

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO

(Sede Ecuador)

MAESTRÍA EN

CIENCIAS SOCIALES

CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

DELINCUENCIA CALLEJERA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

CIUDADANA EN QUITO (2001-2005)

JUAN CARLOS PACHECO GIRALDO

MARZO DE 2006

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO**

MAESTRÍA: CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

TÍTULO: DELINCUENCIA CALLEJERA Y POLÍTICAS DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN QUITO

AUTOR: JUAN CARLOS PACHECO GIRALDO
DIRECTORA DE TESIS: LUCÍA DAMMERT

PERÍODO DE ESTUDIOS: SEPTIEMBRE 2003 – ENERO 2005

REALIZACIÓN DE TESIS: MARZO 2005 - MARZO 2006

LUGAR: QUITO, ECUADOR

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos.....	7
Introducción	8
La posición de la delincuencia callejera frente al fenómeno violento	12
La ubicación del robo “predatorio” en la victimización y en la relación víctima-victimario	18
La hipótesis a defender	22
Capítulo 1: Un contexto problemático	25
1.1 Violencia, Transgresión y victimización	25
1.1.1 Los homicidios	25
1.1.2 Robos y agresiones.....	30
1.2 Quito: Un entorno propicio para la violencia y la delincuencia.....	35
1.3 Conclusiones.....	37
Capítulo 2: Explicaciones sobre las personas que delinquen.....	38
2.1 La discusión actual sobre la criminalidad y la violencia.....	38
2.1.2 Discusión Teórica: tomar un camino	39
2.1.2.1 Elementos generales	39
2.1.2.2 El enfoque epidemiológico	40
2.1.3 Personas que delinquen en el Cono Sur.....	45
2.2 El curso de vida (course of life): una perspectiva dinámica del crimen	47
2.2.2.1 Síntesis del estado del arte para las teorías del “curso de vida”	48
2.2.2.2 Teoría de Loeber y LeBlanc.....	50
2.2.2.3 Aged-Graded Theory.....	53
2.2.3 Discusión	53
Capítulo 3: La delincuencia callejera en Quito	55
Preámbulo	55
3.1 El “curso de vida” en las historias de personas que han delinquido	57
3.1.1 Infancia (0-10 años).....	58
3.1.2 Pubertad y adolescencia (10-18 años)	64
3.1.3 Transición a la adultez joven (18 y más años)	72
3.1.4 Desistir	79
3.2 Un ejemplo: el caso de Carlos, ¿puede el amor redimir?	82
3.2.1 Los antecedentes familiares	83
3.2.2 Un viraje decisivo: droga y robo.....	83
3.2.3 Años de droga y crimen.....	85
3.2.4 Cárcel y más cárcel	88
3.2.5 Esperanza hoy: ¿puede el amor redimir?	88
3.2.6 Moraleja	89
3.2.7. Algunos puntos de análisis	90
3.2.7.1 Explicación y la historia de vida de Carlos	90
3.2.7.2 Reflexiones generales	90
3.3 Conclusiones.....	91
Capítulo 4: La construcción de la agenda de Seguridad Ciudadana (2001-junio de 2005).....	98
4.1 Aspectos generales.....	98
4.2 La subida de Paco Moncayo a la alcaldía	99
4.2.1 Antecedentes.....	99
4.2.2 El comienzo	100
4.3 Cambio de rumbo: la dirección de Miriam Garcés	102

4.4.1 Un énfasis que no cuaja: la visión de salud	108
4.4.2 El Pacto por la Seguridad	109
4.4.2.1 La influencia de Bogotá.....	109
4.4.2.2 El diagnóstico en el documento “Pacto por la seguridad”.....	112
4.5 La presión ciudadana	114
4.6 La consolidación de la agenda: vigilantismo y control	116
Capítulo 5: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (NACIONAL)	123
5.1 Elementos generales	123
5.2 Los vacíos legales.....	126
5.3 La Presidencia de la República	127
5.4 El Ministerio de Gobierno y Policía	127
5.5 Municipio y Policía Nacional	129
5.5.1 La crisis de la Policía	129
5.5.2 Las relaciones de la Policía con el Municipio de Quito.....	129
5.5.2.1 CORPOSEGURIDAD y la Policía	130
5.5.2.2 El trabajo con la comunidad y la policía comunitaria.....	134
5.6 El Municipio de Quito y el Sistema Judicial	138
5.6.1 Introducción: la crisis.....	138
5.6.2 Las relaciones entre el Ministerio Público y el Municipio de Quito	140
5.6.2.1 El problema de la eficiencia y los CEMEJ	141
5.6.2.2 El programa de protección a testigos	141
5.7 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación.....	143
5.8 La Dirección Nacional de Género y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana	144
5.9 Conclusiones.....	146
Capítulo 6: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (LOCAL)	148
6.1 Elementos generales	148
6.2 La Dirección de Seguridad, el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Comisión de Seguridad del Concejo.....	148
6.2.1 El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.....	148
6.2.2 La Comisión de Seguridad del Concejo	150
6.3 El eje social y la Dirección de Seguridad.....	150
6.3.1 La Dirección de Salud	151
6.3.2 La Dirección de Educación	151
6.3.3 El Patronato San José.....	152
6.4 La gestión de la Dirección de Seguridad	156
6.4.1 La Unidad PA-VIF-G-MI	156
6.4.1.1 Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	158
6.4.1.2 Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ’s).....	159
6.4.2 La Unidad de Convivencia Ciudadana.....	162
6.4.3 La Policía Metropolitana.....	167
6.5 A modo de conclusiones: el reforzamiento del modelo situacional	168
Capítulo 7: Segundo problema. Miedo al crimen y control situacional	172
Introducción.....	172
7.1 Aspectos generales.....	173
7.2 La percepción de inseguridad y el miedo al crimen	173
7.3 El modelo tradicional: Miedo al crimen/percepción del riesgo	175
7.3.1 Las teorías tradicionales	176
7.3.1.1 La perspectiva sociodemográfica.....	176

7.3.1.2 El modelo ecológico	176
7.3.1.3 El modelo de las “actividades de rutina.....	177
7.3.1.4 El modelo de integración vecinal	177
7.3.2 El modelo a explorar	178
7.3.2.1 Las hipótesis	178
7.3.2.2 El miedo al crimen y las personas individualmente consideradas	180
7.3.2.2.1 Percepción de inseguridad y victimización	180
7.3.2.2.2 Sexo, edad y nivel educativo	181
7.3.2.2.3 Empleo e ingresos.....	183
7.3.2.3 El miedo al crimen y los jefes de hogar.....	184
7.3.2.3.1 La percepción de inseguridad y la victimización	184
7.3.2.3.2 Aspectos sociodemográficos	185
7.3.2.3.3 Empleo e ingresos.....	186
7.3.2.3.4 Solidaridad barrial.....	187
7.3.2.3.5 Sistemas de seguridad para el hogar	187
7.4 Modelo socio-político: Instigadores del miedo.....	189
7.4.1 La demanda ciudadana por mayor control.....	194
7.4.2 La construcción del miedo a partir de los medios de comunicación.....	198
7.4.2.1 Los periódicos.....	199
7.4.2.1.1 Los temas	199
7.4.2.1.2 Un ejemplo: el manual de seguridad impulsado por La Hora	203
7.4.2.2 La televisión	205
7.4.2.2.1 Aspectos generales.....	205
7.4.2.2.2 Los “Noticieros de la Comunidad” en Quito y su mensaje.....	207
7.5 Conclusiones.....	214
Capítulo 8: Tercer problema. Desconocimiento de la realidad.....	217
Introducción.....	217
8.1 Precariedad en la producción de conocimiento	217
8.1.1 Las encuestas de victimización	217
8.1.2 Ensayística, generalismo y ausencia de estudios para Quito	219
8.2 La debilidad del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	227
8.2.1 Aspectos generales.....	227
8.2.2 El tipo de información producida o procesada.....	228
8.2.3 Gestión de la información	232
8.2.4 Los cambios recientes.....	237
8.2.5 Los efectos del Observatorio.....	238
8.3 Conclusiones.....	240
8.3.1 Sobre las condiciones de la información.....	240
8.3.2 Sobre el Observatorio	241
8.3.2 Las consecuencias para la gestión.....	250
Conclusiones y Recomendaciones	252
Introducción: lo político es esencial.	252
A. Conclusiones generales	255
B. Recomendaciones.....	267
Bibliografía.....	282
ANEXO CAPÍTULO 2A	288
ANEXO CAPÍTULO 2B	292
ANEXO CAPÍTULO 3A	295

ANEXO CAPÍTULO 3B	300
ANEXO CAPÍTULO 4A	414

Agradecimientos

A mis entrevistados, con sus luminosidades y oscuridades, pues sin ellos no tendría sentido este trabajo.

