

## CONTENIDO

EDITORIAL  
Página 1

ENTREVISTA  
**Repensar la inseguridad  
ciudadana**  
Entrevista a *Hernán Reyes Aguinaga*  
Página 2

**Esfuerzos para disminuir la  
inseguridad en el Distrito  
Metropolitano de Quito**  
Entrevista a *Gustavo Lalama*  
Página 10

INTERNACIONAL  
**Percepción y participación**  
*Manuel Dammert, Guardia*  
Página 3

TEMA CENTRAL  
**Percepción de inseguridad: una  
aproximación transversal**  
*Marco Córdova Montúfar*  
Página 4

MEDIOS  
**Los miedos en los medios: prensa  
escrita y percepción de inseguridad**  
*Jenny Pontón Cevallos*  
Página 12

COMPARANDO  
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA  
**Desmitificar la inseguridad  
ciudadana**  
*Alfredo Santillán*  
Página 11

SUGERENCIA  
Página 11

CORTOS  
Página 3



**FLACSO**  
ECUADOR

## Percepción inseguridad ciudadana

*Fernando Carrión M.*

La violencia tiene dos dimensiones claramente diferenciadas e interrelacionadas: la *inseguridad* que es la dimensión que hace referencia a los hechos concretos de violencia objetiva producidos o, lo que es lo mismo, la falta de seguridad. Y la *percepción de inseguridad* que hace relación a la sensación de temor y que tiene que ver con el ámbito subjetivo de la construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta.

Es en esta segunda dimensión de la violencia que hay que detenerse a pensar porque es poco lo que se ha hecho por conocerla y para actuar sobre ella. Se trata de un imaginario complejo construido socialmente, que se caracteriza por existir antes de que se produzca un hecho de violencia (probabilidad de ocurrencia), pero también después de ocurrido (por el temor de que pueda volver a suceder). Es anterior, en la medida en que existe el temor de que se produzca un acto violento sin haberlo vivido directamente y, puede ser posterior porque el miedo nace de la socialización (allí el papel de los medios de comunicación) de un hecho de violencia ocurrido a otra persona.

La percepción de inseguridad - por ser una construcción social - tiene un momento histórico que toma cuerpo, para el caso que nos ocupa en Latinoamérica es a principios de los años noventa con la libre movilidad de los capitales; en este contexto la sensación de inseguridad aparece como una externalidad negativa para la inversión extranjera, el turismo y el desarrollo urbano. En este caso, revistas como "América Economía" al introducir la noción de riesgo han construido la percepción de inseguridad desde lo empresarial e internacional. Adicionalmente, las policías locales incorporan el tema por la brecha existente entre violencia objetiva y subjetiva, como forma de descargar responsabilidades frente a los medios de comunicación. Todo esto supone que si ésta nace socialmente, de la misma manera puede ser contrarrestada y revertida.

Hay que tomar en cuenta que la percepción de inseguridad puede originarse en hechos que no tengan nada que ver con los actos de violencia ocurridos o por ocurrir (anteriores o posteriores), sino por ejemplo, de sentimientos de soledad o de oscuridad que finalmente tienen que ver, en el primer caso, con la ausencia de organización social o la precaria institucionalidad; o en el segundo caso, por la falta de iluminación de una calle, la ausencia de recolección de basura o la inexistencia de mobiliario urbano.

Si la ciudad es un espacio de "soledades compartidas" y, por tanto, el lugar del anonimato y la inseguridad; allí el temor crecerá y, lo que es peor, el miedo se convertirá en principio urbanístico. Es decir, hay un miedo construido en la ciudad y también una ciudad construida por el miedo.

