario, a la violencia sobre el desempeño institucional y a las políticas represivas del gobierno de la seguridad, entre otras (Carrión y Espín, 2009: 11).

En la introducción del libro *Economía política de la seguridad ciudadana* (2009), Fernando Carrión retoma algunas precisiones de otros autores en torno a la violencia, y manifiesta que:

la violencia; por un lado, no debe ser entendida como una patología social captada a partir de ciertos eventos calificados como delitos, que vienen de los llamados factores de riesgo o de sus múltiples causas, sino de las relaciones sociales particulares del conflicto que nacen de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008 citado en Carrión, 2009b: 9). La violencia se expresa a través de diferentes dimensiones (política, estructural, simbólica y cotidiana) y adquiere sentido a partir de los contextos particulares en los que se produce, dando cuenta de su carácter multifacético (Bourgois, 2005 citado en Carrión, 2009b: 9). Y por otro lado, la criminalidad y los delitos hacen referencia a aquellos actos violentos que se encuentran considerados y tipificados por la ley penal (contrato social), y asumidos por ciertos actores estatales (policía, justicia) y no estatales. En otras palabras, violencia y delito (criminalidad) no son similares, en tanto el primero desborda porque contiene al segundo (Carrión, 2009: 9).

De allí que, la violencia no pueda ser entendida sólo a partir de causas biológicas, morales o sociales, ni sólo a través de los factores de riesgo, sino más bien debe ser entendida como una “una compleja construcción social y política” (Sozzo, 2008). Así, en palabras de Carrión, deberíamos comprender “la violencia como una condición social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio, y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir, un continuo, sino un objeto (la violencia) construido socialmente en un lugar y en un momento particulares (espacio-tiempo)” (Carrión, 2009: 14-15).

Sin embargo, como se había mencionado, también existen textos que trabajan el sentido de la violencia desde un enfoque estructural. En su tesis, Sofía Gavilanes (2009) plantea diferentes elementos teóricos sobre el conflicto, el delito y la violencia. Se describen los diferentes marcos teóricos que explican el fenómeno de la violencia: las teorías funcionalistas, interaccionistas, de conflicto y de control. Menciona que el crecimiento de los índices de violencia en América Latina son “consecuencia de la insatisfacción de las expectativas creadas en la sociedad contemporánea, de las desigualdades estructurales y de factores culturales” (Gavilanes, 2009: 95). La violencia se ha ido modificando paralelamente a la recomposición del sistema internacional contemporáneo (aparecimiento de nuevas redes criminales), responden a una lógica capitalista. Por lo que, resulta difícil responder a la seguridad ciudadana sólo desde la óptica local, ya que previamente se debe resolver la inseguridad social.

En su texto “Percepción de inseguridad: una aproximación transversal” (2007), Córdova intenta esbozar los imaginarios sociales que la comunidad recrea alrededor de la inseguridad y la conflictividad en general. El texto explora la noción de violencia a partir de este marco conceptual, sustentada en información estadística (encuestas de opinión, informes de victimización entre otros), la perspectiva de inseguridad en el contexto ecuatoriano y específicamente en la ciudad de Quito. El estudio logra identificar la naturaleza contradictoria sobre la que se estructura este fenómeno en el sentido que se va configurando sobre los niveles de violencia existentes en la sociedad, adquiere autonomía al sobredimensionar la victimización real.

Existe una tendencia generalizada en los textos reseñados a considerar a la violencia como un fenómeno multicausal y multifacético, como afirma Gustavo Abad (2005), en su libro *El monstruo es el otro. La narrativa social del miedo en Quito*; la violencia urbana es considerada un fenómeno tan complejo que no puede ser abordado por una sola disciplina. Al igual que Gavilanes (2009), sostiene que la violencia es producto de varias crisis –institucionales, estructurales y circunstanciales–, lo que denota la crisis del Estado. Una visión interesante de este autor es considerar a la violencia como un medio instrumental del Derecho, que legitima cierto tipo de prácticas estatales (como por ejemplo la violencia política).

En estos textos podemos ver que se recupera la noción de violencia estructural apuntando que generalmente observamos las amenazas delincuenciales como causas de inseguridad y no como efectos de factores de carácter estructural que producen graves desequilibrios sociales.

Por otra parte, un enfoque interesante que analiza a la violencia social y su relación con la salud-enfermedad, es el artículo de Dimitri Barreto “Violencia social” (2007), apoyado por la OPS. En el mismo, busca brindar herramientas conceptuales para analizar el tema de la violencia, la inseguridad y la salud. Barreto busca conectar el tema de la violencia con los conceptos de salud pública y bienestar social. Entonces, también define a la violencia como una construcción social, pero “desencadenada por infinidad de motivos, que van desde actitudes y sentimientos personales tan profundos como la envidia, los celos, el resentimiento y el odio, hasta expresiones colectivas que encarnan un deseo de poder y dominación, o respuestas a la explotación, la injusticia y las carencias” (Barreto, 2007: 134).

Dado que el autor considera que las principales manifestaciones de violencia son los accidentes de tránsito, los homicidios y los suicidios; en este artículo analiza las causas de las muertes violentas desde 1980 a 2004. Otros hechos en los que la violencia influye en la salud pública serían el maltrato infantil, la violencia de género, la violencia sexual y el maltrato institucional.

Existen estudios que dan cuenta de otros dos enfoques específicos bajo los cuales se ha venido estudiando la violencia. Por un lado, están aquellas investigaciones referidas a los “metodologías” con las que se ha venido tratando el fenómeno (causalidad), como el texto de Santillán “El aporte de

los métodos cualitativos para comprender la violencia” (2009); y aquellos que se refieren a los “rostros de la violencia” (cronología, sociedad y geografía del delito), los cuales consideran que la violencia es histórica; es decir, depende del momento y del lugar que se trate.

Alfredo Santillán (2009) en su artículo considera que la problemática de la medición de la violencia no implica reconocer únicamente la validez y utilidad de los valores numéricos del fenómeno de la violencia, sino también reconocer que la investigación cualitativa permite comprender mejor la relación que existe entre ésta y la percepción de inseguridad. Para esto el autor presenta algunas técnicas de investigación de uso específico en los diagnósticos de seguridad, así también los aportes que ha tenido la investigación cualitativa en los estudios de violencia. “Este texto pretende mostrar el significativo aporte del llamado ‘enfoque cualitativo’ al momento de conocer y comprender la fenomenología de la violencia” (Santillán, 2009: 74).

Dentro de los textos que trabajan la fenomenología del delito (rostros) encontramos el trabajo de Fernando Carrión (2007a) titulado “Cronología de la violencia”²². En este texto, nos ofrece una nueva línea de reflexión concerniente a la relación entre los delitos y los tiempos. El concepto de “cronología de la violencia” que maneja el autor puede ser entendido a partir de la recurrencia identificada en la relación tiempo/delito, es decir, “en la existencia de un orden identificable de los sucesos violentos vinculados a la temporalidad de los mismos” (Carrión, 2007a: 27). Para ello, se estudia la variable temporal de los hechos delictivos con la finalidad de develar la existencia de una lógica y, por tanto, de una recurrencia evidente en la relación dialéctica del tiempo con el delito.

Otro autor que convalida lo expuesto es Claudio Gallardo León (2009) en su artículo “Las encuestas de victimización en el Ecuador”. Este autor conecta al delito con la violencia, cuando sostiene que

la sociedad piensa el delito según sus componentes culturales, esto es, tanto en la definición del mismo como en el juzgamiento y el castigo, al ser un

22 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 27-42).

producto social que se enmarca en el contrato social, el delito en sus contenidos conceptuales es histórico, y por lo tanto, tiene enfoques temporales y culturales de pertenencia (...). Sobre los orígenes o instancias causales del delito no hay acuerdo en el plano analítico, sin embargo, si se parte de que éste se manifiesta en el deseo de apropiación de bienes ajenos ‘necesarios’ para la vida, puede existir varias connotaciones: la principal, aquella que da cuenta de la desigualdad al interior de las sociedades nacionales, es decir, la distribución del ingreso que pone por un lado a los ‘pobres’ y por otro a los ‘ricos’ (Gallardo, 2009: 4).

Otra de las variables que tiene que ver con los delitos, es su geografía (espacialidad). En el artículo “La cartografía delictual y la seguridad ciudadana”²³ (2007), Alex Tupiza, siguiendo un enfoque epidemiológico, aborda a la violencia “desde la distribución espacio temporal del delito, lo que nos permite pronosticar patrones y tendencias en la repartición delictual en un tiempo y territorio determinado. Además, este método, posibilita la comprensión histórica del fenómeno y el modo de comportarse en las diversas etapas de intervención” (Tupiza, 2007: 4). En otras palabras, la cartografía delictual, al incorporar las variables espacial y temporal, permite afinar el análisis de la violencia, pues, nos ayuda a entender la movilidad o estacionalidad que es parte constitutiva de los delitos, por lo tanto, contribuye a la toma de políticas públicas más certeras.

Tendencias en las investigaciones

De las publicaciones encontradas, podemos evidenciar que existen diversos tipos de investigaciones: ensayos, compuestos por reflexiones teóricas provenientes de una diversidad de autores, los cuales escriben desde posiciones académicas, o también aquellos que lo hacen desde una experiencia de diseño o implementación de políticas, textos que sirven de guías de apoyo en la formulación de políticas públicas. Existen otros trabajos que incluyen información estadística e indicadores provenientes de diversas bases

23 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 53-68).

de datos (especialmente la Policía Nacional) que a pesar de abarcar ciertos enfoques de seguridad ciudadana, su objetivo primordial es una exposición y descripción de datos, con el fin de mostrar los índices de violencia e inseguridad y no a explicar las causas del fenómeno.

Tanto en el *Boletín Ciudad Segura*, como en la serie de publicaciones del Programa Estudios de la Ciudad se incluyen una variedad de artículos donde se puede apreciar enfoques empíricos que enfatizan su carácter más propiamente investigativo y aquellos textos con un tratamiento teórico, que constituyen más bien reflexiones sobre el tema de seguridad ciudadana. Es importante, entonces, que tanto la información cuantitativa y la cualitativa se relacionen directamente, pues como menciona Santillán (2009), la problemática de la medición de la violencia no implica reconocer únicamente la validez y utilidad de los valores numéricos del fenómeno de la violencia, sino también reconocer que la investigación cualitativa permite comprender mejor la relación que existe entre ésta y la percepción de inseguridad.

Reflexiones teóricas

Como se había señalado anteriormente, dentro de la producción académica de FLACSO, se hallan una serie de artículos cuyo enfoque tiene que ver más con aspectos teóricos relativos a la seguridad ciudadana. Vale destacar los trabajos de Carrión (artículos publicados dentro del *Boletín Ciudad Segura*; *Boletín Fronteras*; colección *Ciudad Segura*; *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*; *Economía política de la seguridad ciudadana*; *Revista URVIO* y en la colección *Ciudadanía y violencia*, entre otros), los aportes de Mauro Cerbino en cuanto a la relación violencia y medios y jóvenes y violencia, así como también de Freddy Rivera, dentro de los ámbitos de la seguridad nacional, regional y local.

En Cuenca, existen trabajos teóricos como la tesis de la Universidad Católica de Cuenca sobre “El comportamiento humano y la tipicidad dentro de la teoría del delito” (2008) de María Alejandra Carchi Amay y “La criminología y el sujeto activo del delito” (2008) de Jaime Eduardo Díaz Jácome.

Otro trabajo que da cuenta sobre la seguridad ciudadana es el artículo de Juan Pablo Aguilar “Nueva constitución, nueva seguridad”²⁴ (2009), cuyo objetivo es evidenciar los cambios que la nueva Constitución introduce en materia de seguridad ciudadana. Para esto parte del análisis de dos temas que –sin ser los únicos– resultan fundamentales en relación con esta materia: las garantías constitucionales y la organización de las instituciones de fuerza pública. Tanto en uno como en otro campo, los textos constitucionales presentan novedades. Existen avances significativos, doce garantías frente a las tres de la Constitución anterior. No obstante, hay que recalcar que estos cambios constitucionales no garantizan mayores cambios en la producción de la seguridad: una “norma nueva no es sinónimo de una realidad diferente”. Son importantes también los cambios con respecto a las fuerzas del orden, pues la nueva constitución enfatiza el carácter civil de la Policía Nacional, rompiendo con su vital vinculación como auxiliar del ejército. Así, define “las funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Deja en claro la diferente naturaleza de las dos instituciones, detalla las consecuencias del principio de igualdad de derechos entre civiles, militares y policías, y establece principios que permitan restringir el recurso a los estados de excepción, son méritos evidentes de la nueva Constitución” (Aguilar, 2009: 7).

Diagnósticos de seguridad ciudadana: datos empíricos

Siguiendo con la literatura que trabaja los temas de seguridad y violencia, vale resaltar las publicaciones que constituyen diagnósticos o exposiciones de datos empíricos. Esta literatura responde en gran parte a la necesidad de contar con información confiable y precisa sobre las diferentes temáticas y realidades en donde apoyar la reflexión teórica. Sin embargo, cabe mencionar que, en el texto introductorio “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción” (2009), Carrión y Espín insisten en mostrar como una problemática generalizada, el tema de las fuentes y de su confiabilidad.

²⁴ Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2010: 327-345).

En los trabajos que hemos reseñado, se observa que los datos, en su mayoría, provienen de instituciones como la Policía Nacional, Comisaría de la Mujer, fiscalías, etc. En las investigaciones, se manifiesta, de forma constante, la limitación de la información recibida, así como el mínimo o escaso análisis que ofrecen estos datos por parte de las instituciones que las recogen. Hay que reconocer, sin embargo, la importancia que tienen, puesto que, constituyen los únicos indicadores para medir el fenómeno de la violencia y la eficacia de las políticas implementadas.

Entre las publicaciones encontradas se destacan especialmente los trabajos de los observatorios de seguridad²⁵ (implementados en algunas de las ciudades analizadas), así como los boletines e informes estadísticos de la Policía Nacional y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Existen otros dos textos que forma parte del libro *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. El primero “Observatorios de Seguridad Ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” (2009) de Johanna Espín, nos narra el difícil proceso de implementación de los observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana, catalogada como una zona de alta conflictividad. El segundo texto es trabajado por Paco García y se titula “Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso del Observatorio Metropolitano de Seguridad ciudadana OMSC” (2009). Este artículo resalta justamente el trabajo del Observatorio, y presenta además como se llevó a cabo su conformación y funcionamiento. Al final de su exposición el autor manifiesta la necesidad de que las instituciones mejoren su capacidad para registrar y analizar datos, y también resalta cómo la cooperación interinstitucional sería una de las claves esenciales para un mejor análisis de datos y cifras y comprensión de la violencia, y así mismo se generen mayores debates y líneas de investigación.

Un trabajo importante y que cabe ser mencionado, es el realizado por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito²⁶, el cual

25 Los observatorios de seguridad ciudadana son considerados herramientas de medición cuantitativa del fenómeno de la violencia y de la inseguridad ciudadana, “la creación de los observatorios de seguridad ciudadana busca transformar esta práctica para convertirla en un proceso de planeación continua que permita prevenir la violencia, disminuir la sensación de inseguridad y fortalecer la gobernabilidad local” (Espín, 2009: 180).

26 El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana es producto de la firma de un convenio

es un ente encargado de recopilar información sobre violencia y delincuencia sustentada en fuentes institucionales y encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía en general. El resultado de estas investigaciones es la publicación periódica de informes²⁷ cuya finalidad es tener un conocimiento descriptivo sobre los problemas de inseguridad que se vive en esta ciudad.

Actualmente, se hallan publicados trece informes, cuatro de los cuales se encuentran reseñados en el primer capítulo de esta edición. Cada uno de estos informes se sustenta en información estadística con énfasis en un enfoque epidemiológico y de factores de riesgo. En cada informe se presentan varios indicadores sobre violencia, entre los que podemos mencionar: muertes violentas (muertes por causas externas, accidentes de tránsito, homicidios, suicidios), delitos contra la propiedad, violencia intrafamiliar y maltrato infantil. Cada uno de los datos presentados en los informes son desglosados según causas externas, zona administrativa metropolitana, accidentes de tránsito, homicidios y suicidios, sexo, edad, zona y otras variables de acuerdo el tema (por ejemplo, tipo de arma, tipo de accidente). La información proviene de fuentes institucionales como la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, la Policía (Departamento Médico Legal), y el Ministerio Público.

En el *Informe No. 5* (enero-junio, 2005), en relación a las muertes violentas, se afirma que las muertes intencionales son altamente frecuentes en las personas jóvenes, menores de treinta años. La probabilidad de fallecer por causas no intencionales, tales como accidentes de tránsito y muertes accidentales, se incrementa a partir de los treinta años. Por esto, se recomienda que se realicen campañas de prevención de accidentes de tránsito y muertes accidentales, tomando como base la edad de las personas. Para el caso de las muertes por homicidio y suicidio, las campañas para la reducción de su incidencia en las edades menores a treinta años debe pasar necesariamente

de cooperación técnica, en el año 2002, entre la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la OPS, para generar el intercambio de experiencias entre Quito y Bogotá. Es además un “sistema de recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la magnitud y características de las violencias que ocurren en el DMQ, que permiten identificar cambios y tendencias para direccionar políticas de prevención y control” (Gavilanes, 2009: 18).