A las instituciones y funcionarios que colaboraron con este trabajo con las entrevistas: Municipio de Quito (en especial a la Dirección de Seguridad), Patronato San José, Casa Tres Manueles, Dirección Nacional de Género, Policía Nacional, Fundación REMAR, Centro de Detención Provisional, Dirección Nacional de Rehabilitación, a los CEMEJ, a los Concejales de Quito Pablo Ponce y Augusto Barrera, a la Diputada Miriam Garcés, a INHEPOL y también, no menos importante, al Coronel (r) Gustavo Lalama, director de CORPOSEGURIDAD.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador) y en especial a Fernando Carrión y al Área de Estudios de la Ciudad.

A Lucía Dammert, por su rapidez en responder mis inquietudes.

Al Dios Todopoderoso, quien da significado a mi vida.

Dedicatoria

A mi bienamado hijo, Juan Teodoro (el Amado Regalo de Dios).

Introducción

Es indudable que la ciudad de Quito está teniendo una evolución de su sistema de administración bastante acelerada. La primera administración de Paco Moncayo trajo cambios radicales y el enfoque de la segunda avisora un cambio aún mayor. El manejo de la seguridad ciudadana no es ajeno al respecto. Se podría decir en pocas palabras que el montaje del sistema es *espectacular*. En poco tiempo se ha creado institucionalidad, se han introducido nuevos términos, se han establecido nuevas políticas, se han generado nuevas perspectivas y se han producido nuevas experiencias. Lo que ha hecho la Alcaldía en el tema de seguridad es profundo y complejo y seguramente marcará huella en la historia de Quito. Pero como todo árbol, su nacimiento marca rumbos futuros. En este sentido el presente estudio busca reflexionar sobre el enfoque de las políticas de seguridad ciudadana, proponiendo la necesidad de dar un giro que, sin abandonar valiosos elementos que se han desarrollado en la actualidad, considere elementos de la seguridad que no han sido hasta ahora atendidos.

William Lyons y Stuart Scheingold (2000), refiriéndose a las políticas de crimen y castigo en EE.UU. señalaban tres factores que las condicionan: (a) la marginación del conocimiento criminológico frente al diseño de políticas y toma de decisiones; (b) la gran atracción que el discurso represivo tiene en las aproximaciones del control del crimen; y (c) la gran contingencia y variación dentro del manejo de estas políticas.

Estos tres elementos pueden ser retomados para el caso ecuatoriano. En efecto, de un lado se puede señalar que el conocimiento sobre los fenómenos de la violencia y delincuencia en el país son muy limitados, tal como se desprende del inventario sobre investigaciones en el área desarrollado por Torres (2005:94):

Por otro lado, si bien es cierto que se está formando este campo de conocimiento, es necesario señalar que una de las constataciones principales de este levantamiento de información es que existen pocas investigaciones que cuenten con una reflexión teórica profunda y que estén basadas en la recolección de datos empíricos. Esto se explica en parte a la escasez de fuentes de financiamiento y al hecho de que la investigación no es la prioridad en la gran mayoría de las universidades del país. Otros centros académicos simplemente no consideran el tema como de interés para la investigación.

En otras palabras, al no haber una investigación de la realidad no se puede decir que se dé un enlazamiento entre un conocimiento inexistente (o al menos precario) y el diseño de políticas. Ello pareciera atenuarse con la información producida por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, como se demostrará, el enfoque estadístico no es suficiente para la generación de políticas integrales, pues las cifras producidas simplemente favorecen enfoques situacionales y de control.

De otro lado existen fuertes indicios de que el discurso punitivo goza de fuerte popularidad en grandes sectores de la población y del mismo Estado. Por ejemplo, en las encuestas de victimización realizadas para

Quito, Guayaquil y Cuenca por parte de la FLACSO (Pacheco, 2004, 2005b) señalan que el enfoque punitivo¹ es el que prima para Quito (56%) y Cuenca (65%) y no es despreciable en Guayaquil (39%). Este enfoque punitivo se confirma con la “Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca” (Primera Ronda) realizada por la FLACSO (Villacrés, 2004:57) en mayo de 2003, en donde se detectaba que alrededor de un 61% de los respondientes señalaba que la pena para reincidentes en robo a vehículos o viviendas debería ser la prisión y no la multa, el servicio comunitario o una condena en suspenso².

Este enfoque de control se ve avalado por la indagación cualitativa realizada por la FLACSO (Pontón D., 2005) en la ciudad de Quito, en donde a pesar de la desconfianza que se tiene en la Policía, las comunidades piden sin embargo más pie de fuerza.

El discurso estatal no se aleja de esa concepción, como es el caso del gobierno nacional (en la administración de Lucio Gutiérrez), en donde la seguridad ciudadana se combatía “militarmente”:

*“la inseguridad ciudadana (entendida como violencia, delincuencia e inseguridad) son resultantes de la pobreza, la desocupación y la inequidad. La solución planteada sería: combatir la pobreza, lograr la equidad social, y una acción de la fuerza pública con personal más profesional y mejor equipado. Para ello se planteaba **la coordinación de acciones entre la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa para combatir la delincuencia**, así como incrementar el número de efectivos terrestres, aéreos y navales a lo largo de la frontera norte, para bloquear el narcotráfico y el contrabando”* (<http://63.84.238.34/2572/Dispositiva>). (Resaltado por Juan Carlos Pacheco)

Caso similar se da en el gobierno de Alfredo Palacio, quien en su discurso del 24 de mayo de 2005 señaló el aumento de la inseguridad, la necesidad de fortalecer a la policía y al sistema de justicia, y de apoyar a las FF.AA. en la frontera Norte.

No lejos está el modelo de “tolerancia cero” de la ciudad de Guayaquil impulsado por la administración del alcalde Jaime Nebot (Rivera, 2004 y Villavicencio, 2004). Sin embargo, y hay que señalarlo, ese no sería el caso de Quito, que no terminaría de separarse del modelo policial de la seguridad, aunque como más adelante se verá tiende a ser un modelo un tanto más amplio.

Este discurso punitivo lleva a reduccionismos simples y a soslayar elementos fundamentales que están detrás del fenómeno de la violencia y la delincuencia. De hecho, se encuentran trabajos que problematizan (o niegan) la relación entre las políticas de “tolerancia cero” y la reducción del crimen. Este es el caso de Nueva York en comparación a otras ciudades norteamericanas, o el alza de delitos en América Latina y el

¹ Se considera que el enfoque punitivo se da por (a) el mejoramiento de los sistemas de vigilancia, (b) el endurecimiento de las penas y (c) el mejoramiento del sistema judicial (que como se sabe es represivo). Nota: los porcentajes de Guayaquil y Cuenca no son enteramente comparables, pues obedecen a encuestas diferentes en donde los criterios de muestreo no son iguales. Sin embargo dan indicios del fenómeno.