Por esta razón, las políticas urbanas han empezado a tomar en cuenta esta dimensión, desarrollando propuestas como las llamadas, por ejemplo: "ventanas rotas" impulsadas en Nueva York y diseñadas para regular la conducta social en el espacio público; o "prevención situacional" que busca poner barreras físicas al crimen. De allí que sea pertinente plantearse preguntas como las siguientes: ¿Quién concibe, usa, produce y controla el espacio público: el crimen o la policía? ¿Estamos en esta disyuntiva? No es dable pensar en éstas como opciones, por eso hay que buscar alternativas que produzcan más ciudad y más seguridad tanto objetiva como subjetiva.



www.pagina12.com.ar

## Repensar la inseguridad ciudadana



Hernán Reyes Aguinaga  
Sociólogo  
Universidad Andina Simón  
Bolívar, Sede Ecuador

### ¿Qué factores cree usted que intervienen en las percepciones de inseguridad de la ciudadanía?

Las percepciones de inseguridad constituyen uno de los elementos que conforman el campo de las representaciones sociales y los imaginarios colectivos. Las colectividades organizan sus modos de actuar y de relacionarse sobre la base de un conjunto de ideas, creencias, opiniones, e inclusive de sentimientos y sensaciones, sobre los hechos que acontecen a su alrededor: Esto permite que las personas asignen un sentido a su lugar dentro del entorno social. Generalmente, las percepciones se basan en el sentido común y se alimentan por “las atmósferas de opinión” que van siendo construidas por algunos agentes institucionales, como los medios de comunicación masiva y las industrias culturales: el cine, el Internet, entre otros. También intervienen en la construcción de las percepciones las “mediaciones culturales”, es decir espacios como el educativo y el familiar que permiten interpretar mensajes masivos y darle diferentes lecturas a los discursos sociales. En la sociedad también existen voces referenciales/autorizadas muy fuertes que provienen de líderes o actores políticos y que dejan una marca muy fuerte en los estratos informales de comunicación de la vida cotidiana: un cúmulo de expertos, analistas y de líderes que de alguna manera han construido un discurso sobre la seguridad ciudadana, lo cual ha llevado a lo que llamo la “securitización” de la vida social en las ciudades. Todos estos elementos, se entrelazan de una manera compleja y permiten que se vayan construyendo distintas percepciones de inseguridad en las colectividades.

### ¿Cómo se podría explicar el que los niveles de percepción de inseguridad sean mucho más altos que la victimización objetiva de ciudadanos/as?

Hay que anotar de partida que el tema tiene implicaciones epistemológicas, teóricas y metodológicas, y aquí hay un problema serio: la arbitraria división entre lo que se llama “hechos objetivos” y aquello que aparece como las “percepciones subjetivas”. Esta visión dual y binaria, refleja más bien el antiguo y viejo dilema entre la objetividad y la subjetividad, como vías

mutuamente excluyentes para entender la realidad. Por esta vía se pierde de vista, entonces, que hay una relación muy fuerte, estructurante y de afectación mutua, entre las ideas, los discursos, las imágenes mentales y los hechos y acontecimientos “reales” que viven las personas.

Las ideas al ser inmateriales no son menos reales que las acciones o que las situaciones de inseguridad que viven las personas, unas condicionan a las otras, unas les dan no sólo el sentido a las otras sino que las dimensionan, las magnifican o las reducen en cuanto a sus impactos y efectos reales. Cuando una persona se siente amenazada, perseguida, que no tiene seguridad para caminar por una calle, de hecho va a sentir subjetivamente la violencia de la ciudad y va a asignar sentidos propios a hechos o a actos materiales que en otras circunstancias tendrían otros sentidos. En relación al abordaje teórico plantearía dos cosas básicamente. La primera es que hay que trabajar con enfoques estructuracionistas que permitan comprender que lo objetivo y lo subjetivo son dos ejes en permanente y mutua reconstrucción. El segundo punto tiene que ver con el reconocimiento auto-reflexivo de que este tipo de enfoques duales, desconocen el peso que la “ideología de la securitización” tiene sobre las ciencias sociales. No reconocer este peso ideológico significa seguir trabajando en pro de mejorar una situación, pero desde una especie de formulación de un problema que ya de por sí encierra sesgos, miradas parciales y respuestas preconcebidas.