27 Se pueden acceder a los informes publicados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana en la página web: <http://www.observatorioseguridaddmq.net>

por la corrección de la percepción sobre “un bajo riesgo” que suelen tener las personas de estos grupos de edad, dado que esta percepción incrementa la vulnerabilidad para ser víctimas, especialmente por homicidios.

En el *Informe No.6* (julio-diciembre, 2005) se utilizan para el diagnóstico, los resultados presentados en el informe anterior más los resultados correspondientes a los meses de julio hasta diciembre. Como aspecto novedoso, se empieza a realizar mejoras en el proceso tecnológico de manejo de la información. Las fuentes institucionales que utiliza este informe son: SIAT, DINAPEN, medicina legal, policía comunitaria, Dirección Nacional de Género (Comisarías de la mujer y la familia), Fiscalía, Dirección Nacional y Provincial de la Policía Judicial y, Dirección Nacional y Provincial de la Policía de Tránsito.

Para el periodo enero-junio de 2006, se publica el *Informe No.7*, en el mismo se presenta el resultado de los indicadores a los que han dado seguimiento en los informes anteriores: muertes violentas (muertes por causas externas, muertes en accidentes de tránsito, homicidios, suicidios), delitos contra la propiedad, maltrato infantil. Además se incorpora una nueva sección, donde se incluyen dos textos de análisis: el primer texto de Ítalo Rojas, quien “realiza una mirada sobre los posibles elementos que se hallan en el entorno de la muerte de un ser humano ya sea por homicidio o suicidio; para ello encuentra apoyo en la psicología, como una forma de dar cuenta de la generación y reproducción de la violencia”; y el segundo artículo de Jorge Núñez, quien, por su parte, “presenta una reflexión sobre el tema carcelario ecuatoriano y advierte de la grave crisis del sistema penitenciario y su mirada se centra en la experiencia trabajada en el ex penal García Moreno”²⁸.

El *Informe No.8* (enero-diciembre, 2006) además de continuar con el seguimiento de los indicadores presentados en informes anteriores, también incluye dos artículos, los cuales plantean distintas formas de mirar la violencia. En el primer texto, Maritza Segura “enfoca la problemática de la violencia intrafamiliar con el sustento de estadísticas y trabajos realizados a nivel nacional; para ello, parte con la ejemplificación testimonial de un caso particular”. En un segundo artículo, Silvia Amores “presenta una

28 <http://www.observatorioseguridaddmg.net/plugin/1-4-7molnforme.asp> (Consultada el 10/07/ 2010).

aproximación en la misma línea de la violencia intrafamiliar y de maltrato infantil, para lo cual usa como herramienta varios elementos del campo jurídico y pasa revista a las últimas modificaciones del nuevo Código”²⁹.

Dentro de las conclusiones a las que llega el *Informe No.9* (2007), se enfatiza en el tratamiento del problema de suicidios dado su incremento en el DMQ, por lo que, se plantea la necesidad de una investigación profesional que permita obtener suficientes elementos para enfrentar en mejores condiciones esta problemática. En este informe, además, se contó con tres artículos: un reporte desarrollado por la Unidad de Gestión de Riesgos sobre el Plan Lluvia y el Plan Fuego. Un artículo de Patricio Aguirre sobre la relación violencia-discriminación aplicada a ciertas minorías. Por último, se incorpora un reporte de trabajo de la Unidad de Violencia Intrafamiliar y Género que trabaja al interior de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana (DMSC)³⁰.

En el *Informe No.10* (2007) se insiste en afirmar que pese a los incrementos expuestos, “no existe en el DMQ” una presencia sostenida del crimen organizado, pero podría aparecer si existe una maniobra técnica sin mucho fundamento científico en el accionar de la policía y sectores políticos a nivel de planificación en un plan nacional.

En el *Informe No.11* (enero-diciembre, 2008), además de los indicadores se incluye dos artículos de análisis: “El Gobierno de la seguridad, reflexiones y debates” de Máximo Sozzo, que analiza el devenir histórico de la violencia y su tratamiento desde la política estatal en América Latina; y el segundo artículo titulado “La complejidad del fenómeno del suicidio”.

Una de las conclusiones más importantes que se incluye en el *Informe No.12* (enero-junio, 2009) es que existe “una baja sostenida de delitos contra la propiedad, y más evidentemente en los delitos contra las personas. A partir de este descenso se plantea un ejercicio explicativo de las razones fundamentales para que ello ocurra”, lo cual tendría que ver con las nuevas reformas jurídicas, y el cambio de recepción de denuncias para las nuevas contrataciones en las comisarías nacionales. Por lo que, se señala que “tomando

29 <http://www.observatorioseguridaddmg.net/plugin/1-5-8volnforme.asp> (Consultada el 10/07/ 2010).

30 <http://www.observatorioseguridaddmg.net/plugin/1-6-9No%20informe.pdf> (Consultada el 10/07/2010).

en cuenta estos elementos, no podemos asegurar que la baja de denuncias registradas suponga necesariamente una baja de delitos” (OMSC, 2009: 1).

Por último, en el *Informe No.13* (2010) a parte del análisis de datos, se incluye los resultados del estudio exploratorio sobre espacialidad del crimen que se está realizando en el DMQ. Dicho estudio tiene como objetivos identificar, analizar y caracterizar los espacios de mayor incidencia delictiva en la ciudad de Quito, y analizar las relaciones que se establecen entre espacio urbano, criminalidad e inseguridad a través de su lectura a nivel de ciudad, como el estudio a nivel de algunos barrios de la ciudad.

Es preciso mencionar también que en estos informes se observa una presentación y manejo de la información a través de mapas temáticos, estos muestran espacialmente donde se concentran de denuncias con relación a los distintos temas tratados. Estos boletines aportan información estadística sobre violencia en el DMQ, y su objetivo es facilitar el trabajo institucional en la prevención y formulación de políticas de seguridad ciudadana.

Pasando del trabajo realizado por el OMSC, cabe mencionar que existen varios trabajos adicionales en esta misma línea de presentar diagnósticos sobre temáticas específicas, los cuales han sido publicados en el *Boletín Ciudad Segura*. Dentro de dicho boletín, encontramos por ejemplo, el texto de Claudia Gallardo León (2010), “Las encuestas de victimización en el Ecuador” que nos ofrece una mirada analítica a esta técnica que forma parte de los estudios cuantitativos, para el diagnóstico de la seguridad ciudadana. Gallardo inicia su texto informando a cerca de la importancia que tienen las encuestas de victimización en el conocimiento del delito. El autor describe cómo se llevó a cabo el proceso de la encuesta de victimización en Ecuador³¹ y en el DMQ³², y además, comparativamente nos presenta

31 La muestra seleccionada para la toma de información fue de 8 496 hogares, repartidos en 23 provincias del país (excepto Galápagos), teniendo en cuenta para la distribución el área urbana y rural del cantón en el cual se encuentra la capital provincial, el peso demográfico (con respecto a las viviendas) existente en cada una de ellas, 7 488 urbanas y 1 008 rurales. Se investigaron 708 sectores censales seleccionando 12 viviendas en cada uno de ellos; la representatividad de los estimadores, con un nivel de 95% (Gallardo, 2010: 6).

32 “En el año 2008 el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, encargó a CIMACYT la realización de una Encuesta de victimización para todo el Distrito Metropolitano, ésta se realizó en una muestra de 2 040 hogares en los que investigaron, para el tema de criminalidad a las personas de 16 años en adelante, en un total de 170 sectores censales delimitados según la cartografía del Instituto

los resultados obtenidos. El autor sostiene que los principales resultados de las encuestas de victimización constituyen los índices que se construyen a partir de las características del delito y la percepción del mismo: Índice de Victimización a Personas (IVP), Índice de Victimización a Hogares (IVH) e Índice de Percepción de Inseguridad (IPI). El autor sostiene que si bien este tipo de información nos permite una mayor concentración de datos a cerca de la criminalidad ofrecen aún ciertas limitaciones en cuanto a los resultados y al método mismo de recolección de información. Así, Santillán (2009) menciona que

las encuestas de victimización se han convertido en uno de los instrumentos más utilizados en el diagnóstico de la inseguridad ciudadana, por cuanto permite conocer en mejor medida la ‘cifra negra’ producida por los bajos niveles de denuncia de hechos delictivos en países como Ecuador. Sin embargo, como todo instrumento de diagnóstico, no son neutrales ni objetivos en su totalidad ya que parten de una serie de supuestos sobre la comprensión de la realidad (Santillán, 2009: 11).

Por su parte, Gallardo concluye que como todo instrumento de medición de cualquier fenómeno social, las encuestas de victimización realizadas a hogares muestran su utilidad en aspectos de medición del delito en contra de la propiedad de los hogares y de las personas, no son un instrumento apto para medición de otras formas de violencia, como por ejemplo la violencia social, violencia sexual, intrafamiliar, entre otras.

Siguiendo con la literatura a cerca de seguridad, Johanna Espín (2008) en su artículo “Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ”³³ nos presenta una visión general a cerca de los delitos contra la propiedad en el DMQ, específicamente del robo y hurto. El trabajo trata sobre tres problemas básicos: la magnitud del problema de los delitos contra la propiedad considerada a partir de las cifras sobre denuncias registradas. Segundo, el espacio del delito (su ámbito o lugar de

Nacional de Estadística y Censos INEC, en los que se investigaron 12 viviendas por cada uno. La recolección de información en campo se realizó el mes de abril de 2008” (Gallardo, 2010: 6).

33 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010: 35-48).

conurrencia). Tercero, las asimetrías entre el número de detenidos/as y las denuncias registradas. De acuerdo a los datos obtenidos se encontró que los delitos más representativos del total de denuncias registradas son los delitos contra la propiedad tanto a nivel nacional como en Quito. Además se concluyó también que la mayor parte de delitos se cometen en el espacio público y que estos se producen en las tardes para el caso de domicilios y en las noches para el caso de las empresas; y, que sólo el 10% de la población carcelaria está detenida por delitos contra la propiedad.

Otro trabajo que sigue la línea de diagnóstico es el artículo “Delitos contra vehículos el caso de Quito y Guayaquil” (2008) de Mauricio Abril Donoso y Alex Tupiza Aldaz. El artículo establece una comparación entre el comportamiento del robo y hurto de vehículos entre Quito y Guayaquil, por ser las ciudades que concentran el 27,68% de todo el parque automotor nacional. Para el efecto, se aborda descriptivamente las variables asociadas a la victimización de vehículos, se establece el comportamiento evolutivo de los delitos y se estima el riesgo de que sean delinquiridos. Cabe señalar que no se incluyen en este estudio el robo y hurto de accesorios, desmantelamiento y clonación de vehículos. También los autores proponen en su parte final que en Quito, se debe fomentar acciones preventivas tales como no dejar el vehículo abandonado en la vía pública sin vigilancia o en estacionamientos poco seguros. En Guayaquil, deben establecerse medidas de reacción y vigilancia mediante patrullaje motorizado y vehicular.

Existen otros estudios que se realizan tomando en cuenta que la violencia social en general, y la criminalidad organizada y delincuencia callejera en particular, que generan en una sociedad concreta, tiene actores definidos y formas de operación específicas que son móviles, variadas y multicausales. Bajo esta premisa se halla el trabajo de Juan Carlos Parra “Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ”³⁴, publicado en el año 2008. En este artículo, el autor a través de un enfoque económico, ofrece un vistazo general al comercio ilícito en el DMQ, incorpora en su análisis algunos elementos como por ejemplo: ¿cuáles han sido considerados sitios de expendio de mercadería ilícita? ¿cómo operan y las zonas específicas de

34 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010: 107-119).

comercio? ¿cuáles son los sitios donde mayormente se delinque? ¿cuáles los artículos que son robados con mayor frecuencia y sus costos económicos? Se mencionan además a aquellos lugares donde se realiza la mayor cantidad de delitos contra las personas, propiedad y vehículos, evidenciando que las zonas en las que se efectúan actividades financieras, comerciales y de servicios, son aquellas en las que con mayor frecuencia se cometen robos y asaltos.

Por otro lado, la posesión de armas de fuego en la población civil es uno de los temas de gran debate dentro de la seguridad ciudadana. Si bien en nuestro país el porcentaje de utilización de armas de fuego es bajo, el nivel de muertes por homicidio supera el 66%. Bajo este interés el Programa Estudios de la Ciudad (2007) realiza una investigación corta denominada “La situación de armas de pequeño calibre y la población civil del Ecuador”³⁵, en el cual se hace un análisis descriptivo del fenómeno de la posesión de armas de pequeño calibre en los últimos cinco años, a través del análisis de cuatro ejes: la demanda de armas de fuego, la oferta, los controles, y la relación de las armas de fuego con la violencia en el Ecuador.

Otra manera de mirar la problemática de la seguridad es desde el punto de vista de las políticas. Podemos observar que en nuestro país se han construido una serie de políticas para implementar la seguridad ciudadana. Lautaro Ojeda Segovia, en su artículo “Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana”³⁶ (2008) analiza las posibles implicaciones jurídicas y operativas respecto de la descentralización y desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana. Para esto, el autor plantea ideas para el debate acerca de las atribuciones y competencias que deben tener los distintos niveles de Gobierno (nacional y local) en materia de seguridad ciudadana. Se pone en discusión por un lado los procesos políticos-jurídicos que implica la conceptualización de la seguridad ciudadana como una tarea interinstitucional en contra de la visión tradicional que la

35 Este artículo también fue publicado en Alfredo Santillán, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 203-226). Este artículo está basado en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*, desarrollado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador.

36 Este artículo también fue publicado en Alfredo Santillán, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 203-226). Este artículo está basado en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*, desarrollado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador.

asume como “asunto de Estado”. Este análisis se complementa con la discusión sobre la viabilidad económica-financiera y de gestión que implica ya sea un modelo centralizado o descentralizado de la seguridad.

Por otro lado, en el texto de Henry Allan, “Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil”³⁷ (2009), se enlazan los conceptos de reordenamiento urbano y seguridad ciudadana, con la complejidad que implica el funcionamiento de centros de tolerancia³⁸ (específicamente los prostíbulos) en el perímetro urbano de las ciudades de Quito y Guayaquil. El autor realiza una breve descripción de las formas de recuperación urbana en las dos ciudades, tomando en cuenta los modelos de seguridad empleados, así como el tratamiento brindado a quienes son considerados “indeseables”.

Existen otros tipos de políticas a las cuales se las denominada “mixtas”, bajo esta óptica, una visión interesante de la seguridad ciudadana la presenta Juan Pablo Chauvín (2008) en su artículo “Un divorcio inconveniente. Seguridad ciudadana y transporte urbano”³⁹, donde conjuga el tema de transporte y su relación con la seguridad ciudadana, analizando e interpretando las regulaciones que influyen en el transporte. El autor sostiene que estas medidas tienen que ver únicamente a tarifas, rutas, etc., antes que a normas que permitan regular lo referente a la seguridad ciudadana y seguridad vial. Es así que “visto en retrospectiva, el divorcio entre la seguridad ciudadana y el transporte público en Quito (en términos de la formulación de políticas públicas) parece haber sido contraproducente y contribuido a intensificar un círculo vicioso que empeora tanto las condiciones de inseguridad como las condiciones del servicio de transporte” (Chauvín, 2008)⁴⁰.

37 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010: 233-250).

38 “A los centros de tolerancia se los considera lugares donde nace o desde donde se esparce la violencia; sea porque el consumo del alcohol y las drogas son vistos como detonantes de hechos agresivos, o porque son considerados lugares violentos en sí mismos en tanto son un escenario de explotación sexual, o porque son espacios donde hay transgresiones que generan permanentemente escándalos y conflictos” (Carrión, 2009: 1).

39 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2008: 291-316).

40 “En lo relacionado con la expresión de la violencia letal (muertes por causas externas) es importante señalar que las muertes por accidentes de transporte sufren un incremento considerable, para el período enero-junio de 2009, lo cual nos obliga a pensar en la necesidad de modificar técnicas

Si bien en el transcurso de los párrafos anteriores la seguridad y la violencia han estado circunscritas al análisis de las cuestiones epidemiológicas del fenómeno, es necesario abrir la posibilidad de captar estos temas desde nuevas y múltiples dimensiones, en las que tengan cabida los actores, los escenarios, los comportamientos, la política, y los aspectos económicos, entre otros. Siguiendo a Carrión,

la comprensión de la distinción entre violencia (objetiva y subjetiva) y criminalidad (real y manufacturada) –en el contexto de las interacciones económicas, políticas, culturales y sociales que forman los ámbitos históricos de la seguridad ciudadana– debe ser mirada no desde el delito o el evento aislado (un hecho) sino desde los procesos estructurales donde se manifiestan (Carrión, 2009b: 10).