² En la misma encuesta 65.9% de los respondientes señalaban que la forma más eficiente de reducir el delito entre los jóvenes era más disciplina de parte de los padres (frente a más disciplina en los colegios, 4.4%; reducir la pobreza, 21.4%; mejorar la vigilancia policial, 5.3%; y aumentar o endurecer las penas, 3.0%). Ello denota que el enfoque punitivo se suaviza cuando la corrección del delito se orienta al manejo en el hogar (por el castigo, aunque no se sabe si la opción de más comunicación o cariño aquí entraba en juego) y la reducción de la pobreza.

correspondiente aumento del volumen y tasa de encarcelamientos. Con ello no quiere señalarse que el castigo sea inefectivo o necesariamente contraproducente, sino que hay grandes interrogantes respecto del crimen y del castigo excesivo. Los argumentos en pro del encarcelamiento son bien conocidos: que el castigo disuade, aísla (como incapacitación pasajera) y rehabilita. Esto sería así al generarse la percepción de que los costos del crimen aumentarían (al aumentar el castigo), que el aislamiento social aplazaría la ejecución de crímenes, o que la expectativa en torno a penas más largas o el posible reingreso a la cárcel harían que los ex-condenados renuncien a continuar en el crimen. En este trabajo se muestran elementos que llevan a pensar lo contrario: al alto nivel de impunidad se suma el hecho de que los delincuentes callejeros no se plantean el problema del encarcelamiento; que los “centros de rehabilitación” se convierten en escuelas del crimen; y que los ex-condenados difícilmente son aceptados por la sociedad. Esto lleva a pensar que el discurso se inscribe más en el ámbito político y de percepción ciudadana y estatal, que en la realidad misma, con consecuencias evidentemente negativas, como son la securitización de la vida³, el afianzamiento de la cultura del miedo y las amenazas al Estado de Derecho y a un sistema de justicia que busque ser imparcial. Se puede pensar que hay un alto riesgo de banalizar el discurso: la seguridad radica en aumentar el control (más policía y más vigilancia), endurecer las penas, justificar la indolencia frente a la rehabilitación y desvincular el manejo del crimen y la violencia de las políticas sociales y económicas.

Finalmente hay indicios que muestran que hay contingencia y variación en las políticas respecto de la seguridad ciudadana. En la actualidad no se encuentra una evaluación de las políticas de seguridad ciudadana desde esta perspectiva. Sin embargo, hay atisbos que muestran una gran fragmentación de la política en seguridad ciudadana, una tradición policíaca proveniente del modelo de soberanía nacional (pero que está fuertemente cuestionado) y una gran colisión de competencias. Ello le está restando coherencia a la gestión de la seguridad. Este aserto se ve avalado por dos estudios que serían una introducción al problema. En efecto, en un inventario de intervenciones sobre seguridad ciudadana (Pontón J., 2005:213 y ss), se resalta que los organismos gubernamentales en el nivel nacional incorporan acciones en seguridad pública de manera aislada, acentuándose el desplazamiento de la iniciativas hacia los organismos locales (los Municipios de cada ciudad). En una

³ El concepto de “securitización” (*securitization*) fue acuñado por Buzan, Wæver y Wilde (1998). La “seguridad”, dirán estos autores, es el movimiento que políticamente va más allá de las reglas establecidas de juego establecidas y de los marcos de referencia; y por tanto su característica será la de ser un tipo especial de política (o incluso algo que está por encima de la política). Requiere medidas de emergencia y justificación de tales medidas más allá de los procesos políticos normales. Así, la “securitización” podrá ser vista como una versión extrema de la politización. El movimiento hacia la securitización se dará por tres mecanismos: o por el rompimiento de reglas, o por acuerdos para romper tales reglas, o por la legitimación de esos acuerdos para romper reglas. En ese proceso la aceptación de las partes es fundamental. Desde nuestra perspectiva la securitización sería la naturalización de medidas de fuerza (más allá de la regulación normada y consensuada), que busca “normalizar” tales medidas, es decir, legitimarlas bajo la justificación de una lucha contra el predominio de la “inseguridad”. Por tanto, no significa tan solo la imposición de medidas de fuerza (o de amenaza del uso de la fuerza), sino también la búsqueda de aceptación de tales medidas, para hacerlas constitutivas de la vida cotidiana. Finalmente, ello requiere medidas (reglas) que de la excepción pasan a la “normalización”, desarrollo de discursos justificatorios, y como paso adicional, legitimación (en donde la población aceptará como necesarias tales medidas y como justos tales discursos).

comparación de Quito, Guayaquil y Cuenca se señala que la capital ecuatoriana tendría un modelo más institucionalizado, frente a Guayaquil que solo considera el modelo represivo o Cuenca, que con un Consejo de Seguridad Ciudadana, sólo se han centrado en combatir la delincuencia y crear el sistema integrado de seguridad y emergencias (el “911”), descuidando otro tipo de violencias. Esta tendencia de mayor involucramiento en tareas de seguridad ciudadana, como lo señala Rivera (2004) se da en un marco legal que no considera competencias y atribuciones legales del caso. El ejemplo más paradigmático sería el de las relaciones Policía Nacional-municipios, con tensiones y múltiples negociaciones en lo que respecta al manejo local, más aún cuando las presiones sociales son fuertes y las administraciones locales son las que deben afrontar el fenómeno.

El presente trabajo examina la relación entre el fenómeno delincencial y las políticas de seguridad ciudadana en la ciudad de Quito. De manera específica se orienta a la delincuencia callejera violenta y a las respuestas que desde el Municipio se están dando al respecto.

En este sentido los presupuestos en los que se basa el presente trabajo son cuatro:

- a. Que hay una fragmentación de la acción estatal, fragmentación que se da en el nivel nacional, pero que se reproduce en el nivel local.
- b. Que existe una preeminencia de un discurso punitivo y de control en torno al fenómeno delincencial.
- c. Que hay un desconocimiento del fenómeno criminal para la ciudad de Quito.
- d. Estos elementos llevan a un desacople entre el fenómeno criminal (que para nuestro caso se circunscribe a la delincuencia callejera como ejemplo) y la política municipal, encarnada ésta última en las acciones del Municipio.

El desarrollo del primer punto será tratado de manera detallada para el nivel municipal. Aquí el trabajo se plantea dos grandes temas: (i) la construcción de la agenda de seguridad en el Municipio, que buscará mostrar un proceso histórico que se despliega en el corto plazo, pero que es de gran densidad institucional. (ii) una estructuración de la política que tiene grandes dificultades de integración entre agencias gubernamentales, lo que se podrá ver si se consideran los ejes de trabajo interno de la Dirección de Seguridad, las frágiles relaciones de esta Dirección con su entorno institucional, sean con el área social municipal, con los entes decisorios municipales o con las instituciones nacionales. En la exposición se ha privilegiado una mirada relacional, es decir, una mirada que considera a los grandes actores condicionados por sus límites institucionales (legales, organizacionales o de entorno, según el caso), lo cual conduce a que las posibilidades de interacción estén relativamente bien determinadas y por tanto adolezcan de limitaciones. De manera velada, pero definitivamente teniendo un papel decisorio, se encuentra la sociedad civil en sus múltiples expresiones. En el presente texto no se ha trabajado sistemáticamente tal presencia, pero sin duda se pueden rastrear algunos elementos: la presión de gran parte de la población por obtener más seguridad (que si no en todos los casos, en la mayoría significa pedir

más policías); el discurso del miedo que la población cada vez más está presentando y que implica la legitimación de las medidas de control; el cuestionamiento permanente a la política nacional y municipal, que incluye por ejemplo a la Policía Nacional, al sistema de justicia, al ejecutivo, pero que en Quito se refleja en dudas frente a la administración (que le da más bien un perfil bajo al problema), o a organismos como la Policía Metropolitana y al relativo desconocimiento de las acciones municipales.