### ¿Cree usted que debería haber políticas públicas que traten este tema específicamente?

Claro que sí, pero políticas públicas que incorporen nuevas miradas, no administrativistas y no policiales de la seguridad ciudadana. Es necesario alejarse del enfoque convencional que ha predominado hasta ahora. Estas políticas, por ejemplo, deben evitar plantear como el eje nodal de la cuestión: la lucha entre policías y delincuentes; la marginación de la iniciativa de seguridad proveniente del mundo de la ciudadanía; el ocultamiento y relegación del tema de la convivencia urbana; la separación entre la seguridad y la planifica-

*“...si a primera vista generar un aumento de las posibilidades de goce y disfrute de la ciudad, es decir apoyar el desate de las energías libidinales parecería ser totalmente contraproducente según la visión predominante actual, en realidad podría significar un giro radical no sólo para repensar el tema de la inseguridad ciudadana sino para empoderar a los sujetos urbanos, para que sean capaces de nuevamente “vivir” y no sólo “temer vivir” en la ciudad”.*

ción urbana, etc., todos errores en los que se ha caído hasta ahora. El Estado debe asumir su papel, pero no sólo el papel del ejercicio del monopolio legítimo de la violencia, las políticas públicas estatales deben más bien generar puentes y acercamientos distintos con la sociedad civil. Esto va a permitir enfrentar el tema de la seguridad ciudadana por fuera de la estrecha visión de la "securitización" urbana, incorporando temas aparentemente ajenos a la seguridad pero íntimamente relacionados con ella como: calidad de vida, construcción de espacios de interculturalidad en la ciudad, las paradojas de las identidades, los rituales de reforzamiento de la coexistencia pacífica y también los relacionados con las dimensiones simbólica e imaginaria de los goces y las violencias que han existido, existen y seguirán existiendo en las sociedades humanas.

### ¿Tal vez un elemento que entraría en una política pública de este tipo sería el tema del "goce" que usted ha planteado?

Definitivamente sí. El tema de la convivencialidad urbana debe ser retomado para reconstruir el tejido social urbano, pues la ciudad es un espacio que aún posibilita usos placenteros y libidinales, cuya anulación voluntaria se ha convertido en el precio que nos han hecho creer que debemos pagar para poder estar a salvo y seguros, equiparando ideológicamente el disfrute y los goces únicamente con los riesgos. Mientras se siga manejando el tema por el lado del "encierno" y el temor al otro satanizado, se termina encerrando la propia vida y sus potencialidades en una especie de *ghettoización* individualista y paranoica. Por el contrario, se trata de activar en la conciencia ciudadana el derecho que se tiene al disfrute y al goce de la ciudad, esto es imprescindible para poder mejorar la calidad de vida urbana. Entonces, si a primera vista generar un aumento de las posibilidades de goce y disfrute de la ciudad, es decir apoyar el desate de las energías libidinales parecería ser totalmente contraproducente según la visión predominante actual, en realidad podría significar un giro radical no sólo para repensar el tema de la inseguridad ciudadana sino para empoderar a los sujetos urbanos, para que sean capaces de nuevamente "vivir" y no sólo "temer vivir" en la ciudad.

### EN CORTO

De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas realizada el año 2001 por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, el 47% de la población mexicana se encuentra insegura en su lugar de residencia. Además, frente a la situación de inseguridad el 23% ha modificado su estilo de vida de la siguiente manera: el 61% evita salir de noche; el 44% evita cargar dinero en efectivo; el 37% ha dejado de utilizar joyas; el 27% ha dejado de visitar parientes y amigos que viven lejos de su lugar de residencia; entre otras.

Según un estudio realizado por ACTIVA en 1998, el 24% de los entrevistados en Río de Janeiro, el 26% en Santiago de Chile y el 46% en Cali han restringido las salidas en la noche debido al sentimiento de inseguridad.

## Percepción y participación

Manuel Dammert Guardia

S e suele identificar dos procesos interrelacionados respecto a la seguridad "ciudadana": por un lado, los actos delictivos que se producen tanto en el espacio público como privado; y por otro lado, la percepción sobre la situación de inseguridad real o no, y como éstas se traducen en posibilidades de sufrir o ser parte de alguna de estas acciones. En este sentido, la percepción de inseguridad aparece como un factor "subjetivo". Pese a los intentos por problematizar la forma en que se constituye esta percepción, las preguntas siguen irresueltas por lo que solo se pueden plantear ciertos factores que guardan relación con esta "sensación".