Bajo este enfoque los siguientes artículos se refieren a: costos de la violencia, presupuestos de la seguridad ciudadana, cooperación internacional y privatización de la seguridad. Así, Pedro Montalvo en su ensayo “Costos de la violencia en el Distrito Metropolitano de Quito” (2007) introduce un enfoque más económico para la cuantificación de los costos de la violencia. El autor quiere recalcar que los efectos e impactos del fenómeno de la violencia en la sociedad y en su desarrollo pueden ser cuantificados de distintas formas, y presenta un ejercicio para el caso de Quito, donde a través de la adaptación de metodologías empleadas en otros países para medir los costos de la violencia, se presenta luego de ofrecer una panorámica de las estadísticas de delitos y violencia en el DMQ; ¿cómo? y ¿cuáles? son los costos de este fenómeno en nuestro país, desagregando estos valores en función de pérdidas en salud, costos institucionales, pérdidas en seguridad privada y pérdidas materiales. Este texto reafirma la idea de que la seguridad 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 tiene efectos, casi siempre negativos, sobre los procesos de desarrollo.

comunicacionales, como nuevas campañas y acciones directas a favor de peatones y conductores, no sólo desde el espacio institucional de la Policía de Tránsito” (OMSC, 2009: 1).

Bajo esta misma visión, Pablo Salazar Canelos y Alexandra Lastra Andrade (2008) escriben sobre “El presupuesto de la seguridad”. Estos autores analizan descriptivamente los gastos que está incurriendo el Estado ecuatoriano en lo referente a seguridad. Se observa que el sector que mayores recursos asignados posee es el sector de defensa, le sigue asuntos internos, colocándose al final, el judicial. De este análisis se concluye que los recursos se hallan mayormente direccionados al “control” (enfoque netamente restrictivo de la seguridad), pues es justamente la policía y la defensa donde se concentran las acciones encaminadas a luchar contra la inseguridad. Por lo tanto, como afirma Carrión en su artículo “Debatir el presupuesto de la seguridad nacional desde la seguridad ciudadana” (2006b) “en la distribución de los recursos también se observa una tendencia a la inversión en políticas represivas antes que a la prevención, es decir se invierte restrictivamente en políticas sociales y se tiende a incrementar los recursos en policía y justicia” (Carrión, 2006a: 1).

A pesar de esta afirmación la precisión en el gasto de la seguridad no es fácilmente apreciable. Salazar y Lastra, sostienen que deben existir sistemas estadísticos, claramente identificados, que permitan la fiabilidad de su información y su actualización oportuna, de tal manera que permitan disponer referentes para estimar los costos destinados a la seguridad.

En lo que se refiere a fuentes de financiamiento la mayor parte del presupuesto de la seguridad proviene de las arcas fiscales, los recursos de autogestión tienen una participación relativamente menor. Andreina Torres (2006a), en su artículo “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias” realiza una sistematización de algunos datos sobre los efectos de la cooperación para el desarrollo en las agendas de seguridad a nivel local. La autora intenta demostrar que la cooperación internacional en Ecuador actúa de manera contradictoria, porque, por una apoya “iniciativas que muestran un interés expreso en afrontar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales desde un marco de ‘seguridad ciudadana’, mientras por otro, actores clave en la garantía de la seguridad (policía y justicia) reciben ingentes recursos para una lucha que no (...) conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía” (Torres, 2006a: 4).

Por otro lado, Gustavo Lalama en su artículo “Privatización y seguridad ciudadana”⁴¹ (2007) plantea que a medida que el Estado ha ido perdiendo legitimidad en el control de la violencia, y en la práctica ha dejado de ser un garante de los derechos de los ciudadanos en términos de seguridad, la privatización de la misma surge como respuesta de garantía de este derecho ciudadano, por lo que cada día surgen diversas instituciones –de carácter privado–, y actores encargados del tema de seguridad. Son cuatro los segmentos de mercado que cubren este sector: la vigilancia física, seguridad electrónica, transporte de fondos y alarmas residenciales.

Otro artículo bajo la misma mirada es el que se refiere a la “Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad” (2009) escrito por Gustavo Lalama y Lautaro Ojeda Segovia. El objetivo de este trabajo es demostrar la incompatibilidad existente entre la oferta pública de seguridad y la seguridad ciudadana. Primero, se examina el proceso de privatización de la seguridad; segundo, se analiza la respuesta del Estado frente a los problemas de inseguridad o la situación actual de violencia e inseguridad en el DMQ y, finalmente, analizan las características de la seguridad privada, los organismos de control y el marco legal que la rige.

En su artículo “La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos y posibles escenarios”⁴² (2006a), Daniel Pontón analiza el tema de las guardiánías privadas por ser considerado el aspecto más relevante en el aumento de la seguridad como servicio particular. El objetivo de este documento es aportar algunas herramientas de análisis que contribuyan a un estudio más profundo sobre el fenómeno de la seguridad privada y su relación con el manejo de la seguridad ciudadana. Al final, el autor deja claro que la seguridad privada no es una alternativa al manejo de la seguridad ciudadana, pues su ámbito de competencia y responsabilidad pública es limitado. Por otro lado, la seguridad ciudadana no debe ser asumida como una sumatoria de iniciativas privadas, sino como un proceso de decisión pública que aborda este tema desde una perspectiva integral. La ambigüedad jurídica en cuanto a la seguridad priva-

41 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2008: 233-247).

42 Este artículo también fue publicado en Alfredo Santillán, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 33-47).

da, la tendencia social y política a la autogestión de la seguridad, y la falta de controles efectivos colocan a la seguridad privada como un problema más que como una alternativa o complemento al manejo de la seguridad ciudadana.

Adam Abelson (2009) manifiesta que para realizar políticas efectivas con respeto a la seguridad pública es necesario entender el fenómeno de la seguridad privada y la relación entre las dos, además sostiene que un enfoque valioso para conceptualizar la relación es analizar la seguridad privada en términos de las externalidades. Bajo esta línea de análisis en su artículo “Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación”⁴³, el autor explora el contexto teórico y político de la seguridad privada y hace algunas propuestas para las políticas públicas en este ámbito. Primero, examina el significado y el fondo de la industria; segundo, sostiene un concepto de la seguridad privada en términos de las externalidades; y finalmente, analiza los objetivos de la regulación gubernamental que siguen de este enfoque. Su fin es proveer un marco teórico para examinar la seguridad privada en función de las externalidades positivas y negativas. Al final concluye que es una simplificación de la gama compleja de cuestiones lo que provoca el crecimiento de la seguridad privada. Sin embargo, un marco teórico realista y el intercambio de lecciones aprendidas son los primeros pasos cruciales en el camino hacia la regulación efectiva del sector.

Otra forma de entender la violencia, es analizando su carácter subjetivo, es decir, cómo la gente se siente frente a ella, lo que comúnmente se ha llamado “sensación de inseguridad” o “percepción de inseguridad”. Abad (2005) sostiene que la violencia que es experimentada por los actores en sus espacios cotidianos, provoca que se elaboren métodos de defensa y modos de habitar en la ciudad. A esta afirmación Gavilanes (2009) añade que la violencia acompañada de sentimientos de inseguridad tiene su arraigo en los procesos de urbanización, los cuales han ido propiciando cierto grado de marginalidad y por ende violencia, elementos que están “íntimamente ligados al comportamiento de autoprotección y evitamiento (...) que están fuertemente ligados al surgimiento de una búsqueda por lograr una burbuja de seguridad” (Sozzo: 2009: 11).

43 Este artículo se encuentra incluido en Fernando Carrión y Manuel Dammert G. (2009).

Quito no está ajeno a este proceso, el cual ha generado también un incremento en la industria privada de la seguridad y el aumento de los “territorios sociales protegidos y desprotegidos”. Así se puede apreciar en el artículo de Jaime Erazo y Oscar Ospina, “Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro”⁴⁴ (2009), quienes analizan si la percepción de inseguridad condiciona el lugar de residencia. Al respecto concluyen que los desarrolladores inmobiliarios en la búsqueda de novedades al mercado formal, y su permanente necesidad de oferta, encontraron en el miedo un nuevo “nicho”, y el descubrirlo fue elevarlo al centro del imaginario. Desde allí, el mercado aprovechó para promover con (más) seguridad el conjunto y las variantes mejoradas del mismo –en torno a su ubicación, dimensión, número de unidades, restricción de ingreso, dotación de servicios comunitarios y organización interna–. Su oferta continuo y se convirtió en la “justificación de la compra” frente a lo que hoy es una de las mayores preocupaciones ciudadanas, la inseguridad; la cual no es la más alta ni la única, pero sí la más disfrazada ante el consumo excesivo de suelo urbano de calidad –captación sin equidad– y la regulación oficial.

Finalmente, bajo una óptica un poco distinta, referente más bien a los escenarios donde se produce o se manifiesta la violencia, encontramos dos textos que trabajan la violencia en el deporte, específicamente en el fútbol profesional ecuatoriano. El primero es el artículo de Manuel Dammert titulado “Fútbol y violencias en el Ecuador: espectáculo y análisis”⁴⁵ (2007). El punto de partida de este estudio –siguiendo a Alabarces– es que existen tres tipos de violencia principales relacionadas al fútbol:

- a) acciones organizadas y protagonizadas por ‘barras bravas’; b) acciones producidas por –o en respuesta a– la violencia policial o acciones producidas por agentes derivados de la privatización del monopolio legítimo de la violencia; c) enfrentamientos entre rivales por la disputa de una supremacía simbólica, o como reacción frente a una ‘injusticia’ deportiva que suponga la reposición imaginaria de un estadio de justicia ideal (Alabarces, 2000: 221-224, citado en Dammert, 2007).

44 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2010:133-153).

45 Este artículo también fue publicado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (2008: 111-125).

Cabe señalar, que estos tipos implican una violencia de carácter físico, por lo que se deja de lado las violencias simbólicas y muchas veces naturalizadas que están presentes en esta práctica deportiva. El autor pretende explicar el fenómeno de las violencias relacionadas al fútbol ecuatoriano a partir de cuatro ejes: las políticas de seguridad en el caso inglés y sus resultados; información sobre el caso ecuatoriano a partir de fuentes de la Federación Ecuatoriana de Fútbol y la policía; el marco legal y las directrices de seguridad para los estadios; y la forma en que los medios de comunicación presentan noticias sobre estos hechos. Resalta la falta de información confiable sobre el tema, por un lado una información demasiado generalizada que invisibiliza esta problemática y, por otro la falta de indicadores que hagan posible la realización de estudios con respecto al tema. El texto aporta con un análisis del marco normativo que rige al autor en este tema.

En segundo lugar se halla la tesis, de la Universidad de Cuenca, de Andrés Galarza y otros, titulada “Características de la violencia en el fútbol en la ciudad de Cuenca, 2005-2006” (2006), la cual pretende mostrar el crecimiento de la violencia en los eventos futbolísticos. Tanto Dammert (2007), como Galarza (2006) sostienen que los espectáculos deportivos son eventos donde se producen distintos tipos de violencias, que van desde encuentros entre aficionados dentro y fuera de los estadios y los que se producen dentro del espacio deportivo. Específicamente, este estudio pretende determinar las características de la violencia en hinchas, jugadores, periodistas y policías. Entre algunos de los hallazgos se menciona que, de los tipos de violencia investigados, los insultos y gritos fueron los que con más frecuencia podían observarse entre los hinchas. Además, en cuanto al tipo de violencia que los hinchas han protagonizado, hay un 37,9% para los gritos y 24,4% violencias con heridas leves. La presencia de violencia por influencia del alcohol es de 68,3%.

Posiciones críticas y análisis de las políticas

Si bien, como se señaló en el primer capítulo, después de una etapa de diseño –casi empírico– de las políticas públicas de seguridad ciudadana en

las ciudades estudiadas, empezaron a generarse documentos que evalúan, de manera crítica, el impacto que han tenido dichas políticas. Se esperaría que, de alguna manera, dichos cuestionamientos y evaluaciones críticas hubiesen servido como una manera de retroalimentación de las políticas implementadas por los gobiernos locales e instancias involucradas en materia de seguridad ciudadana; sin embargo, aparentemente no ha sido así. No obstante, la producción de documentos que han evaluado la implementación de las políticas e incluso que han esbozado algunas pistas de acción ha continuado durante este periodo 2005-2010.

Así, uno de los documentos importantes y único en su contenido es el libro *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana* (2009), de autoría de Fernando Carrión, Jenny Pontón y Blanca Armijos. No es en sí mismo un texto evaluativo, sino más bien constituye la difusión de un amplio proceso participativo en la búsqueda de novedosas políticas públicas de seguridad ciudadana. De esta manera, no “pretende convertirse en un manual o en un modelo a seguir, ni trata de impartir lecciones aprendidas o difundir casos exitosos; por el contrario, lo que se expone es un conjunto de estrategias en estado primario que estarán en continua reelaboración gracias a los aportes reflexivos, los casos paradigmáticos y/o los proyectos que los asistentes socializan en cada evento de discusión y debate” (Carrión, 2000: 7-8).

El texto hace referencia a doce temáticas distintas dentro del ámbito de la seguridad ciudadana: policía, cárceles, sistema judicial, municipio y políticas locales, pandillas, violencia de género, presupuesto para la seguridad, guardianías privadas, cooperación internacional, control de armas, seguridad ciudadana y elecciones, y seguridad en la frontera norte. En cada uno de los temas se plantea un diagnóstico respecto a la situación en el Ecuador, unas posibles líneas estratégicas de acción, y algunas experiencias relevantes en el contexto internacional. Cabe señalar que, para la formulación del texto se mantuvo un trabajo constante con el MDMQ y mucho del trabajo se fundamenta en los datos que recopila el OMSC. Esto con el propósito de formular un texto que sea consensuado con los principales actores involucrados en el tema.

Finalmente es importante mencionar el estudio de Lautaro Ojeda “Gobiernos locales y seguridad ciudadana” (2006). Este es un capítulo que se

incluye en el libro *Seguridad ciudadana, sociedad y Estado*, que tiene como objetivo evidenciar el papel de los gobiernos locales frente al problema de la seguridad ciudadana. Son varios los asuntos que se tratan en este capítulo, entre estos se trabaja los enfoques teóricos sobre violencia y seguridad ciudadana, la situación actual de la seguridad ciudadana en el país y la privatización de las tareas de seguridad. Se realiza un análisis de los modernos sistemas de vigilancia y sus implicaciones en la vida cotidiana y en el ejercicio de los derechos civiles, en especial con el uso de los sistemas de video-vigilancia, la legislación existente sobre seguridad ciudadana, y los proyectos de ley que en el momento se debatían en el Congreso Nacional. Para terminar, se repasan las experiencias desarrolladas por los gobiernos locales de Guayaquil y Cuenca y, sobre todo del Distrito Metropolitano de Quito.

Otras violencias y temas de investigación

Como se había manifestado al inicio de esta investigación, es necesario no solamente comprender a la seguridad ciudadana en sí misma, sino también a la violencia, y a la delincuencia desde un enfoque multidimensional, por lo tanto es menester abordar como estudio otros tipos de violencias, necesarios para construir el concepto y la formulación de políticas de seguridad ciudadana. De entre todos los tipos de violencia que han sido incluidos en las agendas locales de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, se identifican la “violencia de género e intrafamiliar”, “maltrato infantil”, y “jóvenes y violencia” como las investigaciones que ocupan la mayor parte de la literatura.

Existen otros temas que se han venido desarrollando, pero con menor interés, tales como violencia y medios de comunicación, sistema de control (policía), sistema de justicia, sistema penitenciario, derechos humanos, suicidio, sicariato, entre otros. Estas áreas no han permitido generar un mayor debate por lo tanto sólo se describirá algunos estudios que poseen un enfoque de seguridad ciudadana. Es preciso recalcar que cada una de las áreas temáticas revisadas no necesariamente son analizadas de forma aislada, pues se relacionan de forma directa y se entrecruzan y/o superponen con otros temas.

Violencia de género e intrafamiliar

El movimiento de derechos humanos internacional reconoció tardíamente dos formas de violencia –posiblemente las más comunes en el mundo– como violaciones a los derechos humanos: la violencia intrafamiliar y la violencia por causa de género.

En este acápite se enfatizan tres aspectos: se reconoce sin ningún lugar a duda que los derechos de las mujeres y las niñas son universales; que la violencia, en todas sus formas es una violación a los derechos humanos y que los estados, las agencias de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil deben preocuparse e intensificar sus esfuerzos por erradicar este gran problema social. Es así que se ofrece una mirada a la literatura sobre seguridad ciudadana pero que presenta un enfoque de género. Se pretende analizar a la violencia de género asociada a 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; así como también, las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana.

Las investigaciones publicadas en el *Boletín Ciudad Segura* del Programa de Estudios de la Ciudad, constituyen un gran esfuerzo por incorporar el enfoque de género al debate de la seguridad ciudadana. En esta línea se inscriben el trabajo de Maritza Segura Villalba, “La violencia de género: un problema de seguridad ciudadana”⁴⁶ (2006), el cual intenta mostrar que la “violencia de género” –generalizada y transversal a todos los estratos sociales (esto en nuestro país)– es un asunto que le concierne directamente a la seguridad ciudadana.

Por otro lado y en una línea similar, Andreina Torres con su artículo “Violencias de género en la calle: entre el empirismo y la subjetividad”⁴⁷ (2007a) persigue

46 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 289-304).