El segundo punto, que se convierte en una hipótesis sustentada por indicios discursivos, trata sobre la tendencia al favorecimiento del control punitivo por la vía de una narrativa del miedo. En este discurso son fundamentales varios actores: el Estado, los medios de comunicación, el sector privado (con la seguridad privada a la cabeza), las comunidades y las personas que delinquen. Sin duda la comunidad es bastante sensible a los discursos políticos y a los medios de comunicación, lo que junto con la evidente exposición a la violencia, refuerza los rumores de la sospecha y la alarma. Aquí, lo significativo es que lo punitivo (expresado en presiones por represión y vigilancia), se apalanca en los discursos del miedo. De esta manera, cualquier alternativa discursiva se ve enfrentada a esa preeminencia del temor y la represión. Es decir, que las salidas democráticas e inclusivas de confianza en el “otro” (que es parte integral de la sociedad y no está fuera), entran en competencia con tendencias autoritarias para el manejo de la inseguridad.

El tercer punto, respecto del desconocimiento del fenómeno, se desplegará con base en dos ideas sencillas: la práctica inexistencia de estudios sobre violencia y delincuencia en Quito (que tiene honrosas pero escasas excepciones en lo atinente a violencia contra la mujer) y una debilidad institucional e informacional del Observatorio Metropolitano de Seguridad.

El último punto, referido al desacople, será demostrado desarrollando más profundamente dos elementos: un acercamiento cualitativo al fenómeno de la delincuencia callejera violenta y la demostración de que no existe una política municipal integral que se enfrente a este fenómeno. Para esto último se compararán las acciones municipales emanadas del Municipio y la tipificación de esta delincuencia callejera.

La posición de la delincuencia callejera frente al fenómeno violento

¿Qué tan importante es el fenómeno de la delincuencia callejera en el Distrito Metropolitano de Quito? ¿En qué medida está contribuyendo al fenómeno de la violencia en la ciudad? ¿Realmente es importante enfrentar este fenómeno?

En Quito la mayor parte de muertes por causa externa se da por accidentes de tránsito. Sin embargo, y las cifras así lo señalan, la segunda causa se da por homicidios, tal como lo muestra el Cuadro 1.

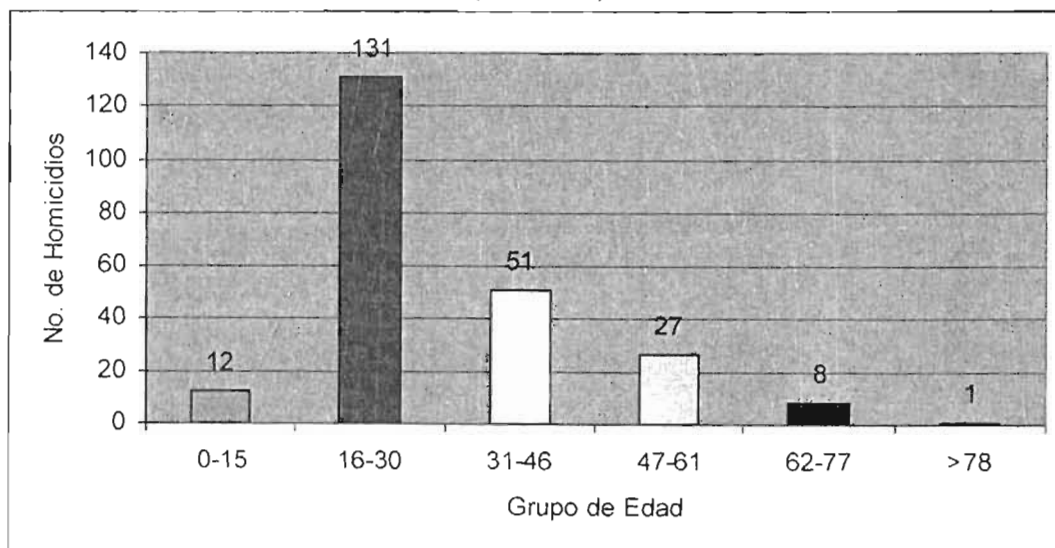
Cuadro 1
Muertes por Causa Externa en el Distrito Metropolitano de Quito
(Año 2004)

Causa de Muerte	No. de Muertes por causa externa (Año 2004)	Tasa por 100.000/habitantes (Año 2004)
Accidentes de tránsito	389	18.29
Homicidios	232	11.85
Muertes Accidentales	220	10.35
Suicidios	138	6.49
Violenta por determinar	40	1.88
Indeterminada	19	0.89
Total	1058	49.77

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2005: 10

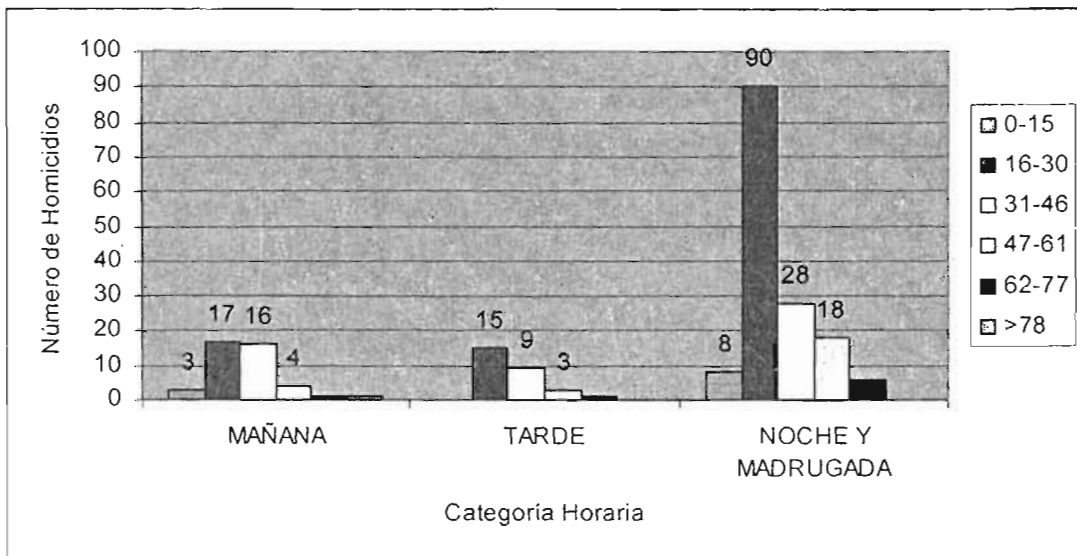
Y aquí el fenómeno preferentemente se da en hombres jóvenes, en las noches y madrugadas de los días viernes, sábados y domingos. En efecto, el Gráfico 1 está señalando que la mayoría de personas muertas por homicidios se ubican entre los 16 y 30 años de edad. El Gráfico 2, por su lado, muestra que esos jóvenes mueren en las noches y madrugadas, mientras que el Gráfico 3 está evidenciando que sus muertes violentas se producen durante los fines de semana.

Gráfico 1
Homicidios por Rango de Edad para el Distrito Metropolitano de Quito
(Año 2004)



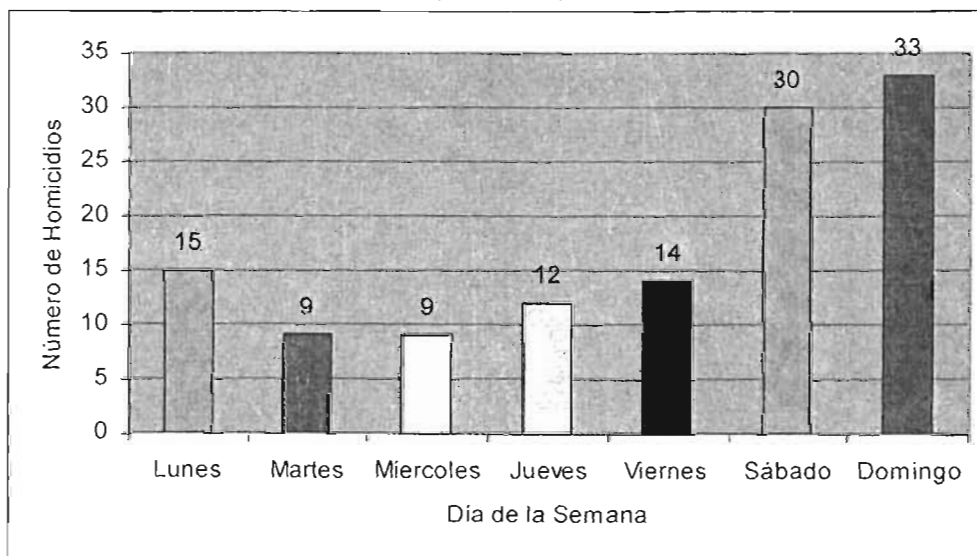
Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2005: 40

Gráfico 2
Homicidios según franja horaria en el Distrito Metropolitano de Quito
(Año 2004)



Fuente: Procesamiento del autor con cifras de la Base de Datos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana⁴.