47 Este artículo también fue publicado en: Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 81-97).

explorar, por un lado, las dimensiones de género desde las experiencias de victimización en el espacio urbano (entendido aquí como el espacio físico de la ciudad ‘exterior’ al hogar) y, por otro lado, las violencias de género que se viven en el mismo. Ambos textos intentan visibilizar un problema que hasta ahora se ha mantenido fuera de la agenda tanto de investigación como de políticas públicas y responde a una necesidad de intervenir los discursos de seguridad ciudadana desde una perspectiva de género, que trascienda el ámbito de la ‘violencia intrafamiliar’ (Torres, 2007a: 4).

Villalba intenta mostrar cómo los enfoques de seguridad que se le ha venido atribuyendo a la violencia de género provocan una disminución de los derechos de las mujeres, en lo que tiene que ver a su presencia dentro de los espacios públicos. Sin embargo, para Torres (2007a) los hombres y las mujeres acceden al espacio público de formas muy diferentes. Esta diferencia responde a construcciones culturales de masculinidad y feminidad las cuales implican desigualdades y relaciones de poder entre los géneros. Segura Villalba, considera que dentro de la violencia de género, la inseguridad representa un problema de los espacios públicos. Sin embargo, este fenómeno “no es exclusivo de estos sitios ya que la violencia intrafamiliar como la violencia de género muestran que el hogar es un lugar de riesgo también: es así que, la violencia intrafamiliar no puede ser vista como algo privado [...], ya que si hablamos de los derechos integrales de las personas, se debe intervenir sobre este tipo de violencia” (Segura Villalba, 2006: 9).

Por su parte, Torres (2007a) en su artículo afirma además que

la visibilización de la violencia de género en el espacio público nos obliga, más que nunca, a pensar en la violencia no como una sumatoria de ‘factores de riesgo’ o como producto de una ‘patología’, sino desde una dimensión ‘relacional’[...]. Ello al mismo tiempo obliga a generar metodologías más efectivas para medir las múltiples violencias (especialmente en cuanto se refiere a indicadores más precisos para medir la violencia de género que se halla oculta muchas veces en indicadores de otro tipo de delitos)⁴⁸ que

48 Segura Villalba considera además que: “existe una tendencia a registrar la violencia de género en categorías de delito más amplias que invisibilizan las condiciones de vulnerabilidad por género” (2006: 9).

se viven en el espacio urbano y a pensar en formas más creativas de intervención en política pública que logren trastocar patrones culturales de relacionamiento y socialización (Torres, 2007a: 9).

Ambos textos tratan de visibilizar los imaginarios existentes sobre la violencia de género, tanto en la población como en los funcionarios que trabajan en el tema. Torres afirma que no se trata entonces de “focalizar” las acciones a ciertos “grupos vulnerables”, se trata de cuestionar, en el mismo accionar de las fuerzas del orden y de las instituciones encargadas de manejar la seguridad, las formas de entendernos como sociedad y las maneras de resolver los conflictos.

En la misma línea, existe en la Universidad Andina Simón Bolívar un estudio interesante, tanto por el enfoque empleado como por las conclusiones a las que llega la autora. La tesis para la obtención de la Maestría en Relaciones Internacionales titulada “Violencia doméstica contra la mujer: concepciones y respuestas en América Latina” (2007) de Sara Samo, se enfoca en analizar a la violencia doméstica considerándola como una violación de derechos humanos⁴⁹. El propósito del trabajo es

confirmar que las teorías según las cuales la violencia doméstica constituye una violación de derechos humanos en larga escala, no están siendo considerados por los estados nacionales, lo cual deriva en un incumplimiento por parte de los mismos, en su deber de garantizar una efectiva protección de los derechos humanos. A pesar de las complejidades conceptuales que genera el tratar la violencia doméstica como violación de los derechos humanos, un logro importante alcanzado es su reconocimiento como tal, que se refuerza cuando se comparan las características fundamentales de la violencia doméstica con aspectos similares que caracterizan otros fenóme-

49 La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena el año 2003 en el numeral 18, señala textualmente: “Los derechos humanos de la mujer y de la niña, son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales (...). La violencia, y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas (...). La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos a favor de la protección y la promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña”.

nos, los cuales se suelen incluir sin margen de duda entre las violaciones de derechos humanos y por esto implican claras responsabilidades por parte del Estado (Samo, 2007).

La autora realiza su análisis en varios niveles: global, regional y local. A nivel local se hace un estudio comparativo entre Panamá y Ecuador. Con respecto a Ecuador, concluye que, en primer lugar, el rol de la familia tiene todavía en ambos países una importancia cultural prevalente con respecto a la protección frente a la violencia doméstica que ofrece la ley, lo cual hace menos efectiva dicha protección, puesto que las víctimas no recurren a ella. Se observa que la ley ecuatoriana considera la violencia doméstica como una contravención. No se toma en consideración en forma adecuada la existencia de un problema vinculado con las diferencias étnicas. Se observa fallas en cuanto al enfrentamiento del fenómeno, entre ellas, falta de preparación y sensibilización adecuada del personal de justicia con respecto al problema de la violencia doméstica; y además se evidencia la voluntad de preservar el valor de la familia en su visión tradicional y androcéntrica por encima de la necesidad de proteger los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia. Existe por otra parte un alto nivel de impunidad con respecto al número de casos denunciados y falta de conocimiento adecuado por parte de las víctimas de las medidas de protección a su disposición. Otros hallazgos tienen que ver con el factor cultural el cual permite mantener a las mujeres vinculadas a hombres violentos. Además, se evidencia una falta de asignación por parte del Estado de un presupuesto adecuado y estable para la lucha a la violencia doméstica, realizar un seguimiento adecuado para las acciones realizadas, entre otras.

Otra autora que explora la violencia intrafamiliar es Ximena González Méndez, con su tesis “Modelo ecológico de la violencia conyugal” (2007) de la Universidad del Azuay. La autora presenta una descripción e identificación acerca de los factores que generan la violencia conyugal, principalmente en contra de la mujer. De ellos se determinan las razones por las cuales una mujer se mantiene en una relación de violencia. Asimismo se reconocen las diferentes formas de manifestación de la violencia conyugal. Aquí, se destaca la presencia de distintas perspectivas teóricas particular-

mente la temática de género, basada en el modelo sistémico que permite un entendimiento más amplio acerca de este tema. En sus recomendaciones la autora manifiesta que es fundamental educar a la sociedad en general, sobre la violencia, puesto que aún no es asimilada como un grave problema social y de salud pública.

Un aporte interesante debido a lo innovador de la investigación constituye la tesis de la Universidad de Cuenca “Prevalencia de violencia intrafamiliar en pacientes atendidas en el servicio de obstetricia del hospital Vicente Corral Moscoso en el periodo de 2007” (2007)⁵⁰. Sus autoras Ana Vasco, Andrea Vélez y Lorena Uyaguari consideran que “la violencia doméstica se refiere a la generada por el compañero sentimental o por un miembro de la familia, que se caracteriza por conductas o lenguaje violentos y continuados. Existen diversos tipos de violencia como son la física, sexual y psicológica, llegando a ser un grave problema de salud pública” (Vasco et al., 2007: 1). El objetivo del estudio fue determinar la prevalencia de violencia intrafamiliar, sus características clínicas, socioculturales, los factores asociados y sus repercusiones, en pacientes atendidas por parto en el Hospital Vicente Corral Moscoso durante el año 2007. Los resultados obtenidos fueron una alta prevalencia de violencia en el área de estudio, siendo asociado a una edad menor a veinte años, son mujeres que residen en el área urbana y con instrucción primaria completa. La mayor parte de las agresiones tiene que ver con problemas familiares, como falta de trabajo, celos, consumo de alcohol o drogas, por parte de sus agresores, quienes normalmente son los esposos o padres. Entre las repercusiones encontradas están la depresión leve.

Un trabajo interesante que intenta observar las causas de la violencia intrafamiliar es el de Alba Romero, María Romero y Adriana Saula, en su tesis “Alcoholismo y violencia intrafamiliar de los pacientes adultos que

50 Existe un estudio similar en Narváez, Jorge et al. (2008). En este estudio se llegaron a las siguientes conclusiones: el 64,34% de mujeres encuestadas refirió haber sufrido algún tipo de violencia; el 54,7% refirió maltrato psicológico. El principal agresor fue el esposo 42,9% de las veces. La frecuencia de violencia física fue del 28,3%; de violencia sexual fue de 14,7%; Y de violencia psicológica durante el embarazo fue 68,3%. El antecedente de abuso sexual en la niñez se presentó en un 14,4% de estas pacientes.

acuden al Comité de Área No. 18” (2007), de la Universidad de Cuenca⁵¹. En su investigación intentan identificar la relación entre el alcoholismo y la violencia intrafamiliar de los pacientes que acuden al Comité de Área No. 18. Con este fin describen las características socioeconómicas y familiares de los pacientes que acuden a esta fundación, identifican las situaciones de violencia que viven las esposas de los pacientes alcohólicos, identifican las situaciones de violencia que viven los hijos/as de los pacientes alcohólicos y elaboran una propuesta de atención o de apoyo familiar.

Existe otra línea de investigación que plantea un enfoque cultural para entender la violencia de género, la misma parte de la premisa de que las dinámicas culturales, bajo patrones androcéntricos han permitido la violencia contra las mujeres, quienes son las principales víctimas de este tipo de violencia.

En esta línea encontramos un solo trabajo realizado por Mercedes Prieto et al. titulado *Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador, 1990-2004* (2006). Este texto se halla orientado a propiciar la igualdad de género, por lo que se analiza cómo confluye el género, la etnicidad y clase, en la generación de prácticas de violencia y discriminación. La autora afirma que “si bien existen características culturales en las relaciones de género de los pueblos indígenas, las prácticas no están exentas de violencia” (Prieto et al., 2006). Se analizan las prácticas y discursos creados por las mujeres indígenas para impulsar la igualdad de género; la discriminación ha sido una de las razones que ha impulsado estas prácticas. Las autoras concluyen que el respeto, la discriminación y la violencia es el eje transversal de las agendas que construyen las mujeres indígenas para conseguir la equidad de género. Se afirma que la discriminación sufrida por las mujeres indígenas es lo que ha permitido pensar en la necesidad de reivindicar la igualdad de género.

Existen otras investigaciones que desde un enfoque jurídico trabajan el derecho y el acceso a la justicia por parte de las mujeres, dando gran

51 Existen otras tesis de la Universidad de Cuenca tales como “Impacto de la violencia intrafamiliar” (2008), “Mujeres que sufren violencia” (2008) y “Violencia y discriminación de género” (2008), que no han sido reseñadas en este trabajo, dado el acceso restringido a las mismas por parte de la universidad.

importancia al papel que cumplen las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF)⁵² y la aplicación de la ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103)⁵³.

Marco Patricio Morales Murillo en su tesis titulada “Programa para mejorar la atención a los usuarios de las comisarías del cantón Cuenca” (2006) de la Universidad del Azuay, critica la postura que anteriormente consideraba a la violencia hacia las mujeres como un asunto de naturaleza privada, un asunto cultural y familiar, o en el mejor de los casos, como un asunto del que debían preocuparse los diseñadores de políticas de licencia social.

Por otra parte Gloria Camacho y Nelly Jácome en su estudio “Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador”⁵⁴ (2008) auspiciado por CEPLAES, realizan –como su nombre lo indica– un mapeo del modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF) existentes en el país, con la finalidad de “comprender tanto el contexto que favoreció la creación de estas comisarías en el país, así como su estructura y funcionamiento desde su nacimiento hasta la actualidad, como paso previo al análisis sobre su rol y aporte al acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia al interior de su hogar” (Camacho y Jácome, 2008: 9). Entre los logros de las CMF, se puede mencionar que han permitido hacer visible la violencia que se ejerce contra las mujeres en el entorno familiar, mostrar la magnitud y gravedad del problema; a la vez que, crear conciencia de que

52 “Las CMF en el Ecuador no son instancias policiales sino que forman parte del sistema de administración de justicia, por tanto, son dependencias que conocen, juzgan y sancionan las contravenciones o infracciones menores. Su mandato específico se restringe a atender la violencia intrafamiliar en los casos de contravenciones, no así los delitos. La violencia física pasa a ser un delito, cuando el examen médico legal determina más de tres días de inhabilidad para el trabajo” (Camacho y Jácome, 2008: 17). “La creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia fue una conquista del movimiento de mujeres y de las ONG, que lograron colocar el problema de la violencia de género en la agenda pública y mostraron la necesidad de contar con instancias de atención especializadas y con un marco legal para enfrentarla. Como también a reiterar la obligatoriedad del Estado de trabajar para erradicar la violencia de género” (Camacho y Jácome, 2008: 46).

53 La Ley 103 del Ecuador es la única ley de la región que reconoce a la mujer como principal víctima de la violencia doméstica.

54 Este libro es el resultado de un primer informe del proyecto “Acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia: estudio comparativo de las comisarías de la mujer en América Latina”, que se realiza en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, con el fin de conocer a profundidad la problemática y proponer alternativas para mejorar el acceso a la justicia y la ciudadanía de las mujeres.

no es un problema privado, sino que constituye una violación de derechos que debe ser sancionada. Por otra parte, las autoras manifiestan que una clara deficiencia de estas instancias es que no son accesibles para las mujeres rurales, menos aún, para las indígenas. Existe otro tipo de publicaciones más bien de carácter normativo, entre las que resaltan el “Plan para la erradicación de la violencia de género hacia niñez, adolescentes y mujeres”, Decreto Ejecutivo No. 620, elaborado por el Ministerio de Gobierno. Este Plan se fundamenta en lo dispuesto por la legislación nacional⁵⁵, además en la serie de convenciones internacionales⁵⁶ que el país ha suscrito, comprometiéndose a adoptar todas las medidas necesarias para enfrentar la violencia de género hacia niños, niñas, adolescentes y mujeres. Es así que la respuesta estatal, previa al Plan para la erradicación de la violencia de género, se ha centrado fundamentalmente en la legislación y creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, la sensibilización a operadores de justicia y prestadores de salud, y ha sido de carácter coyuntural. Ahora, el Gobierno nacional decretó como política de Estado, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres, para cuya implementación se elaboró este documento, concebido desde un enfoque intersectorial y multidisciplinario.

Por otra parte, es necesario señalar que un aspecto interesante que se evidencia especialmente en la ciudad de Cuenca es que el tratamiento del tema de la violencia de género e intrafamiliar, concentra su análisis en el proceso legal para enfrentarla, y no en estudios que privilegien la investigación de las causas que expliquen el fenómeno o que fortalezcan el carácter preventivo. Estos estudios están relacionados principalmente con un enfoque jurídico, como podemos apreciar en una serie de tesis de la Universidad Católica de Cuenca, entre ellos se hallan los trabajos de James Pinos, “Derechos de la mujer en la legislación ecuatoriana y en las

55 Constitución Política del Estado, Código Penal, Código de la niñez y adolescencia, Ley contra la violencia a la mujer y la familia, Acuerdo Ministerial del Ministerio de Salud, Acuerdo Ministerial No. 3393 del Ministerio de Educación, entre otros.

56 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará), Convención de los derechos del niño, Estatuto de Roma, entre otras.

leyes, reglamentos y convenios internacionales” (2006-2007)”; el de Adriana Vélez, “El delito de violación en el código penal ecuatoriano” (2008); además, el de María Cristina Vivar Bimos, “El juzgamiento por violencia intrafamiliar” (2006); y el trabajo de Silvia Carola Jaramillo Fernández, “Breve análisis en la nueva constitución ecuatoriana de la familia, género y derechos humanos” (2009).

No obstante, más allá del enfoque predominantemente jurídico de muchos de los estudios, es necesario mencionar que existe una tendencia generalizada de asumir la violencia de género como sinónimo de violencia contra la mujer (dado el hecho confirmado de que la mujer es la principal víctima de violencia en el hogar). Se puede apreciar, entonces, que los estudios sobre violencia de género se han visto reducidos a la investigación de la violencia intrafamiliar o doméstica, dejando de lado otros tipos de violencias que pueden ser explicados mediante el enfoque de género y que se viven en otros espacios (a excepción del trabajo de Torres que intenta mostrarnos que la violencia de género se vive también en el espacio público).

Dentro de esta línea se halla el artículo “Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada”⁵⁷ (2008a), elaborado por Jenny Pontón. Este artículo nos brinda una idea general de la situación del femicidio⁵⁸ a nivel latinoamericano y sus implicaciones en el caso ecuatoriano, específicamente en la ciudad de Quito. En el texto, la autora señala que existe una clara evidencia de conductas femicidas en Ecuador, a pesar de que no exista una figura legal que la reconozca como tal. Sin embargo, aunque no sea reconocido como un delito en la normativa, “la discriminación de género, el sexismo y la misoginia son problemas arraigados en el Ecuador, lo cual se evidencia en los altos índices de violencia contra las mujeres existentes en el país, aún cuando esta situación no siempre se denuncia” (Pontón, 2008: 9).

57 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2010: 201-218).

58 Jill Radford y Diana Russel desarrollan por primera vez el término *femicide* para nombrar el asesinato de mujeres por razones asociadas a su género, y lo definen como: “la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por los hombres en contra de las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control. Incluye los asesinatos por violencia intrafamiliar y la violencia sexual” (Radford y Russell, 1992 en Carcedo y Sagot, 2000: 11 y citado en Pontón, 2008: 5).