Gráfico 3
Homicidios según día de la semana en víctimas jóvenes entre 16 y 30 años
Distrito Metropolitano de Quito
(Año 2004)



Fuente: Procesamiento del autor con cifras de la Base de Datos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Más aún, el 43.5% de estos homicidios se producen por armas de fuego y prácticamente la mitad (49.1%) por armas blancas⁵ (Municipio Metropolitano de Quito, 2005: 41). Este fenómeno se concentra en siete

⁴ Doy las gracias al estadístico Mauricio Abril quien amablemente proporcionó las cifras en tablas de salida y al Doctor Edmundo Sánchez (Director del Observatorio) quien facilitó la información (Gráficos 2, 3 y Cuadro 2).

zonas de la ciudad: (a) Carcelén; (b) Cotocollao-Comité del Pueblo; (c) Jipijapa-Los Laureles-Dammer-La Luz; (d) La Marín-La Tola-La Lima y los alrededores del parque de la Alameda; (e) La Mariscal; (f) Pío XII-Chimbacalle-Chaguarquingo-La Ferroviaria; y (g) el corredor Chillogallo-Solanda. (Ídem).

No se conocen las causas del fenómeno, pero se sabe que en su mayoría se producen en la vía pública. Ello lleva a pensar que dos circunstancias pueden estar relacionadas: las riñas y los robos violentos.

Justamente, hay indicios en la actualidad que avalan la anterior afirmación. Una aproximación al respecto se puede hacer con cifras del primer trimestre⁶ de 2005, tal como lo muestra el Cuadro 2.

El Cuadro 2 permite concluir que las riñas estarían ocupando el primer lugar en tanto causen la muerte de personas, siendo seguidas por los asaltos y robos. En otras palabras, uno de cada cinco (o hasta uno de cada tres) homicidios estaría dándose por robos o asaltos que terminan en homicidio de las víctimas del robo o de los asaltantes.

Cuadro 2
Móviles posibles de homicidio para el Distrito Metropolitano de Quito
(Enero-Marzo de 2005)

Posible Móvil	Frecuencia	Porcentaje	Redistribución ⁷ (%)
Riñas	14	31,8	42,4
Asalto / robo	10	22,7	30,3
Venganza	4	9,1	12,1
Violencia Intrafamiliar	2	4,5	6,1
Otros	2	4,5	6,1
Problema pasional	1	2,3	3,0
Investigación	11	25,0	---
TOTAL	44	100,0	100,0

Fuente: Procesamiento del autor con cifras de la Base de Datos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Lo anterior lleva a pensar que la delincuencia callejera efectivamente estaría contribuyendo significativamente al fenómeno del homicidio en la ciudad de Quito⁸.

⁵ Las armas de fuego tienen mucha mayor efectividad para causar daños mortales a los afectados. En este sentido vale la pena decir que la posesión de armas (según la encuesta de victimización de FLACSO, Segunda Ronda, Pacheco, 2004) está llegando a un 8% de la población quiteña. Ello lleva a pensar que las riñas en donde se utilizan armas de fuego tienen mayores posibilidades de generar daños mortales (más aún cuando en esos eventos es muy difícil controlar las emociones violentas), mientras que los robos violentos realizados por delincuentes tienen por característica un mayor control de la violencia, aunque todavía se da un alto riesgo de daño a las víctimas o victimarios. Como más abajo se dice, la cantidad de riñas es inferior a la cantidad de robos con fuerza, lo que implica que el grado de violencia mortal probablemente es más alto en las primeras frente a los segundos.

⁶ Este acercamiento debe ser tomado como muy provisional pues depende de (a) conceptos tentativos de la Policía Judicial (que no se constituyen en elemento legal y probado sino hasta que el Ministerio Público y los jueces llegan a un fallo), y (b) abarca un espacio muy reducido de tiempo.

⁷ Se hace una redistribución porcentual asumiendo que los homicidios en investigación se distribuyen proporcionalmente en todos los ítems. Sin embargo, es probable que los homicidios en investigación no tengan autorías o móviles claros, bien porque se hayan dado en la vía pública y no haya testimonios que den indicios y por tanto podrían ser parte de robos/asaltos o venganzas (preferentemente) en donde los autores han huido de la escena del crimen.

⁸ Es importante subrayar que hay homicidios que se dan dentro del espacio del mundo delincencial, que son parte de ajustes de cuentas o riñas callejeras y no necesariamente parte de un asalto o robo.

Existe un indicio derivado de las encuestas de victimización realizadas en Quito, que lleva a reafirmar que el robo violento y el homicidio estarían relacionados. En efecto, las dos encuestas realizadas por FLACSO (Villacrés, 2004; Pacheco, 2005b) muestran que el robo violento (robo con fuerza) supera sustancialmente a las riñas (ataque o amenaza). En efecto, el primero oscila entre un 8.1% y 5.6%, mientras que las segundas oscilan entre un 2.5% y un 1.5% para la población encuestada. En otras palabras, la población quiteña tiene bajos niveles de conflicto interpersonal en comparación con la incidencia de robos violentos. Pero tales riñas sin duda involucran intensos niveles de violencia, que desencadenan muertes violentas. A ellas, finalmente, se estarían uniendo los robos con fuerza, en tanto contribuyen significativamente al volumen de homicidios en Quito.

Pero más allá de que el robo con fuerza termine con una muerte, es indudable que este fenómeno está afectando sustancialmente a la población de Quito: para el 2000 posiblemente afectó al 7.8% (EMEDINHO, 2000), para el 2003 a un 6.5% (Pacheco, 2004). Si se toma tan solo a la población metropolitana mayor de 15 años, es posible que los afectados en 2003 hayan sido unos 91.000⁹ (o sea 249 robos violentos por día). En otras palabras, el componente violento producido por el robo con fuerza lleva a pensar que, frente al fenómeno de las riñas (2.8%), este tipo de robo es el que contribuye más significativamente al fenómeno de la violencia (no mortal) en el espacio público y semipúblico de la ciudad¹⁰.

Aún más, el fenómeno del robo con fuerza es preocupante por su relación con la cadena del delito, tanto con (a) el mercado de drogas y adicción, el mercado ilegal de armas y el tráfico de mercancías robadas; y (b) las posibilidades de que los victimarios se enlacen con las redes más organizadas de delincuentes, en una “carrera delincencial” (Klebens, 2003). Probablemente el uso de la violencia en el robo incide en la tasa de homicidios de cada ciudad, en una forma de aprendizaje que lleva a más violencia (Athens, 1992).

⁹ La revista “Pulso de la seguridad ciudadana” No. 1 (Observatorio de la Ciudad..., 2003: 9) señalaba que el 4% de las personas mayores de 16 años en (diciembre 2001-noviembre 2002) sufrían de robos con violencia, es decir unas 66.500 personas. En su número 2 (Observatorio de la Ciudad..., 2004: 11) señalaba que el robo con violencia afectaba al 12.3% para 2003, mientras que en 2002 era de 14.3%. Aunque hay inconsistencia para 2002 entre los dos boletines se puede decir que hay unos límites entre el 4.0% y 14.3%, que implica aproximadamente un número de víctimas por robo violento entre 66.500 y 237.738 para 2002. Para 2003 (según la revista No. 2 y una proyección de población mayor de 15 años) la cifra sería de aproximadamente de 204.487. Según una indagación realizada por el equipo del Observatorio Metropolitano de Seguridad (2005:89) señala que para 2004 alrededor de un 9.2% de la población sufría robos con fuerza. En este trabajo se asume la cifra conservadora señalada arriba en el texto de 91.000 afectados. La tasa de no denuncia en los robos con fuerza llega a un 74.3% en Quito (Pacheco, 2004), cifra que probablemente es más alta si se compara con las denuncias por robo a personas que llegan a la Policía Judicial (2427 casos) o al Ministerio Público (2541) Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2005:54-55), que es menos del 2.8% frente al estimado de robos con fuerza de las encuestas de victimización y sus denuncias (estimado de 22750). Hay total discrepancia (no resuelta) entre las encuestas y las cifras de la Policía Nacional y el Ministerio Público.

¹⁰ Tres serían las poblaciones afectadas por la violencia interpersonal: la familia (a menores, a la pareja, a los ancianos), los conocidos y los extraños. La clasificación de la violencia (adaptación de Organización Panamericana de la Salud..., 2003:7) en (a) intrafamiliar incluye violencia física, psicológica y sexual y se da preferentemente en el hogar, (b) la violencia con conocidos se da en ámbitos públicos y semi-privados, (c) mientras que la violencia a extraños se da preferentemente en espacios públicos. Ello lleva a pensar que la violencia a extraños estará compuesta por riñas, robos violentos (asaltos, secuestros) y eventualmente ataques sexuales (que preferentemente se ubican en los hogares y en menor medida en espacios públicos). Así, los robos violentos estarán contribuyendo significativamente a la violencia interpersonal en espacios públicos y semi-privados. Nótese que la violencia intrafamiliar tiene una baja contribución a la tasa de homicidios en Quito (Cuadro 2).

Pero el impacto del robo callejero también afecta la esfera económica¹¹ de las víctimas y los mismos países: dinero, automóviles, prendas personales, gastos en seguridad de las viviendas y los locales comerciales, gastos en salud, impuestos a la seguridad, desviación del gasto público hacia la seguridad, horas laborables perdidas, etc.

Finalmente, debe considerarse que la delincuencia callejera afecta la misma calidad de vida. La inseguridad personal restringe la movilidad dentro del espacio urbano y sus momentos de desplazamiento, además de generar desconfianza hacia los otros y el mismo Estado. Por ejemplo, una encuesta de la Cámara de Comercio de Quito (Observatorio de la Ciudad... 2003) encontró que un 81% de los habitantes de la ciudad (incluyendo los Valles) se sentía afectada en su calidad de vida a causa de la violencia. La encuesta de la FLACSO (Pacheco, 2004) señalaba que el 70% de la población de la ciudad hablaba de delincuencia e inseguridad (en especial de robos) y seis de cada diez personas se sentían nada o poco seguras de caminar de noche en el barrio en donde habitan.

En la actualidad el fenómeno de la delincuencia callejera es relativamente desconocido. Si bien es cierto que las encuestas de victimización están dando una idea del volumen del robo violento o del robo sin fuerza, se puede también decir que el carácter de esa delincuencia es desconocido. Más allá del conocimiento empírico que se tiene de la población carcelaria¹² o de los delincuentes activos (desde la perspectiva policial), se conoce menos de las personas transgresoras en cuanto a su mundo social, cultural e identitario.

Esto es significativo en la medida de que es posible que haya un número de delincuentes callejeros que tengan como actividad principal el robo. No hay estudios sobre Quito en el tema. De manera hipotética se puede decir que habría un núcleo delictivo que comete una cantidad significativa de robos. Por ejemplo, Tolan y Gorman-Smith en 1998 (citados por Shaw, 200?: 5) encontraron en algunos países que entre un 6-7% de hombres jóvenes comete un 50-70% de todos los delitos y un 60-85% de los delitos serios y violentos. En Canadá en 1997-1998, un 41% de los casos en los tribunales juveniles fueron reincidencias y es posible decir que un 12% fueron cometidos por transgresores consuetudinarios con tres o más convicciones previas (idem). En un estudio realizado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos (Langan y Levin, 2002) respecto de delincuentes liberados en 1994 (para un periodo de tres años) se encontró que un 67.5% fue vuelto a arrestar por

¹¹ El estudio clásico de Londoño y Guerrero (1999) señala que las pérdidas económicas de la violencia a un 14.2% del PIB de América Latina. Había países en donde la pérdida era escandalosa: El Salvador (24.9%) y Colombia (23.7%). Para Perú se calculaba un 5.1% y para México un 12.3%. Para el caso de la delincuencia común no hay estimativos para Ecuador.

¹² La Dirección Nacional de Rehabilitación tiene informes en donde describe a la población carcelaria según características de sexo, edad, nacionalidad, ocupación o tipo de delito por el cual han sido recluidos (véase por ejemplo en Dirección Nacional de Rehabilitación, Boletín Estadístico 2000-Año de Jubileo en las Cárceles). La FLACSO ha adelantado un estudio más detallado sobre la población carcelaria (en Quito y Guayaquil) donde se describe de mejor manera a esta población. Sin embargo, se debe señalar, la población carcelaria depende de las acciones y políticas estatales frente al control del delito y por tanto se puede hablar más propiamente de las *características de la población encarcelada* y un tanto más dudosamente de la población transgresora.

un nuevo delito, un 46.5% fue condenado. De las personas “re-arrestadas”, la tasa más alta le correspondía a los ladrones de calle y quienes robaron con allanamiento de morada¹³ (70.2% y 70.0%).

Ello se avala por los resultados de una encuesta realizada en Chile por Barros (2003b) en donde más del 60% de las personas presas por robo manifestaron que al salir volverían a robar.

De las entrevistas realizadas para este estudio en la ciudad de Quito no era raro encontrar que en las épocas de actividad del trasgresor había (a) un alto grado de actividad ilegal, en robo y pequeño tráfico de drogas principalmente (de tres a ocho días a la semana), y (b) una alta tasa de reincidencia, con múltiples entradas al Centro de Detención Provisional (CDP) o a los centros penitenciarios.

Por lo dicho más arriba la delincuencia callejera está aportando de manera significativa a los problemas de violencia e inseguridad en Quito, lo que implica que las políticas públicas municipales deben considerar a este fenómeno (y su complejidad) de una manera más coordinada, adecuada y eficaz, para así impactar positivamente en la calidad de vida de la población del Distrito Metropolitano. Este es el tema del presente estudio.

La ubicación del robo “predatorio” en la victimización y en la relación víctima-victimario

En el presente estudio se han escogido como sujetos de análisis a las personas que realizan asaltos en la calle, en lo que se ha denominado el “robo predatorio”.

De hecho, el asalto callejero es una de las posibles modalidades de asalto que pueden existir. Pero lo que caracterizaría a todas esas modalidades es que hay un encuentro con la víctima, una relación de proximidad.