Además del trabajo mencionado anteriormente tenemos también el texto “Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el Distrito Metropolitano de Quito” (2007), realizado por el MDMQ con el fin de visibilizar el problema de femicidio en su territorio para avanzar en el enfrentamiento a este fenómeno y fortalecer la esfera de la garantía al derecho a la vida libre de violencia. El femicidio, entonces, se considera la forma más extrema de la violencia de género, siendo un asesinato a mujeres por razones asociadas a su género. En el artículo se realizan también algunas recomendaciones, entre ellas tratar a la violencia contra la mujer como una forma de discriminación por motivos de género y, por tanto, como una violación de los derechos humanos. Además, examinar las normas legales, tipificar todas las formas de violencia contra la mujer y monitorear su verdadero ejercicio. También implementar una intervención integral del aparato gubernamental de salud, de administración de justicia y educación para satisfacer y garantizar los derechos de las víctimas a fin de que puedan acceder a servicios adecuados que fomenten su seguridad.

Para terminar, es necesario rescatar otros trabajos que han ensayado temas nuevos de investigación, sobre los cuales no existe mayor exploración. Por ejemplo, trabajos que tratan sobre el acoso y abuso sexual en centros educativos (la mayor parte de estos estudios han trabajado a nivel secundario) y violencia y discriminación por motivos de género.

En primer lugar, se encuentra la investigación auspiciada por el CONAMU titulada “Situación de acoso, abuso, y otros delitos sexuales en el ámbito de la educación superior. Caso Universidad Central del Ecuador” (2009) de Julieta Logroño. Esta investigación nace de la necesidad de evidenciar el acoso y abuso sexual, denunciado por estudiantes universitarias, el mismo que se mantiene oculto por diversas circunstancias: prestigio universitario, espíritu de cuerpo de los docentes hombres, escaso conocimiento de las víctimas sobre sus derechos, y limitadas normativas institucionales para prevenir y sancionar los delitos sexuales, entre otras. Los hallazgos de esta investigación corroboran la existencia de estos delitos sexuales no como un hecho aislado sino como producto de conductas de individuos con problemas psicológicos o irregulares; más bien son producto de sexismo e ideología androcéntrica que aún prevalece en el

imaginario, concepciones y prácticas de algunos docentes universitarios y estudiantes. Dichas conductas van desde el acoso y abuso sexual en una currícula que produce el sexismo, en la organización académica que privilegia a los docentes hombres, y hasta en la limitada o casi nula incorporación del enfoque de género en las aulas universitarias.

En Cuenca encontramos también siguiendo la misma línea, la tesis de la Universidad del Azuay, de María Cristina Crespo, “Estudio sobre la incidencia del acoso sexual desde docentes hacia estudiantes, en la educación universitaria en la ciudad de Cuenca en el año 2003-2004”. Este trabajo es una conjunción entre violencia educativa y violencia sexual, que busca determinar la incidencia del acoso sexual en la educación universitaria, tomando como grupo de estudio a los jóvenes de la Universidad del Azuay. El interés es evidenciar las conductas que son calificadas por los estudiantes como acoso, la frecuencia de estas conductas, la gravedad asignada por los encuestados a cada una de ellas y exhibe cuadros comparativos entre facultades y géneros de los encuestados. Se incluye también un proyecto de reglamento para prevenir y sancionar el acoso sexual en la educación universitaria.

Podemos afirmar que estos estudios tratan de visibilizar estas formas de violencia y sus repercusiones, de tal forma que sirvan de aporte para el diseño de políticas y una gestión educativa de calidad que prevenga y sancione este tipo de violencia, así como también permita erradicar los delitos sexuales en la educación superior.

Un tema más que se incluye dentro de la violencia de género, es la discriminación y vulneración de los derechos de los homosexuales. Al respecto, Carolina Cordero y María José Cordero, en su tesis “Discriminación social de homosexuales masculinos en la ciudad de Cuenca” (2006) de la Universidad del Azuay, con un enfoque desde los derechos humanos, exponen que la homosexualidad ha estado presente en diferentes culturas, sufrido diferentes vaivenes a lo largo del tiempo, pero, en la actualidad no hay acuerdo si sus causas son de origen biológico, genético u hormonal, considerando al factor psicológico muy importante en la génesis de las conductas homosexuales. Por lo tanto, plantean que las personas homosexuales no deberían sufrir discriminación, lo que vuelve imprescindible la defensa de su derecho a la igualdad.

Finalmente, cabe mencionar que se recopila varia información proveniente de publicaciones que más que investigaciones consisten en cartillas, guías de apoyo o manuales para instrumentar el tema de seguridad ciudadana y violencia. Este tipo de trabajo lo hallamos en diversas instituciones como el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), y el Instituto Nacional del Niño y la familia (INNFA), entre otras. Sin embargo, para esta publicación no han sido tomados en cuenta, únicamente son mencionados como parte del interés observado por las instituciones en el tratamiento del tema.

Maltrato infantil

El maltrato infantil es un tema que muchas veces se incluye dentro de la violencia de género o la violencia intrafamiliar, sin embargo, hemos decidido abordar el mismo en una sección distinta, porque las implicaciones del maltrato infantil van más allá de la violencia intrafamiliar. Así, por ejemplo, se consideraron también aquellas investigaciones que incluyen la explotación y abuso sexual.

En primer lugar, considero importante hacer referencia al texto de Alejandra (Marcia) Maluf, *Invisibles y extraviados. De instituciones y sujetos en la violencia escolar* (2007). En el mismo la autora propone:

analizar la violencia escolar a partir del seguimiento a los medios de comunicación en el año 2006, para derivar hipótesis explicativas, algunas de las cuales forman parte del debate analítico y teórico actual en tomo de la violencia escolar (...). Por lo mismo, no se trata de un estudio estructural sobre el problema, sino de un análisis de los emergentes más recientes del mismo, incluidas las representaciones que emergen en los medios de comunicación con relación al tema (2007: 4).

Concluye que las instituciones escolares no están al margen de prácticas de abuso de poder como nepotismo y patrimonialismo. Los colegios donde se

han denunciado hechos delictivos evidencian un entramado de relaciones de parentesco que definen lealtades y complicidades frente a los hechos irregulares. Los hechos que más han aparecido en la prensa constituyen a hechos delictivos relacionados con abuso sexual en donde son relevantes los casos de pedofilia y abuso infantil. Además se evidencia la persistencia del uso del castigo físico como método de disciplinamiento. Otro punto recalable es la poca visibilidad que se da a la violencia educativa, sobre todo en la impunidad que existe frente a estos hechos, tanto por la ausencia de denuncias como por las trabas que ofrece el aparato judicial. Las prácticas relacionadas con la discrecionalidad de la norma y el abuso de autoridad hacen que la violencia en la escuela sea más institucional que interpersonal.

Otra tesis de la Universidad de Cuenca es “Construir el buen trato a niñas y niños en la ciudad de Cuenca, mediante el SIREPAM y el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia a través de una campaña de Relaciones Públicas, Marketing, ATL Y BTL” (2008) de Lucía Muñoz. En este trabajo se persigue como finalidad determinar mecanismos que permitan a la población infantil conocer sus deberes y derechos y a su vez exigir el cumplimiento del buen trato por parte de padres, maestros, y toda persona que esté a cargo de niños. La propuesta de la autora es utilizar las relaciones públicas, y “el diseño de una estrategia comunicacional mediante una cuña radial, un afiche, y un tríptico. Todo esto con el fin de construir en la población adulta en general una perspectiva importante sobre el buen trato, para preservar la salud mental de los niños y niñas que son el presente y el futuro de nuestra sociedad” (Muñoz, 2008: 5).

La tesis “Maltrato infantil como influencia en la conducta del niño” (2008) de la Universidad de Cuenca, de Mónica Valeria Álvarez Martínez, Tania Marlene Arévalo Jiménez y Ángela Fernanda Parra Arteaga, aborda la influencia del maltrato intrafamiliar en la autoestima del niño y su repercusión en el aprendizaje. Estas autoras afirman que es aceptado y reconocido que el maltrato físico y psicológico afecta a los niños en las más diversas formas, manifestándose a través de una baja autoestima o mediante la reproducción de patrones violentos entre otras. No se ha llegado a determinar con certeza y precisión el daño que a largo plazo provoca esta situación

de irrespeto a los niños en sus vidas y en sus conductas. Otras tesis de la Universidad Católica de Cuenca, que trabajan este tema son “Estudio de maltrato infantil por abandono de niños y niñas que ingresan a la fundación científica REMAR” de Mónica Masache Masache (2004-2005); y “Los juicios por maltrato al menor sancionados en los juzgados 2do y 3ro de la niñez y adolescencia del cantón Quito, en el período 2006-primer semestre de 2006 y sus consecuencias jurídicas y sociales” (2006) de Holger Vásquez Valle.

Un texto que aborda desde el enfoque de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en este caso en materia de comunicación, es “La niñez y adolescencia en los medios impresos del Ecuador” de la Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y adolescentes (ACNNA). En este informe se analizan la imagen mediática (para el período 2007-2008)⁵⁹ de la niñez y la adolescencia en materia de educación, salud, participación. Sobre la violencia en particular se dice que se la representa desde una doble articulación:

Por un lado, los hechos violentos se difunde bajo un discurso que los muestra como todo un fenómeno que cubre a la sociedad y que, incluso, por antonomasia involucra a varios sectores sociales, desde poblaciones étnicas específicas hasta manifestaciones y agrupaciones juveniles. Por otro lado, el momento de la cobertura, la violencia es abordada como actos puntuales de los cuales se recuperan datos limitados que son usados para elaborar conjeturas (ACNNA, 2008: 35).

La categoría que más se registra es la violencia directa contra niños, niñas y adolescentes. El asesinato es la forma de violencia más común, seguida del maltrato físico, psicológico, amenazas, asaltos y discriminación. Otro tipo de elementos que se describen son: conflictos armados, violencia institucional, agentes y víctimas, y violencia en pandillas. El carácter de estas notas es principalmente informativo y la mayoría carece de fuentes. El tratamiento del tema de abuso y explotación sexual se caracteriza por su posicionamiento en los medios de comunicación y en que la opinión pú-

⁵⁹ Se revisaron 32 540 notas difundidas en seis periódicos.

blica es débil; las notas recrean las transgresiones a partir de los testimonios de los niños, niñas y adolescentes y en la mayoría de los casos se publican las fotografías aunque esto sea prohibido por la ley.

Existe otro trabajo que parte desde la teoría de derechos humanos para analizar la trata de niños, niñas y adolescentes, de Verónica Supliguicha, Grace Vásquez y Paola Jácome titulado “Trata de personas: historias que invisibilizan verdades” (2009). El artículo hace referencia al trabajo infantil, trata y explotación, desde los grupos más vulnerables, como son niños, niñas y adolescentes. Se hace una revisión de cada una de las formas de explotación, los marcos normativos para su prevención y/o regulación, así como también las acciones y organismos encargados de la prevención. Plantea que es necesario impulsar diversas acciones para erradicar el trabajo infantil y la trata de personas las mismas que deben estar relacionadas con el fortalecimiento de las políticas públicas nacionales y locales, la restitución de los derechos del niño, niña y adolescente, la transformación de valores, actitudes y prácticas de actores involucrados, alternativas de ingreso complementario para las familias, regularización laboral, capacitación ocupacional para adolescentes y empleo juvenil; así como, el compromiso de los trabajadores y empleadores de combatir esta problemática.

Jóvenes y violencia

Como se había mencionado anteriormente los tipos de violencia se entrecruzan entre sí de tal manera que los límites se diluyen cuando tratamos de abordar algunas problemáticas, en especial el tema jóvenes y violencia, más cuando los jóvenes se hallan siendo objeto de violencia, que es analizado dentro de la violencia de género e intrafamiliar. En esta sección intentaremos abordar la temática de los jóvenes, esta vez como sujetos participativos/as en dinámicas violentas.

El texto *Delincuencia juvenil. Hacia una política de rehabilitación* (2005) de Marie-Astrid Dupret publica los resultados del trabajo investigativo llevado a cabo en el marco de una encuesta realizada por el Ministerio de Bienestar Social sobre la situación de los jóvenes de sectores desfavorecidos

del Ecuador, con el fin de mejorar la calidad de los servicios de atención a la infancia y a la adolescencia. Se trata de un estudio de niños y adolescentes de 6 a 18 años en situación de riesgo entre los cuales se sitúan los menores infractores, tanto por sus características sociales como por el peligro que representan no sólo para la sociedad, sino sobre todo respecto de sí mismos y de su propio devenir incierto. El estudio ubica el tema en el contexto actual ofreciendo un marco referencial. La segunda parte trata sobre una perspectiva sociológica de la delincuencia, un perfil psíquico del joven delincuente y un estudio de la organización de cuatro centros de detención. Finalmente, el último tema abordado es de la rehabilitación, y se sugiere como acciones: mejorar y fortalecer las políticas de prevención y de tratamiento de la delincuencia juvenil, a partir de un entendimiento más profundo de las causas que llevan a un adolescente a infringir la ley; además apunta a un mejor manejo de las distintas instancias de intervención.

José Orlando Granizo Castillo en su libro *Adolescentes infractores* (2006) realiza una síntesis en cuanto al tema de adolescentes infractores. El autor empieza su descripción haciendo un recuento de la ley de menores y su evolución en nuestro país, nos habla también de los tipos de violencia y agresión juvenil. En un tercer apartado se profundiza en el tema de adolescentes infractores y sus causas. Finalmente, se hace referencia a los organismos de protección a los menores, de la justicia especializada de la niñez y adolescencia, concluyendo en las medidas socioeducativas de prevención y rehabilitación social y físico mental. Concluye además que el Estado ecuatoriano de cierta manera se halla violentando los derechos de la niñez y adolescencia destinando un porcentaje mínimo del presupuesto estatal para la protección de los menores, aunque se establece en la Constitución que es el Estado quien tiene la obligación de dar atención prioritaria, preferente y especializada a los menores para asegurar el cumplimiento de sus derechos y su desarrollo integral (entendiéndose por desarrollo integral desde la atención durante el embarazo, en su nacimiento, en la familia, en la alimentación, salud, vivienda). Por lo tanto, es deber del Estado definir, ejecutar conjuntamente las políticas planes, programas y acciones encaminadas a la acción integral de los adolescentes y la prevención de las infracciones de carácter penal, y destinar los recursos necesarios para ello.

Juan Andrés Vázquez Martínez, en su tesis “Delincuencia desde el enfoque estructural” (2007), indica que la “estructura” es el conjunto de reglas de relación mediante las cuales una familia o un grupo estable organizan sus transacciones, es por esto que es importante recordar que la terapia familiar no es el arte de mantener unidas a las familias. El objetivo de la terapia familiar es comprender los procesos de la familia para saber qué hay que hacer a fin de crear un sistema más funcional. En el caso de la delincuencia, es fundamental actuar rápidamente para modificar la conducta, aun si esto significa separar a los miembros de la familia. Si se le permite al adolescente persistir en su conducta disfuncional y sentir que puede salirse con la suya, la delincuencia se tornará cada vez más inaccesible a los intentos terapéuticos.

Otro enfoque interesante donde se asocia a los jóvenes con prácticas violentas se encuentra publicado en la *Revista Anaconda* (abril 2007), en la cual se presenta una serie de artículos que tienen que ver con diversas maneras de representación que adquiere la violencia. Mauro Cerbino, en su artículo “Jóvenes, cuerpos y violencias”, a través de un enfoque sociológico analiza a los colectivos juveniles y sus expresiones simbólicas. Su objetivo es observar cómo se asocian culturalmente determinados modos de representación corporal con la violencia. El autor considera que un modo particular de representación corporal y su relación con la violencia es el tatuaje, que constituye “una forma contemporánea de escritura corporal y su correlato las perforaciones, han sido concebidos a partir de un discurso médico-psiquiátrico conectado a una perspectiva criminológica” (Cerbino, 2007: 13-14). Afirma, además, que el tatuaje se encuentra relacionado con escenarios de las cárceles y, por ende, se tiende a estigmatizar a quienes los llevan con criminales y delincuentes. Si bien el tatuaje representa el estigma, su eliminación representa la infamia. “Aquí podemos ver una doble violencia: la primera que se inscribe en el tatuaje como síntoma de todo lo que anda en la sociedad, de todas las formas de injusticia. Y la segunda (más intensa sin duda alguna) de la humillación a la que son objeto los jóvenes que deben mostrar la ‘redención’ por medio del borramiento de tatuajes” (Cerbino, 2007: 19). Existe un criterio que se encuentra naturalizado y es la asociación de los jóvenes con las pandillas. Al respecto Carrión

(2006) en su editorial “La pandilla de lo local a lo global”⁶⁰ manifiesta que las pandillas existen desde hace mucho tiempo y que son producto de una crisis de la sociedad y de las instituciones que las representan (familia, escuela, etc.), además que los modelos promovidos por los medios de comunicación hacen que cada día las oportunidades se limiten cada vez más para los jóvenes y por ende estos se sientan “excluidos”, y requieran de mecanismos de autodefensa.