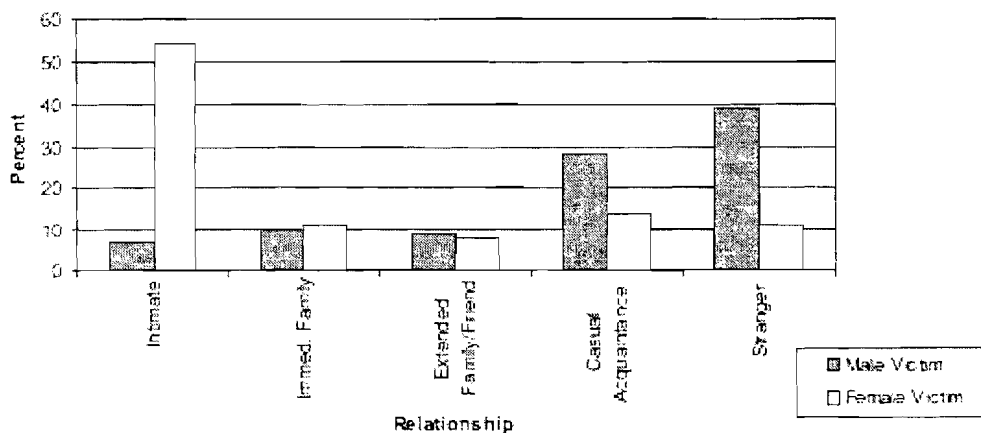
Norbert Elías, (citado por Gibbs, 2003: 122) señala que el proceso civilizatorio corresponde a la supresión de las “tendencias animales”, como serían el deseo o incitación a la lucha. La lucha física sería vista como una contradicción societal (e individual) de las aspiraciones de la civilización. Esta tendencia hacia la lucha sería suprimida por elementos tales como el lenguaje o las buenas maneras, que se instituyen como barreras entre los cuerpos. La violencia podría ser interpretada como el traspaso peligroso del espacio del cuerpo y sus emociones, de la entrada a una zona psicológica resguardada. Así, dirá Gibbs (2003: 123) se involucra el uso “libre” del cuerpo, de sus partes, entrando en juego la integridad personal. Y es que el asalto se diferencia de otros contactos que el cuerpo tiene, pues no corresponde a formas amorosas de relacionamiento, a contactos ritualizados tales como los saludos con las manos o los besos, los eventos deportivos o el baile. El asalto es un “toque” no autorizado, que transgrede el derecho a la inviolabilidad corporal. Y es que en un asalto no necesariamente habrá daño físico, aunque puede suceder tal daño (asalto agravado). El consentimiento, aunque es una reacción ante el asaltante, no implica la voluntad libre de obediencia. Por ello, dirá Gibbs (idem) el asalto es una trasgresión simbólica y física, definida legalmente como criminal.

¹³ Dos observaciones se deben hacer: (1) No se hizo un examen para periodos más largos en donde puede haber reincidencia y (2) hay reincidentes que no son apresados por las autoridades en ese periodo y por tanto no están dentro del registro estadístico.

Es necesario repetir que hay varios tipos de asaltos. Por ello es interesante la clasificación de Gibbs, quien la realiza según el tipo de relación entre la víctima y el victimario: relación íntima (esposo/a, persona en unión libre, novio/a, ex-esposo/a), familia íntima (hijos/as, padres, hermanos/as y otras relaciones familiares cercanas), familia extendida y amigos (incluyendo compañeros de vivienda), conocidos casuales (incluyendo asociados en los negocios), y extraños. Lo más interesante es que la proporción de víctimas hombres frente a mujeres cambia según la distancia relacional: más hombres con hombres en las relaciones de más distancia (extraños y conocidos casuales), pero más hombres con mujeres en las relaciones íntimas (Gráfico 4). Esto significaría que los objetivos de las personas que roban con fuerza se dirigen a hombres, reflejando probablemente dos elementos: (a) que los objetivos más deseables en términos de rentabilidad son los hombres y (b) que las mujeres se mueven en el espacio público de manera diferente, reforzando simbólicamente y conductualmente la imagen de debilidad (caminar acompañadas, no frecuentar lugares inseguros). En efecto, los hombres se moverían en espacios y tiempos de mayor riesgo frente al robo violento. Es posible también que algunos victimarios, en una visión cultural de la fuerza masculina actúen diferenciadamente en relación a las mujeres (las débiles). En momentos de cambio social este último elemento es difuso, pues no siempre se cumple. Ello se podría deber a que las mujeres han ganado independencia económica y su movilidad es cada vez más amplia. En ese sentido se convierten en objetivos deseables para el asalto. Lo que está en juego en el encuentro victimario-víctima es un problema identitario y de construcción del encuentro frente a la víctima. Simbólicamente hablando es la relación entre la imagen masculina del victimario y la imagen femenina de la víctima¹⁴.

¹⁴ En este estudio no se trabaja la perspectiva de género en donde hay mujeres que actúan con los hombres que asaltan, bien como cómplices (señuelos, "campanas" o vigilantes, copartícipes o incluso como protagonistas).

Gráfico 4
Proporción de víctimas por asaltos según tipo de relación



Fuente: Gibbs (2003: 127). Nota: porcentajes probablemente de Inglaterra.

Como se verá en el Capítulo Uno de este estudio, las víctimas por asalto (robo con fuerza) son en su mayoría hombres jóvenes. Pero como también se verá, el asunto es que esta interacción es violenta, en una negociación de poder, de reglas que se imponen a través de la fuerza y la amenaza, en donde entra en juego la integridad física de la víctima. En ese momento, dirá Gibbs (2003: 132) se rompen las reglas de juego que son parte del espacio público¹⁵. En el presente texto no se consideran los asaltos en bares o los asaltos sexuales, sino los asaltos en la vía pública a transeúntes. Pero también debe señalarse que las personas que asaltan en la vía pública no necesariamente se especializan, sino que por el contrario se pueden diversificar, en una estela vital de caminos sinuosos, según grados de violencia, técnicas, espacios, tiempos y edad.

Lo que hay que resaltar es que el asalto callejero implica un relacionamiento en un contexto de intercambio, en donde usualmente se demanda la entrega de los bienes y el dinero de la víctima.

Gibbs yerra al no plantearse el problema del encuentro en el robo callejero (que es entre extraños la mayoría de veces) como un encuentro que se ha ido conformando en el tiempo. Este autor se concentra en diferenciar el asalto entre conocidos y desconocidos, señalando que el encuentro entre desconocidos es completamente evanescente. El punto de vista que se defiende aquí es que ese encuentro ha sido elaborado detalladamente de manera previa: es el imaginario, la identidad, las destrezas, la despersonalización, las emociones, etc. los que entran en juego. Es, en otras palabras, un problema de historias personales inmersas en el mundo social.

¹⁵ Lofland (citado por Gibbs, 2003: 132) señalará tres reglas básicas: (a) una desatención "civil", que muestra que aunque el "otro" está presente también se muestra que no es objeto de atención especial; (b) que los habitantes de los lugares públicos muestran un rol de oyentes prominentes, en la medida en que son audiencia de las actividades que los rodean; y (c) que los encuentros públicos implican relaciones cara a cara, lo que significa que las actitudes no deben mostrarse como ofensivas.

Por ello se justifica una aproximación etnográfica al modo de historias de vida en relación con los victimarios, con aquellos que el estereotipo califica de “monstruos”, de “malvados”, pero que son finalmente desconocidos. Estas historias dan claves fundamentales cuando se trata de comprender que las acciones delincuenciales están asociadas con identidades que se construyen en el transcurso de la vida. Ya no solamente es el aprendizaje de la técnica del robo, sino que es la constitución emocional, valorativa y sobre todo relacional la que crea una memoria y explica en alto grado la conducta de estas personas.

Este enfoque, creo firmemente, interpela la simpleza con que se aborda el fenómeno de las personas que delinquen. En términos de teoría social la acción no es meramente racional, mostrada como aislada del cuerpo, de la memoria, de la emoción y de la compleja relación con otros seres humanos (también con cuerpo, memoria y emociones).

En consecuencia, considerar solamente la disuasión como un balance entre costos y beneficios, lleva a la política pública a enfrentar el fenómeno “situacionalmente”. Este término, que se repetirá en este texto una y otra vez, lleva a pensar en acciones que buscan “encarecer” la acción delincencial frente a los posibles beneficios. Para decirlo de otra manera, las acciones se concentran en (a) aumentar la vigilancia y sus posibles acciones de control; y (b) mejorar las condiciones ambientales (barreras y visibilidad), para así (c) disuadir al potencial transgresor. Para ello son fundamentales las víctimas potenciales (que deben tomar medidas que enfrenten a los victimarios o “sospechosos”: vigilancia, autoayuda y colaboración con la Policía) y también los organismos de vigilancia (la Policía), que deben fortalecer su accionar (vigilancia y control) mediante el mejoramiento de la infraestructura, la logística y el entrenamiento del recurso humano.