Así mismo sostiene que las pandillas son estigmatizadas. La visión que la opinión pública ha creado de ellas es de un estereotipo negativo como bandas de criminales compuestas por jóvenes y pobres violentos convertidos en un ‘ejército de reserva’ del crimen organizado. La respuesta a este fenómeno es el de una política hegemónica que plantea su eliminación y no por el contrario la de su incorporación al trabajo, la educación, la salud, la cultura y la ciudad (Carrión, 2006: 1).

Estas mismas apreciaciones se observan en el trabajo de Andreina Torres (2007), con su artículo “Pandillas y naciones en Ecuador: diagnóstico de situación”⁶¹. El tema de las pandillas o agrupaciones juveniles se aborda dentro del debate de la seguridad ciudadana en la medida en que éstas pueden verse o no relacionadas con fenómenos violentos y/o delincuenciales, y no tanto por la representación que se ha construido de estos grupos como “antisociales”, “enemigos del bien común” o “agentes de inseguridad”. Al igual que Curbelo (2007), sostiene que es necesario entender que estas agrupaciones pueden ser un reflejo del fenómeno de exclusión y violencia que afectan a los y las jóvenes que las integra y no sólo de las violencias que se ejercen desde y por los jóvenes. Por lo tanto, los jóvenes también son sujetos inmersos en relaciones sociales violentas distintas, que van desde violencias políticas, estructural, simbólica, cotidiana-interpersonal. La autora menciona que en las investigaciones existentes se observan tendencias represivas y moralistas que predominan en el tratamiento del tema de las agrupaciones juveniles.

60 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 31-32).

61 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007:33-47).

Nelsa Curbelo (2007) en su artículo, publicado también en la *Revista Anaconda*, “Las expresiones culturales en las pandillas: desafíos para cambios positivos” centra el interés en encontrar en las pandillas, a través de un exhaustivo trabajo de campo, los rasgos identitarios que permitan iniciar un proceso de reconstruir ciudadanía, para así revertir su proceso marginal. Para Curbelo en concordancia con Carrión (2006), cuando se aborda el tema de los/as jóvenes el problema de fondo es la exclusión y la falta de reconocimiento. Afirma, además, que en las condiciones de marginalidad y exclusión que viven los pandilleros provoca sentimientos de no persona, lo que hace fácil recurrir a la violencia para significar una presencia. “Violencia en la manera de representarse en los métodos para resolver las diferencias y para relacionarse con el resto de la sociedad. En su mayor parte los jóvenes miembros de los diferentes grupos mencionados han sido víctimas de múltiples violencias, lo que les lleva muchas veces a convertirse en victimarios” (Curbelo, 2007: 48).

Existe una edición de la *Revista URVIO*, dedicada al tema de pandillas. Un estudio relevante que se incluye en esta publicación es el de Alfredo Santillán y Soledad Varea (2007), “Estrategias y políticas de inclusión (¿asimilación?) de pandillas en Ecuador: dos modelos de ciudades, dos visiones sobre las potencialidades de los/as jóvenes pandilleros/as”. Este artículo explora los proyectos de intervención sobre grupos pandilleros emprendidos por los municipios de Quito y Guayaquil bajo el enfoque preventivo, que está orientado a evitar que las poblaciones en riesgo se conviertan o se mantengan como amenazas para la seguridad y la convivencia ciudadana. El objetivo es reconocer las innovaciones de estos proyectos, frente a las políticas de índole represiva llevadas a cabo en Ecuador desde hace dos décadas y comprender su génesis y orientación a partir de las condiciones de gobierno de la ciudad. El enfoque que se utiliza para la investigación es el epidemiológico.

Bajo este criterio las pandillas son interpretadas como consecuencia de factores estructurales: el desempleo, la pobreza, la marginalización y la discriminación por edad. Aunque con serias limitaciones teóricas, el enfoque epidemiológico ubica los fenómenos concretos de violencia no como actos

individuales y aislados sino como regularidades que se producen en tanto existan las condiciones sociales necesarias. El argumento central de este artículo es que las políticas de tratamiento del tema de pandillas están determinadas por las distintas lógicas de la acción municipal, que no son únicamente lógicas o modelos de gestión diferentes, sino que tienen de trasfondo visiones políticas distintas sobre el gobierno de la ciudad y sus problemas (Santillán y Varea, 2007: 97).

A nivel local encontramos en Quito una publicación de CORPOSEGURIDAD (2006), *Estilos de vida y seguridad: estudio sobre jóvenes y adolescentes en el Distrito Metropolitano de Quito*. Dicha publicación constituye básicamente un estudio cuantitativo que recogen una gran cantidad de aspectos sobre la vida de las y los jóvenes, que se consideran como aspectos de la seguridad ciudadana. Así, “el objetivo de esta publicación es proporcionar criterios para la definición de políticas públicas locales de seguridad ciudadana dirigidas a adolescentes y jóvenes que habitan el Distrito Metropolitano de Quito, a partir de la identificación de los problemas e inquietudes más relevantes que afectan a esta población” (CORPOSEGURIDAD, 2006: 1). Para este estudio se realizaron 800 encuestas a jóvenes y adolescentes escolarizados de 14 años de edad, 45 entrevistas a profundidad y nueve grupos focales a jóvenes y adultos. Entre los problemas que subyacen a toda la juventud del universo de estudio se identificaron la existencia de un porcentaje importante de madres adolescentes quienes están desprotegidas institucionalmente y familiarmente, las y los jóvenes se sienten inseguros en la ciudad, y denuncian a las calles y al transporte público como los espacios más conflictivos en este aspecto. Como conclusiones del estudio se sugiere que las políticas públicas para integrar a los adolescentes deben enfocarse en tres ejes: convivencia ciudadana, inclusión social, y necesidades de expresión.

En Guayaquil, el único estudio encontrado es la tesis de Cristina Álava, Max Cortés y Rominna Faggioni (2007) “Guayaquil de mis temores: los miedos urbanos de los jóvenes guayaquileños”. Esta tesis constituye un estudio comparativo de los imaginarios de miedo urbano que tienen los jóvenes de nivel socioeconómico medio y medio bajo de la ciudad de

Guayaquil. Se contrastan ambos grupos para encontrar puntos de disidencia y coincidencia en sus imaginarios urbanos de miedo. La pregunta que guía la investigación es: ¿Cómo es el imaginario de miedo urbano de nuestros jóvenes y de qué forma influyen en su manera de vivir la ciudad? Se llegó a determinar que ambos grupos coinciden con la concepción del otro peligroso, dicha concepción encierra criterios de raza, clase, género y edad. Cosa igual ocurre con los sitios y tiempos en los cuales se percibe inseguridad, esto es, en función de la noche y del abandono de las zonas periféricas, es decir que el miedo tiene un espacio y tiempo determinado. También se encontró que estos imaginarios son construidos por el círculo familiar, desde la infancia, por experiencia propia o de terceros.

Existen además algunos textos que desde el ámbito legal exploran la relación entre jóvenes y violencia, de ellos podemos anotar las tesis de fin de carrera de Juan Carlos Carrera Cuesta, “La defensa del adolescente infractor en el código de la niñez y adolescencia vigente” (2007); de Flor María Vélez Pauta, “La responsabilidad penal de los adolescentes infractores en los casos de hurto y robo en el Ecuador” (2009); y de Sonia Astudillo, “Problemática social del adolescente infractor y propuesta educativa en el centro de internamiento de adolescentes varones en Cuenca (CIAVR) para su desarrollo integral” (2009).

Medios de comunicación y violencia

Otra de las publicaciones que FLACSO, con el auspicio del MDMQ y la Fundación ESQUEL realizó fue *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana* (2005)⁶², libro en el cual se publicaron ponencias presentadas en el seminario internacional del mismo nombre, llevado a cabo en agosto de 2005. Esta publicación se enfoca en el papel que cumplen los medios de comunicación en la producción y sostenimiento de percepciones de violencia e inseguridad ciudadana, la cual se fundamenta en el modo cómo realizan la cobertura de hechos delictivos. El

⁶² Este texto es mencionado por Andreina Torres en la primera parte de esta publicación, mas no se ha reseñado ningún artículo.

objetivo fue congregar a investigadores y académicos nacionales y extranjeros provenientes de Chile y Colombia así como a periodistas, profesionales del mundo del periodismo y de la academia para que puedan intercambiar conceptos y experiencias en este ámbito, que sirva de soporte para la formulación de agendas temáticas de los medios de comunicación en el país.

Entre los expositores se hallaron Álvaro Sierra, con su artículo titulado “La responsabilidad del investigador periodístico de la violencia” (2005). El objetivo de este ensayo es abordar de manera esquemática la manera en que los periodistas y los medios pueden avanzar en la presentación de notas sobre violencia. El autor concluye que hay una relación directa entre violencia y la televisión en la vida real, ésta dista de ser simple y los mecanismos según los cuales opera no son tan claros. El consumo elevado de la TV puede influir en el desarrollo de las capacidades de juicio moral del individuo. Los medios tienen sus propias lógicas y mecanismos, sus propios modelos de aproximación a la realidad. La violencia vive en muchas formas, vive con nosotros, marca nuestras vidas y está presente cada día más, en los medios masivos.

Por otro lado, “Maniqueísmo y personalización en el encubrimiento periodístico de acontecimientos violentos: el caso Fybeca en el diario El Universo de Guayaquil” es un ensayo de Mauro Cerbino, resultado de una investigación en la que se analizan los modos (selección de lenguajes y estrategias discursivas que sostienen el tratamiento periodístico) con que el diario El Universo, –el diario más importante del país y el segundo en tiraje después del Extra– trató el denominado caso Fybeca. El período de estudio señalado fue del 20 de noviembre al 5 de julio. El objetivo de la investigación es poder ilustrar, viabilizando así una posible discusión, lo que a partir de una noticia ejemplar sería una práctica periodística consolidada en cuanto a cobertura y generación noticiosa de hechos violentos.

Adicional a dicha publicación, encontramos otras investigaciones sobre el mismo tema. Por ejemplo, el artículo “Difusión de la violencia en el Ecuador: ¿hasta dónde informar?” (2007)⁶³ de Jenny Pontón, en el cual se pretende problematizar el impacto de las noticias sobre violencia en la

63 Una versión actualizada de este artículo se halla en Pontón, Jenny (2008b: 69-81).

población vinculando la lógica comercial de los medios de comunicación en el Ecuador con el manejo que estos realizan de la crónica roja. A través de un enfoque teórico y la presentación de cifras y datos, la autora quiere mostrar cómo existe en los medios de comunicación una exagerada difusión de la criminalidad y delincuencia; para lograr una mayor sintonía dando como resultado una distorsión en la percepción social de la seguridad, debido a la relación que existe entre realidad social e información mediática.

En la misma línea investigativa que el artículo anterior, se halla el trabajo del INNFA (2008) *La violencia en la televisión*. Este texto es una sistematización de una investigación en la que el INNFA trabajó desde el año 2007, aplicando una serie de instrumentos (grupos focales, encuestas) a nivel nacional, para profundizar en la relación entre la violencia y la programación televisiva. El objetivo de la investigación es comprender la manera en que diferentes segmentos de la población consumen, piensan, opinan, perciben y proyectan acerca de la programación televisiva nacional y de la violencia. El texto sostiene que la violencia en la televisión es utilizada para atraer telespectadores y ganar espacio en el mercado. La información presentada suele prescindir de un contexto sociológico y está implícitamente del lado de la moral convencional. La violencia transmitida tiene un receptor “propicio” al recibir este tipo de información, porque si no éste la rechazará; lo cual es un problema que los telespectadores no están preparados para discernir. El texto concluye indicando que no se puede culpar a la televisión de ser la causa de la violencia social, sino una de sus generadores. Pero sí es responsable de su despreocupación, falta de sensibilidad y responsabilidad por los contenidos que emite.

Para finalizar vale la pena mencionar que los estudios en torno al tema son muy limitados y por tanto es un tema que requiere mayor atención y una profundización en el estudio de la interrelación entre violencia y medios, más aún si entendemos que la televisión es el medio de comunicación de masas por excelencia, y actualmente genera un sistema de interrelación profundo con el receptor, el cual percibe la violencia de formas diversas.

Sistemas de control: policía, justicia y rehabilitación

En relación a lo que se refiere a las tres instituciones clásicas de la seguridad ciudadana se debe mencionar que estudios y comentarios que se han formulado, tanto en los libros citados como en otras publicaciones, permiten algunas apreciaciones interesantes en torno al tema.

Policía

El artículo “La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido” (2008b) de Daniel Pontón, publicado en *Seguridad multidimensional en América Latina*⁶⁴, analiza el proceso de reforma policial en el Ecuador y las razones por las cuales no se han realizado transformaciones profundas en esa entidad. De esta manera, el autor expone algunos mitos restrictivos que operan en la sociedad ecuatoriana y devela las lógicas corporativas que impiden el cambio.

Este autor también trabaja en la misma línea, enfocándose en la policía comunitaria.

En su libro *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador* (2009) realiza una evaluación del funcionamiento del Programa de Policía Comunitaria dentro del Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, empezado en el año 2004 y complementado en el año 2008. De esta forma, por medio de la utilización de las teorías neoinstitucionales, se intenta encontrar los mecanismos restrictivos (tanto formales como informales) que la Policía Nacional del Ecuador presenta para un desempeño eficaz del Programa de Policía Comunitaria. El concepto de policía comunitaria parte de dos puntos de vista: servicio o filosofía institucional. En el primer caso, existe una multiplicidad de formas de servicios y enfoques.

⁶⁴ Esta publicación es el producto de un conjunto de ponencias presentadas en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, con el cual el sistema internacional de FLACSO celebró sus 50 años de existencia. “Este libro es un esfuerzo por mostrar los tópicos y visiones más representativas de la seguridad para plantear este tema no como una materia relacionada al cuidado clásico de las agendas estatales únicamente, sino como un espacio público que se organiza dentro de lo urbano, lo humano, lo económico, y lo social” (Rivera, 2008: 9).

En el segundo caso, nos conduce a pensar en un nuevo modelo de atención policial basado en un proceso de acercamiento a la población y que se constituye en un eje fundamental para el cambio institucional de la policía en su conjunto. Sin embargo, el programa funciona como servicio netamente en la institución, lo que ha sido una de las causas para que el Proyecto de Policía Comunitaria sea implementado sin reformas institucionales visibles hasta el día de hoy. El autor concluye que para la implementación de un verdadero modelo de policía comunitaria en nuestro país es necesario que exista un proceso de desconcentración en la Constitución Política y las leyes orgánicas. Sin embargo, como él mismo afirma, se ha confundido desconcentración con planificación central que ha dado lugar en asimetrías en la asignación de recursos y personal; así como, en la concentración del mando y toma de decisiones que impiden concertar acciones y estrategias con los gobiernos locales. Si bien es cierto que la policía comunitaria promueve un prototipo basado en la estabilidad territorial de personal y el sentimiento de pertenencia a la localidad, el modelo militarista –centrado en el desarraigo del personal– y el proceso histórico de construcción de la estructura social de la Policía Nacional por lugar de nacimiento son dos restricciones importantes al Programa de Policía Comunitaria del Ecuador. El sistema educativo para formación y ascenso policial presenta dos restricciones: la formación militarista que se manifiesta en la organización institucional de los diferentes centros educativos, las mallas curriculares y la planta docente, y la cobertura del servicio. Muy poco personal de la suboficialidad (de mayor contacto con la ciudadanía), tiene acceso a la educación universitaria y a cursos de especialización. En el caso específico de la Policía Comunitaria, existe todavía una brecha muy grande en el personal que ha recibido capacitación.

Por otro lado, Miriam Ramón Muñoz, en su artículo “Relación entre convivencia y seguridad ciudadana” (2008), también publicado en *Seguridad multidimensional en América Latina*, busca analizar el impacto de la estrategia de la Policía Comunitaria en términos de su contribución a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en la ciudad. Este texto analiza al Estado como estructura de poder, protectora de los derechos fundamentales de todos los asociados, sin discriminación alguna.

Para ello, se le reconoce la potestad de crear y controlar medios aptos, tales como códigos penales, estructuras de administración de justicia, organismos de seguridad y policía, los cuales no se conceden a los particulares o a grupos privados, ya que conduciría a la instauración de justicia privada ya que el Estado pierda lo que se ha considerado como una de las condiciones de su existencia misma: el monopolio de la fuerza.

Sistema de justicia

Dentro de este apartado se debe aclarar que los textos que serán reseñados corresponden a aquellos que tienen que ver específicamente con el tema del acceso a la justicia.

Así, en primer lugar, el *Boletín Ciudad Segura* ofrece un número sobre el tema de reforma judicial, en el cual Carrión (2006c) sostiene que el sistema de justicia debe realizar una propuesta al Código Penal que permita un acceso eficaz por parte de la sociedad y no diferenciado de acuerdo a los recursos económicos o poder político. Por tanto, las propuestas deben estar encaminadas a reformar el campo de las instancias prejudiciales y las contravenciones, y, por el otro, las acciones alternativas y la rehabilitación. En el mismo boletín, en el artículo “Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil”⁶⁵, Farith Simon hace un análisis del sistema judicial y apunta temas críticos al debate de la administración de justicia dentro de la construcción de la seguridad ciudadana. El objetivo es examinar la relación entre el derecho y la seguridad ciudadana, para lo cual analiza los vínculos entre justicia, delito y delincuencia.

Otro texto del mismo autor es “Proceso penal e impunidad”⁶⁶ (2008), cuyo objetivo es analizar la relación proceso penal-impunidad, es decir el rol que las penas cumplen en la sociedad. El análisis de la investigación parte desde el derecho procesal, por lo que, para empezar plantea algunas definiciones a cerca de los que es criminalidad, impunidad, y la función de

65 Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 153-170).

66 Este artículo también fue publicado en: Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2010: 295-313).

la pena. Para este autor, la impunidad es definida como “la falta de castigo o respuesta por una infracción, se concentrarían en relación a los delitos, cuando las víctimas o sus familiares no tienen acceso a justicia, por tanto no pueden conocer la verdad de lo sucedido” (Simon, 2008: 5). Este autor plantea que existe una baja respuesta por parte del sistema, y que esto obedece a un problema estructural. En relación al problema de inseguridad se puede evidenciar que el sistema tiende a dar respuesta a aquellos problemas que son menos importantes, es decir a aquellos delitos de menor connotación social, de acuerdo a lo cual, se podría afirmar que la impunidad es el mayor problema de inseguridad.

Entre los factores que agravan la impunidad se halla la falta de denuncia, lo que podría deberse al desconocimiento de dónde hacerla, falta de acceso y desconfianza en el sistema de justicia, y poco apoyo a las víctimas y testigos.

Por otro lado, también encontramos el texto de Santiago Andrade Ubidia y Luis Fernando Ávila Linzán, *La transformación de la justicia* (2009). Este libro es una recopilación de textos que giran en torno a la reforma del sistema judicial y administrativa en el Ecuador. Con este texto se busca, principalmente, aportar al debate del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, el cual fue aprobado en el año 2009. No obstante, otros temas tratados son: la legitimidad versus la legalidad, los desafíos de la transformación de la justicia en América Latina, las teorías políticas que subyacen las reformas judiciales, la gestión de recursos humanos en la Función Judicial, el oficio de los juristas, los desafíos de la Defensoría Pública del Ecuador, las universidades y el sistema de enseñanza, los elementos de Justicia de Paz presentes en el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial y los sistemas de justicia interculturales. Cada artículo presenta un enfoque teórico de acuerdo a los temas planteados; sin embargo, se reconoce que las reflexiones parten del debate acerca del denominado “neoconstitucionalismo”.

En el año 2008, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó el texto *Seguridad, justicia y derechos humanos*. En el mismo se menciona que el ejercicio de los derechos se dificulta por desconocimiento de los derechos de la ciudadanía, existencia de obstáculos económicos, sociales y

geográficos, ineficiencia en la administración de justicia y sus operadores, desconfianza en el sistema judicial, inseguridad jurídica, y falta de una real rehabilitación social. Además, se resalta la relevancia de los derechos humanos en la construcción de la agenda nacional de seguridad.

Otro de los trabajos que se revisó fue el de Xavier Flores Aguirre, *La detención en firme: crítica de un continuo fraude la Constitución y a la ley de la República del Ecuador* (2007). En este texto se busca promover una reflexión crítica acerca de la declaratoria de inconstitucionalidad de la detención en firme, considerado un acto ilegal y que se halla en contra de los tratados internacionales acerca de los derechos humanos. Se presenta además, el estado de situación inicial de la norma, bajo qué circunstancias se declara inconstitucional, y una reflexión acerca de cómo las instituciones violan derechos humanos y se cometen ilegalidades. Este autor plantea que el TC lo único que logró hacer llevando a cabo esta acción (detención en firme) es poner en evidencia:

el mal funcionamiento del sistema procesal penal, la ausencia de una verdadera defensoría pública, el mal manejo del sistema acusatorio, el poco manejo de las herramientas de la oralidad por parte de todos los actores del sistema, las formalidades excesivas de los procesos, las prácticas abusivas de los abogados defensores, el abuso de la prisión preventiva, la lentitud de fiscales, jueces y tribunales, etc. (Flores, 2007: 9).

Aportes interesantes se hallan también en el artículo “Ajusticiamiento popular en tiempos de la seguridad ciudadana”⁶⁷ (2008) de Alfredo Santillán. El artículo presenta los resultados de una investigación corta realizada acerca de los linchamientos y los intentos de linchamiento ocurridos en la ciudad de Quito durante el año 2007. El objetivo de la investigación es demostrar que la ilegalidad del ajusticiamiento radica en su carácter de “barbarie”, lo que se evidencia a partir de elementos característicos de los linchamientos, como los escenarios de estos eventos que “son generalmente sectores populares urbanos o zonas rurales ‘desconocidas’ –hasta el

67 Este artículo también fue publicado en FLACSO (2008). También en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 321-334).

evento—, los métodos de castigo tienen relación directa con el dolor físico a través de golpizas, apedreamientos, incineración, ahorcamiento, entre otros, y los motivos de la condena son generalmente los delitos recurrentes en las clases más desprotegidas como robo, asalto y el delito menor” (Santillán, 2008: 4). El análisis acerca de estos hechos gira en torno a la relación de los actos de ajusticiamiento con el nuevo paradigma de la “seguridad ciudadana”⁶⁸, cuyo discurso y prácticas han proliferado de manera disímil promoviendo la “participación de la comunidad” en el trabajo en seguridad. El autor sostiene que “las contradicciones de este paradigma junto con el crecimiento de la percepción de inseguridad y desprotección son componentes que favorecen los linchamientos como forma de violencia colectiva de carácter punitivo y escarmentador” (Santillán, 2008: 4). Se concluye además que el tema de los linchamientos urbanos es trascendental para la visibilización de los problemas de inseguridad, pues en él confluyen temas fundamentales como la legitimidad en cuanto al uso de la violencia, la valoración sobre la eficacia del sistema judicial y del sistema de rehabilitación social, y la operatividad y eficiencia de la acción policial.

Finalmente, un área que ha sido poco explorada son los estudios de la pluralidad jurídica, en particular de la justicia indígena. Desde la vigencia de la Constitución de 1998, se han producido renovados estudios y publicaciones sobre la administración de justicia indígena, a la vez que se han registrado reportajes y crónicas por parte de los medios de comunicación social acerca de episodios relacionados con ciertas prácticas de aplicación de la justicia indígena en el Ecuador y con cierta particularidad, en la sierra del país.

Un referente interesante⁶⁹ en relación a este tema es el artículo de Ramiro Viteri, “Enfoques sobre formas alternativas de administración de derechos y personas” (2008), publicado en la *Revista URVIO*. El artículo hace una comparación entre la justicia convencional ecuatoriana y lo que se podría denominar como administración de justicia indígena. El autor

68 “Los linchamientos son una forma de escarmiento directo al delincuente por parte de la comunidad, debido al rol activo que se confiere en los discursos de la seguridad ciudadana” (Santillán, 2008: 9).

69 Algunas otras aportaciones en este tema que son posibles identificar se hallan en las publicaciones de: Bonilla, Marcelo (2008); Pérez, Carlos (2006); y Baltazar, Rosa Cecilia (2009).

a través de su exploración reconoce que existen muchos aspectos positivos referenciales conceptuales derivados de las formas de administración de justicia indígena, que podrían enriquecer conceptos y la administración misma de la justicia convencional. Esta investigación constituye un interesante esfuerzo por generar una nueva mirada acerca de la administración de justicia estatal en el Ecuador.

Con respecto a esta línea de investigación se puede decir que ha sido poco explorada, especialmente con miras a proponer un análisis sobre cierto paralelismo entre los espacios de aplicación de la justicia indígena que están amparados por la Constitución Política vigente, y los de la justicia convencional ecuatoriana⁷⁰.

Sistema de rehabilitación

Esta sección posee escasas investigaciones, las cuales se limitan a describir 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 que mantiene una publicación periódica denominada *Boletín estadístico: el sistema penitenciario ecuatoriano en cifras*. Este documento busca ser un instrumento técnico que permita visualizar la realidad penitenciaria, para aportar información que contribuya a la emisión de políticas de gestión institucional. Además, brinda datos a los técnicos y al público en general sobre indicadores de las personas privadas de libertad. Este boletín aporta con datos cuantitativos interesantes, así como las tendencias en cuanto a diferentes variables del sistema penitenciario.

En cuanto a investigaciones relacionadas con el tema, una publicación que recoge varios trabajos que hacen referencia al sistema penitenciario es la *Revista URVIO* en su edición titulada “Cárceles”. Esta publicación presenta una serie de artículos que tratan el tema de cárceles en los países

⁷⁰ Existen dos publicaciones que se enfocan en esta línea de investigación dentro del PADH de la Universidad Andina Simón Bolívar, la de Oswaldo Ruiz (2005), y Christian Masapanta Gallegos (2009).

más importantes de la región, realizando aportes importantes sobre cada realidad. En este número, Fernando Carrión (2007b), en su artículo introductorio titulado “¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico?” busca iniciar y estimular la discusión entre personas e instituciones que trabajan sobre las cárceles y el sistema carcelario. Específicamente, el autor pretende presentar una reflexión que incorpore las determinaciones de la problemática y algunos componentes para su mitigación. El artículo también ofrece un marco conceptual para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, sostiene que las cárceles actualmente no cumplen una función “rehabilitadora”, porque parten de su negación (el secuestro), razón por la cual tampoco pueden ser parte de una política preventiva, se requiere de tratamientos rehabilitadores posteriores que ningún país los posee, cuando se suponía que ella debía hacerlo.

Por otro lado, Elvis Fuentes en el 2006, publica su libro titulado *el Sistema penitenciario y su crisis en el Ecuador*, cuyo objetivo es difundir las deficientes condiciones en las que se encuentran los centros de detención y las soluciones que se podrían implementar para mejorar el sistema en nuestro país. El autor manifiesta que la cárcel debe cumplir un verdadero papel rehabilitador, a través del compromiso del Estado y de la sociedad civil. Por ello es importante el

fortalecimiento del concepto y el valor de la justicia, enriquecida con la expresión de sus contenidos y en los términos de su capacidad de reparación y rehabilitación de las personas y la reconstrucción de las relaciones sociales, incorporando las prácticas de una diversidad de alternativas de mediación, conciliación y solución de conflictos y la introducción del principio de oportunidad, debe estar presente en todos los procesos de reforma penal (Fuentes, 2006: 2).

Las condiciones de las personas reclusas en los centros carcelarios son motivo de otro estudio, titulado “La crisis del sistema penitenciario en el Ecuador”⁷¹ de Jorge Núñez (2007) publicado en el *Boletín Ciudad Segura*.

⁷¹ Este artículo también fue publicado en: Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón (2007: 183-192). Este artículo está basado en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y*

Aquí el autor quiere poner a debate público los alcances y límites supuestos de la rehabilitación social. Además intenta mostrarnos la magnitud de la crisis del sistema carcelario y del proceso de rehabilitación y reinserción de los presos en el país. La información se presenta a partir de tres ejes de análisis relacionados con la crisis del sistema de cárceles: la organización y composición, la gestión administrativa y financiera, y la situación de la población reclusa. El objetivo de la investigación es demostrar que la sobrepoblación y hacinamiento de las cárceles responde a las políticas penales y carcelarias adoptadas por Ecuador, la mala distribución de los recursos asignados al sistema penitenciario y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas presas en el país.

Otra investigación interesante que trabaja el sistema carcelario, en lo que concierne a género y narcotráfico es el libro de Andreina Torres (2006) *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres mulas*. El interés de la autora mediante su investigación es aproximarse a la experiencia de mujeres que se han involucrado en actividades relacionadas con el narcotráfico. Para esto,

[a]naliza, específicamente, las vivencias narradas de mujeres que se insertaron en el tráfico de drogas como mulas. Así, a través de teorías feministas y un enfoque de género, el interés principal consiste en explorar si las dinámicas de este fenómeno social están ligadas a las relaciones y representaciones de género que moldean nuestras sociedades, en general, y las prácticas del tráfico de drogas, en particular. El análisis implica ver las experiencias de las mujeres como personas 'generizadas' que reproducen o trasgreden ciertas ideas sobre las identidades de género en el proceso de hacerse mujeres 'mulas' (Torres, 2006: 4).

Siguiendo estos mismos elementos, Andreina Torres conjuntamente con Jenny Pontón, publican en el 2007, un artículo en la *Revista URVIO*, titulado "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas". En esta publicación se presentan los resultados de la investigación multidisciplinaria realizada en el año 2005 sobre la situación del sistema

políticas públicas, desarrollado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador.

carcelario del país, dentro de componente de género y su criminalización por estupefacientes. En esta ocasión, el texto hace referencia a la situación que viven las mujeres dentro de los centros de reclusión. Las autoras afirman, en concordancia con Carrión y Núñez, que la debilidad institucional del sistema penitenciario ha conllevado a que los centros de rehabilitación cumplan únicamente la función de castigar a través del encierro, criminalizando actos delictivos, antes que resolver los conflictos sociales (Torres y Pontón, 2007). Por otro lado, sostienen que la incursión de las mujeres en el tráfico internacional de drogas no debe ser entendida aisladamente de sus relaciones de género, pero, esto no es tomado en cuenta dentro del funcionamiento de las cárceles, las cuales refuerzan el hecho tradicional y vulnerable de las mujeres en la sociedad. Así, las implicaciones de la política antinarcóticos terminan por influir notablemente en las condiciones en que las mujeres cumplen su condena.

Dentro de lo que tiene que ver con cárceles y narcotráfico también encontramos hallazgos interesantes en la tesis de Jorge Núñez Vega "Cacería de brujos: drogas 'ilegales' y sistema de cárceles en el Ecuador" (2006), quien analiza la relación entre la estrategia antidroga de Estados Unidos y el sistema de cárceles ecuatoriano, en particular, la manera en que se articula el sistema de cárceles del Ecuador en la economía política de las drogas ilegales, y los efectos que produce la política antidroga en la población prisionera, la institución penitenciaria y la sociedad ecuatoriana. El autor manifiesta que desde el punto de vista etnográfico la inscripción del sistema de cárceles en la economía política del narcotráfico manifiesta efectos en dos niveles: primero, en la vida cotidiana de las personas encarceladas aparecen nuevos conflictos y solidaridades sociales; y segundo, en el plano institucional se aprecia una recomposición/reproducción de la institución penitenciaria. La articulación del sistema de cárceles en la economía política del narcotráfico no es sólo supranacional sino también se encuentra en el plano infraestatal. Esta situación convierte al espacio carcelario en la arena de confrontación entre diversos actores que entran en conflicto al tratar de imponer y legitimar los sentidos de la ilegalidad y la delincuencia, y al mismo tiempo se construyen nuevas redes de relaciones de solidaridad al interior de la cárcel.

Un análisis distinto del modelo carcelario, lo encontramos en el texto *Génesis biosocial de la violencia en el Ecuador*, escrito por Bayron Uzcátegui. En su libro, el autor incluye en el análisis las variables tanto sociales como biológicas y comportamentales de los internos, como un submodelo interpretativo de los fenómenos de violencia que afectan a la sociedad en general, en base al cual los recintos penitenciarios constituyen un condensado de ese conglomerado social, en los que están representados la mayor parte de los factores generadores de actos agresivos. Además, el autor sostiene que el perfil sociodemográfico de la población encarcelada incluye variables que representan a la sociedad en general; sin embargo, el planteamiento sobre el mundo carcelario como una muestra de la sociedad en general es cuestionable.

Dentro del área jurídica tenemos las tesis de la Universidad Católica de Cuenca: de Carlos F. Andrade (2005) “La rehabilitación social en la legislación penal ecuatoriana”, y de Irma Tatiana Zali Sarmiento (2009) “Sistema carcelario ecuatoriano, su vulneración a los cuerpos legales normativos”. Adicionalmente, encontramos la tesis de Ana Moreno (2006) “Estudio del realismo social en las cárceles de Quito”, realizada en la PUCE, la cual constituye un estudio del derecho penal, el poder punitivo y la criminalización como fundamentos teóricos básicos que los sustentan. Además, se hace una breve referencia a la historia del derecho a castigar en el Ecuador, hasta llegar al análisis del sistema penitenciario actual, del cual se realiza una investigación exhaustiva en cada centro de rehabilitación social de Quito, determinando problemas que las propias autoridades desconocen. Por otro lado, en la ciudad de Guayaquil, encontramos la tesis “Los derechos humanos de los presos en las cárceles del Ecuador” de Ingrid Álava y otros (2007). Esta investigación tiene por objetivo dar a conocer la situación de la población carcelaria en relación los derechos humanos y constitucionales que son violados, así como también las posibles soluciones a este problema. Concluyen que, lastimosamente, el problema de la violación a los derechos humanos de los que están dentro de la cárcel, no sólo corresponde a una mala, lenta o corrupta administración de justicia en todos sus estamentos e instancias, sino también a otros factores, entre los cuales resaltan ninguna educación en valores, “sobredimensión del placer

a través de los medios de comunicación masiva, el poder y el dinero sin importar como se los consiga, la compleja realidad del comportamiento de los delincuentes, el estancamiento del desarrollo de la infraestructura penitenciaria así como sus normas legales y administrativas (...) politización y centralización en la administración de los regímenes carcelarios” (Álava et al., 2007: 39).