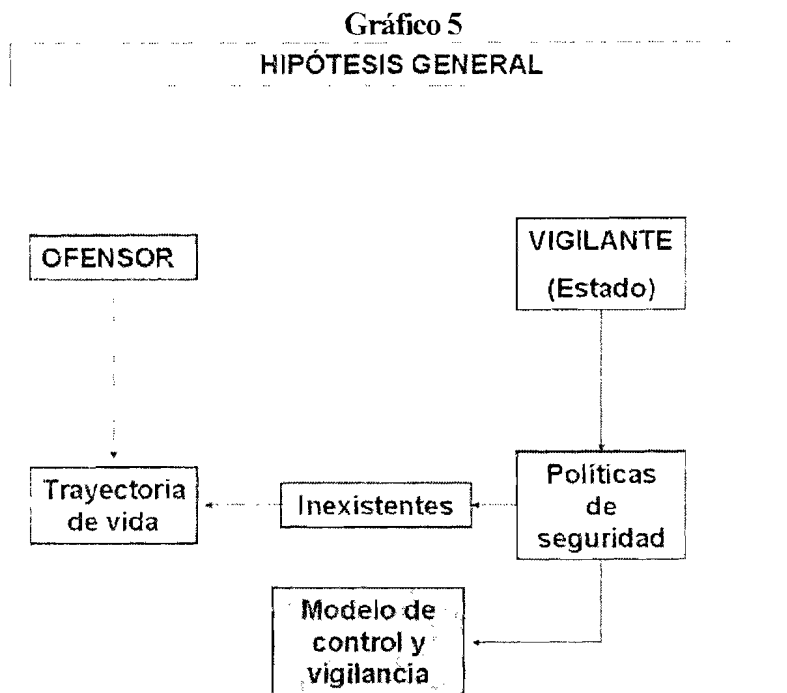
De esta manera la persona que delinque supuestamente hace una valoración entre la oportunidad, los medios que dispone y las dificultades para emprender su acción. La “guerra” contra la delincuencia significa en este enfoque la “unión” de la comunidad y las autoridades frente al “crimen”. Y para ello se deben utilizar todos los medios de una guerra: armas, inteligencia (policial, institucional y vecinal), normas de conducta, identificación del “otro” (que siempre está acechando a las personas indefensas), etc.

Pero cómo explicar que muchas de las conductas de las personas que roban en la calle no obedecen a la elección racional, sino que se explican por la ansiedad generada en la búsqueda de dinero para el consumo de droga, por estilos de vida que integran al accionar la aceptación del uso de la violencia para dirimir conflictos, por una plena aceptación de que los disuasores (la Policía) son también “corruptos”, por la fuerza de los lazos entre amigos que se ganan la vida mediante el robo, por una costumbre que se sumerge en la noche de los tiempos (desde las etapas tempranas de la vida, desde padres que favorecieron vivir en el mundo de la ilegalidad, por amigos de infancia que crecieron haciendo “pilatunas”, por madres que se hicieron las de la “vista gorda”, o que

al menos toleraron crisis de sus hijos por que no había “nada que hacer”, etc.. etc., etc.). Y son estas cosas las que el enfoque situacional no puede considerar.

La hipótesis a defender

Lo que se ha expuesto anteriormente lleva a pensar en la plausibilidad de la hipótesis central de este trabajo (véase Gráfico 5).



Es así que mientras los ofensores tienen una trayectoria de vida, las políticas de seguridad (desarrolladas desde la Dirección de Seguridad Ciudadana y de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana) no consultan tales trayectorias, sino que se circunscriben a un *modelo de control y vigilancia*.

Pero de manera subsidiaria, la hipótesis de la tendencia hacia el modelo de control y vigilancia se refuerza con los tres elementos señalados anteriormente: que el discurso del control y la vigilancia tiene abonado el terreno por (i) la fragmentación del estado, en donde la Policía tiene fuerte preeminencia; (ii) el discurso del miedo y por tanto la tendencia a buscar agresivos mecanismos de defensa; y (iii) una información deficiente, que en la actualidad es completamente situacional.

El camino que se seguirá para demostrar estas hipótesis será el siguiente:

a) Capítulo 1. Mostrar el contexto de Quito en lo que se refiere a los *factores de riesgo* que estructuralmente se encuentran presentes en la ciudad. Con ello simplemente se señalará que existen condiciones propicias para el despliegue de la acción delictiva. Sin embargo, debe señalarse con claridad, la existencia de tales condiciones no son suficientes para que las acciones delictivas se generalicen. Ello se demostrará en la segunda parte.

b) Capítulo 2. Mostrar teóricamente la pertinencia de analizar a las personas que delinquen desde la perspectiva del “curso de vida”. Este es el camino más indicado, según mi parecer, para encontrar eventos significativos y condiciones vitales que se enlazan a los sujetos, y que inciden a la hora de entrar en actividades delictivas.

c) Capítulo 3. Se mostrará con ejemplos tomados del trabajo de campo las condiciones y eventos decisivos que definieron el destino de las personas a las cuales se les preguntó sobre sus historias de vida. Allí, además, se podrá constatar que los casos difieren significativamente, por lo que las generalizaciones deben ser tomadas con mucha reserva. En otras palabras, las condiciones personales se relacionan diferenciadamente con elementos generales (algunas veces estructurales). Lo que crea gran indeterminismo (y por lo tanto grandes posibilidades de cambio) en la conducta de los sujetos que han realizado acciones delincuenciales.

d) Capítulo 4. En este momento se hará una descripción de los elementos más significativos que coadyuvieron a construir la agenda de seguridad ciudadana en el MDMQ para el periodo 2001-junio de 2005. Se podrá entender que fueron diversos elementos los que entraron en juego: asesorías externas (que tuvieron un papel central para construir la política de seguridad), campañas electorales, perfiles de los gestores, estructuras institucionales, etc. Al final del capítulo deberá quedar claro que la política del Municipio es preferentemente situacional.

e) Capítulos 5 y 6. Aquí se mostrará el “primer gran problema” con que se enfrenta la política de seguridad ciudadana: la fragmentación del estado. Para ello se trabajarán dos niveles: el nivel nacional y el nivel local. El énfasis puesto aquí es relacional, en donde se muestran las condiciones para que las relaciones entre agencias gubernamentales sean particularmente débiles. Ello tendrá como consecuencia que las políticas estén fragmentadas. Así la política social no se integra a la política de seguridad, y por ende, prima en ésta última el enfoque situacional.

h) Capítulo 7. En este capítulo se enunciará el “segundo gran problema”, que es el del discurso del miedo y la tendencia punitiva y vigilanista. Ello implica que discursos alternativos no tengan cabida fácil en el contexto de Quito. En específico que el discurso oficial no considere tratar el asunto de los actos delictivos de una manera distinta a la situacional.

i) Capítulo 8. Este capítulo cierra el análisis de las políticas dando una explicación adicional sobre el triunfo del modelo situacional en Quito. El “tercer gran problema” es el de la información. La dinámica aquí es la siguiente: como no hay investigaciones en profundidad sobre el fenómeno de la violencia para la ciudad y al existir tan solo las cifras (que son situacionales: tiempo, lugar y evento) producidas por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (que es débil institucionalmente), la toma de decisiones tenderá a orientarse a un modelo situacional (habida cuenta de la información disponible) y a las negociaciones que

proviengan de los actores interesados (comunidades que piden policía, instituciones estatales que tienen que ver con la seguridad al modo tradicional, empresas privadas de seguridad).

j) Conclusiones y recomendaciones. Habiendo demostrado el enfoque situacional de la seguridad ciudadana (y los factores que lo refuerzan) y la complejidad de las historias de vida de las personas que han realizado robos (que van más allá de las elecciones racionales), es posible concluir que la hipótesis del trabajo es cierta. En este capítulo conclusivo se hará referencia a los elementos que están en juego y se harán sugerencias para que la política sea reconsiderada. Al menos se señalarán elementos que complementen el enfoque actual. Es tiempo entonces de entrar al tema.