Para terminar, quisiera resaltar el valor que poseen este tipo de investigaciones, porque, como se puede observar dentro de las mismas, plantean un común denominador, el cual es justamente evidenciar las condiciones de vida que rige en los centros carcelarios. Precisamente, a través de esta revelación, se puede cuestionar su viabilidad como sistema de “regeneración social”.

Derechos humanos y seguridad ciudadana

Existe una amplia producción investigativa en cuanto al tema de derechos humanos, especialmente, a través del trabajo que desarrolla el Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Sin embargo, para la presente investigación, debido a la gran cantidad de textos que existe en relación al tema de derechos humanos, se consideró tomar como referencia a aquellas investigaciones que enfatizan los derechos humanos con un enfoque de seguridad ciudadana.

Entre estas investigaciones encontramos la monografía de Marcia Padilla (2006) “Implementación de políticas públicas en el Ecuador para combatir los delitos de trata de personas”, cuyo propósito es identificar los avances registrados para combatir la trata de personas entre 2005 y 2006. La autora inicia su investigación con una conceptualización de la trata de personas desde los años ochenta hasta la actualidad. Se explican las causas (principalmente de la migración irregular), las consecuencias (es un negocio rentable, hay violaciones de derechos humanos), y los objetivos de la trata de personas (explotación). La autora afirma que en Ecuador, las causas de la trata de personas son: pobreza, débiles controles fronterizos, migrantes que utilizan organizaciones de contrabando, y desempleo. Mien-

tras que, los tipos de trata de personas son la explotación sexual comercial y laboral; y los principales lugares de destino son España e Italia. En cuanto a las políticas públicas efectuadas en esta materia, señala que Ecuador no tiene una buena calidad de las mismas por problemas de gobernabilidad, una legislación con un bajo poder para la formulación de políticas públicas, y un manejo de la institucionalidad estatal en función de la coyuntura política. En el periodo de estudio, los avances que se realizaron son: plan nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migración, explotación sexual y laboral; plan de derechos humanos, campañas de prevención y alianzas, convenios y cartas de compromiso.

Dentro de los avances realizados se encuentra el “Plan Nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes y la explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores” (2006). Como antecedente a este plan podemos mencionar que en Ecuador, en el año 2004, se declara como política prioritaria de Estado el combate a los delitos de la explotación sexual, comercial, la trata, el tráfico y otras formas de explotación de mujeres, niños, niñas y adolescentes; así como también, la violación severa de los derechos humanos. Para ello, el Ecuador constituyó la Comisión Nacional para la elaboración del Plan en mención, y estableció las sanciones para estos delitos al aprobar la Ley Reformativa al Código Penal que tipifica los delitos de explotación sexual de los menores de edad. Su objetivo primordial es definir con claridad la responsabilidad y las sanciones para los tratantes, traficantes, ‘clientes’, explotadores, proxenetas, intermediarios, facilitadores y demás personas que intervengan o se beneficien de estos delitos. También la formulación de políticas de protección integrales y especiales, garantizando recursos estables, permanentes, y oportunos para el rescate protección y restitución de sus derechos. Otro de los instrumentos que ha formulado esta entidad es el “Programa erradicación del delito sexual en el sistema educativo: Acuerdo 3393, incluidas reformas del Acuerdo No. 196 de mayo 30”⁷² (2007).

72 Esta publicación corresponde a la segunda edición del programa, e incluye una compilación de la normativa y políticas referentes a la temática, de obligatorio cumplimiento en las instituciones educativas del país. Esta regulación dispone la creación de comités de vigilancia provinciales y

Para finalizar otro documento que vale la pena mencionar dentro de los instrumentos para erradicar las violaciones de derechos humanos es el “Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador Decreto No. 1527” (2008) elaborado por el Ministerio de Gobierno. El objetivo de este plan es erradicar la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres. En el mismo recoge el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el país y se plantea la solución de los mayores problemas en la materia, mediante la adopción de medidas y actividades concretas, que están contenidas en los Planes Operativos de Derechos Humanos, preparados conjuntamente entre el Estado y la sociedad civil.

Nuevos temas de investigación: suicidio, sicariato, secuestro

Dentro del ámbito de estudio de la violencia, existe una tendencia a ampliar los temas que se han venido tratando hasta hace poco. Así, se ha ampliado el ámbito de la investigación hacia enfoques desde la violencia social y la incorporación de nuevos actores involucrados en la problemática y sus vulnerabilidades. En los últimos años, por ejemplo, se han realizado investigaciones sobre temas como: suicidio, sicariato y secuestro. Cabe recalcar que existe aún muy poco avance dentro del análisis de estas problemáticas.

Respecto al tema del suicidio, encontramos los trabajos de Betancourt (2008) y Reyes (2008). Andrea Betancourt, en su texto “El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso”, publicado en el *Boletín Ciudad Segura*, realiza una exploración sobre el fenómeno del suicidio, analizando su significado, sus causas, sus formas de prevención a nivel mundial y a nivel local; así como sus patrones y manifestaciones múltiples. Entre las mismas se menciona el comportamiento temporal/cronológico anual, género y edad, métodos utilizados, estado civil y ocupación de las personas que se suicidan en la sociedad quiteña y ecuatoriana.

locales, instancias que hacen posible la participación de las entidades del Estado y la sociedad civil en su responsabilidad como veedores para el seguimiento y aplicación de los acuerdos. Al lograr que los casos denunciados sean tratados de forma ágil y eficiente las instituciones educativas coadyuvan a la prevención, sanción y erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo.

Por su parte, en “La complejidad del fenómeno del suicidio”, Reyes realiza una breve revisión de las conceptualizaciones existentes sobre el suicidio, tanto desde un enfoque sociológico (Durkheim, 1897; Halbwachs, 1935), un enfoque psicológico y psiquiátrico (Freud, 1920; Menninger, 1938), y un “enfoque integrado: la suicidología” (Shneidman, 1989). El autor sostiene que las causas del suicidio en adolescentes identificadas son abuso de alcohol, embarazos no deseados, problemas de escolaridad, rupturas amorosas, identidad sexual, separación y/o divorcio de padres, y la depresión. También plantea que en el Ecuador el suicidio se sigue concibiendo como una enfermedad, o como un signo de una persona indigna, débil o impulsiva. Para analizar el suicidio en el DMQ se toman los datos del OMSC, mediante los cuales identifica que la cantidad de suicidios en el DMQ ha ido en aumento, pero determinar la causalidad de la evolución del fenómeno ha resultado una tarea compleja. De todas maneras, se describen algunas características de esta población como rechazo a acudir a un terapeuta, presión familiar y social, e influencia de las subculturas urbanas. Por su lado, Betancourt (2008) concluye que el suicidio es un fenómeno que se produce principalmente en las ciudades y que debe ser abordado desde la seguridad ciudadana, pues influye en la calidad de vida de la sociedad.

Otro tema de análisis ha sido el sicariato, entendido como otra forma de violencia que produce inseguridad. Carrión (2008) en su texto “Sicariato”⁷³ nos ofrece una panorámica sobre este fenómeno en nuestro país. Para tener una aproximación a la problemática, el autor recurre a los datos obtenidos en los diarios El Universo de Guayaquil, El Comercio y Hoy de Quito, básicamente en los años 2007 y hasta abril de 2008. El autor sostiene que

el sicariato es en la actualidad un fenómeno económico donde se mercantiliza la muerte, en relación a los mercados-oferta y demanda que se desarrollan, cada uno de los cuales encierra un tipo específico de víctima y motivación del contratante. Es un ‘servicio’ por encargo o delegación que carece de mediación estatal y posee una importante ‘mediación social’,

73 Este artículo también fue publicado en Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (2008: 349-364).

que lleva a la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza del Estado. Es el clásico evento de la formación de una justicia mafiosa donde la violencia se convierte en el mecanismo de resolución de conflictos propios de la rutina de la vida cotidiana (Carrión, 2008: 5).

Por su parte, Herbert Alejandro Schlenker Galindo (2008), en su texto *Escrituras de violencia: relato y representación del sicario*, revisa algunas de las más importantes investigaciones que se aproximan a la figura del sicario y su relación con los carteles de la droga. En este sentido, el sicariato es analizado como construcción simbólica de la violencia, entre lo antropológico y cultural, hasta lo político y judicial, pasando por los medios de comunicación, la literatura y el cine. La investigación se aproxima a este fenómeno a través del análisis de discurso; es decir, de los distintos relatos desarrollados en torno al sicario y al sicariato, los cuales son leídos en esta investigación como discursos que circulan en los distintos espacios en que forman parte de las distintas formas de entender la violencia.

Por último, algunos trabajos que se refieren al secuestro corresponden a las tesis de la Universidad Católica de Cuenca, “Plagio y secuestro de personas” de Bernardo Diógenes Ortega Velastegui (2009), y “El secuestro express y su tipificación como delito en el código penal ecuatoriano” de Cecilia Janet Jara Tapia (2007). Estos estudios son realizados exclusivamente desde el enfoque del derecho.

A manera de conclusión

Una de las constataciones más importantes dentro de la producción investigativa sobre seguridad ciudadana, –y todo lo que con ella se relaciona (criminalidad, delitos, violencia, etc.)– es que esta temática constituye un amplio y diverso espacio de reflexión académica, de investigación, y debate para las distintas disciplinas sociales, las cuales, desde variados enfoques teóricos y metodológicos, influyen en el diseño e implementación de las políticas públicas. Por tanto, se puede afirmar que las áreas que engloba son tan complejas y variadas, que hacen parte de su análisis a disciplinas

como la economía, la sociología, la política, el derecho, las relaciones internacionales, entre otras, las cuales pretenden dar cuenta de los fenómenos sociales asociados a los problemas de (in)seguridad en sus distintos niveles.

En este sentido, es pertinente suponer que los textos relevados en esta investigación sobre seguridad, contienen características heterogéneas. Esta situación complejiza cualquier parámetro de análisis, ya que en muchos de los casos no se puede establecer los límites entre una y otra temática abordada, sin caer en encasillamientos limitantes y restrictivos a los abordajes teóricos, objetos de análisis y alcances de la investigación de los diferentes temas. No obstante y para efectos de la publicación, se ha seleccionado algunos ejes temáticos que condensan varios enfoques teórico-metodológicos, estudian las diversas problemáticas y articulan perspectivas analíticas diversas en torno al debatido concepto de seguridad.

Geográficamente, el trabajo investigativo es diferenciado. En primer lugar, se debe rescatar que la mayor parte de la producción del tema de seguridad se encuentra en la ciudad de Quito, seguido de Cuenca y Guayaquil, respectivamente, pero inclusive la literatura que aborda la temática desde una perspectiva nacional es producida desde la ciudad capital. Por otra parte, en cuanto a los organismos que vienen trabajando este fenómeno y que realizan publicaciones, encontramos a instituciones académicas, gubernamentales e inclusive agencias y organismos no gubernamentales.

Como se pudo verificar también a lo largo de la investigación, la entidad que mayormente ha centrado sus esfuerzos en la temática es la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Andina Simón Bolívar, seguidas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Las publicaciones corresponden al trabajo investigativo de los docentes e investigadores, así como también de las tesis de posgrado en estas instituciones. En Cuenca, la universidad del mismo nombre ha tomado la posta en cuanto a la producción investigativa, a través del Programa de Género de la Universidad de Cuenca, y sus trabajos corresponden más bien a intereses particulares presentados en las tesis de sus estudiantes.

En cuanto a las reflexiones teóricas acerca de seguridad ciudadana y violencia, podemos observar que este concepto se ha institucionalizado en el Ecuador en varios niveles: opinión pública, instancias de Gobierno

nacional y local, espacios académicos, y en la ciudadanía en general. Sin embargo, el uso de este término es sumamente ambiguo, aunque en la mayor parte de textos se pone énfasis en que la seguridad ciudadana se aleja de lo que tradicionalmente se ha conocido como seguridad pública y más bien establece una conexión entre los conceptos de seguridad humana, derechos y democracia; existen otros textos que vinculan directamente a la criminalidad y violencia con la inseguridad ciudadana, llegando a definir-las como símiles.

Así mismo en cuanto al alcance de las investigaciones observamos que el alcance nacional es predominante. A nivel local los estudios descritos corresponden a la ciudad de Quito. Estos tienen que ver especialmente con datos que corresponde a las zonas urbanas únicamente. Cada tema es abordado, como se manifestó anteriormente bajo diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Los estudios se dividen en reflexiones teóricas y trabajos empíricos o de diagnóstico, provenientes de la academia como también, de personas vinculadas con la gestión con una mirada desde su experiencia en la implementación de la política pública. Las fuentes sobre las cuales se construye la investigación son principalmente secundarias, es decir basada en la información bibliográfica. El enfoque predominante en los textos, tanto en la definición del problema y en planteamiento de soluciones es el epidemiológico, con énfasis en lo cuantitativo. Sin embargo, se manifiesta también las limitaciones que tiene la información, incluso la proveniente de herramientas tales como los observatorios de seguridad y las encuestas de victimización.

Dentro de los ejes analizados se puede observar, que muchas veces no poseen una delimitación específica, entre uno y otro fenómeno. Como afirman los/as autores/as, estas tipologías son de carácter conceptual, pues las violencias no se manifiestan de forma pura, a tal punto que entre uno y otro, los límites se diluyen. Por lo tanto, más que referirse de manera general al tema de la seguridad ciudadana, estos trabajos abordan temáticas específicas que permiten tener una idea ampliada de lo que está pasando en materia de seguridad y violencia.

Otro tópico interesante observado es que, de las violencias analizadas, el mayor interés se centra en la violencia de género e intrafamiliar. Existe

un importante trabajo desplegado por los grupos feministas en nuestro país, que lograron posicionar el “enfoque de género” dentro del debate de seguridad ciudadana y en la implementación de políticas para su erradicación, inclusive como una violación a los derechos humanos. En este mismo sentido otra de las violencias mayormente analizadas es el “maltrato infantil”, seguido de la relación jóvenes y violencia. Un ámbito de análisis interesante observado en estas investigaciones es el análisis de los mecanismos legales existentes para enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar. Aunque, si bien la reflexión jurídica es importante, ésta tiende a limitarse al campo del *tratamiento de la violencia*, dejando de lado la *prevención*. Por esta razón, las causas que la generan son mínimamente exploradas, lo cual pone en evidencia la nula intervención sobre los procesos estructurales que explican este fenómeno, o las dinámicas culturales que la sostienen y justifican. Asimismo, aún son pocas las reflexiones sobre las múltiples expresiones y espacios que adquiere esta violencia.

En relación a la vinculación de los jóvenes con la violencia (vinculación que da por sentado a los jóvenes como agente de inseguridad) lo que se pudo constatar es que el campo de investigación no se ha desarrollado mayormente, inclusive el interés que antes estuvo presente en ciudades como Guayaquil ha disminuido significativamente. 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.

En cuanto al tema violencia y medios, la tendencia de las investigaciones se enfoca en el modo que se realiza la cobertura de hechos delictivos y criminales. Sin embargo, los estudios son limitados, por tanto, es un tema que requiere mayor atención y profundización, en especial, en la interrelación entre violencia y medios, más aún si entendemos que la televisión es el medio de comunicación de masas por excelencia, y actualmente genera un sistema de relación profundo con el receptor, quien percibe la violencia de formas diversas.

Las investigaciones relacionadas con el sistema de justicia apuntan de manera crítica hacia el debate de la administración de justicia dentro de la construcción de la seguridad ciudadana. También, hay quienes traba-

jan esta temática desde el acceso a justicia, y la reforma al sistema penal, existen otros estudios de la pluralidad jurídica, en particular de la justicia indígena, y también se analiza escasamente el fenómeno de los linchamientos o “ajusticiamiento por mano propia”. Los estudios sobre el sistema penitenciario se basan más que todo en el análisis estadístico de ciertas características de los centros de rehabilitación del país y su funcionamiento institucional, y de las condiciones de la población carcelaria asociadas al tema de derechos humanos. También se ha ligado este tema a la política antinarcóticos y sus repercusiones en el sistema carcelario y de justicia. En cuanto al sistema de control “policía”, los estudios están enfocados en dar a conocer las limitaciones del sistema, así como su proceso de reforma. Además se presentan algunos aportes conceptuales sobre la Policía Comunitaria, su surgimiento y la relación entre la misma y la ciudadanía.

En general, en la mayoría de textos, los autores exponen algunas recomendaciones para el diseño de políticas de seguridad ciudadana en el país. Algunos enfatizan la necesidad de adecuar las estructuras institucionales a una perspectiva de seguridad ciudadana; otros consideran que se debe tomar en cuenta las diferencias geográficas y contextuales de los fenómenos violentos; además en relación a la limitación de la información, se considera que se deben generar sistemas de información e investigación confiables. La coordinación institucional y de los diferentes niveles es un punto esencial, así como también la participación de la ciudadanía organizada.

Es importante resaltar una vez más, el trabajo que han venido desarrollando las instituciones académicas y algunos organismos gubernamentales, como un espacio multidisciplinario, donde confluyen varios actores preocupados por el tema de seguridad ciudadana, quienes han logrado posicionar la problemática para que sea debatida y discutida en las agendas públicas, tanto locales como desde la participación del Estado en general.