Asimismo, en la mayoría de escenarios la percepción de inseguridad cuantificada adquiere niveles superiores a los propios niveles de actos delictivos cometidos. Así, según la encuesta realizada por "Apoyo" en abril de este año, en Lima el 83% de los habitantes se sienten inseguros en la calle y 41% al interior de sus hogares. Sin embargo, la misma encuesta muestra que sólo el 32% de los entrevistados ha sido asaltado en calle, y sólo el 14% ha sufrido un robo en su vivienda (Apoyo Opinión y Mercado 2007)<sup>1</sup>. Esta diferencia resulta aun más evidente en el caso de Chile, dado que este país posee una de las tasas de violencia más bajas de la región junto a unos índices de percepción de inseguridad bastante altos. Sin embargo, como afirma Fruhling y Manzano para el caso chileno, "si bien este hecho podría considerarse como una contradicción, en efecto no lo es, puesto que más allá de las cifras la simple percepción del agravamiento de los problemas delictuales conduce a que la población desarrolle una sensación de temor. Agravamiento que es corroborado por la tendencia de incremento en las tasas de denuncias de la última década" (Varat y Galard 2006)<sup>2</sup>.

Frente a este escenario, existen un conjunto de alternativas que vienen desarrollándose con el fin de disminuir los índices de percepción de inseguridad. Una de estas alternativas es la promovida por el Woodrow Wilson Center, la cual se centra en llevar a cabo un conjunto de proyectos de investigación e intervención con el fin de "analizar" los efectos que produce la participación ciudadana en relación a las políticas públicas de seguridad. En este sentido, la hipótesis planteada en estos proyectos es la siguiente: "la mayor participación de los ciudadanos en acciones preventivas incide en la baja percepción de inseguridad de los actores involucrados" (Varat y Garland 2006). Hipótesis que se cumpliría en los casos argentinos analizados por Alberto Fohrig, quien plantea que dos variables principales para entender los cambios en la percepción de inseguridad son: por un lado, las condiciones sociales en las que se produce la participación; y por otro lado, el grado de desarrollo de las capacidades estatales. Evaluando el conjunto de iniciativas promovidas por este programa, Smulovitz señala algunas lecciones a tomar en cuenta: "la solución al problema de la inseguridad comprende acciones públicas preventivas que involucran múltiples agencias (educación, bienestar social, justicia) y reformas estructurales de los organismos de la policía; para disminuir la sensación de inseguridad es necesario atender a los factores que erosionan la participación y debilitan el tejido social; es necesario reducir los obstáculos administrativos y burocráticos que dificultan la implementación de estos programas" (Varat y Galard 2006); entre otras.

1 Opinión Data. Resumen de Encuestas de Opinión Pública. 23 de Abril de 2007. Apoyo Opinión y Mercado. Año 7. Num. 87. [http://www.ipsos-apoyo.com.pe/html/opinion\\_data.php](http://www.ipsos-apoyo.com.pe/html/opinion_data.php)

2 Varat, Jessica y Allison Garland. (Editores) (2006). Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina. Agosto. Latin American Program Special Report. Woodrow Wilson International Center for Scholars. [http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP\\_August.pdf](http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP_August.pdf)

# Percepción de inseguridad: una aproximación transversal

Marco Córdova Montúfar<sup>1</sup>

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

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

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

De alguna manera, la percepción de inseguridad, en tanto genera la construcción de un imaginario social que va definiendo una serie de pautas culturales y estrategias políticas enmarcadas en un contexto específico, necesariamente tiene que ser contextualizada alrededor de la relación entre el ser humano y su entorno, esto es el espacio urbano y concretamente la ciudad en su sentido más amplio. Entendiendo por supuesto, que esta es una relación que se inscribe en un proceso dialéctico, es decir, al mismo tiempo que las características espaciales de la ciudad condicionan la dinámica social, esta configuración en última instancia es el resultado de la praxis social que contiene.

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

## Violencia: una nueva forma de convivencia

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

En contraposición, recientes posturas definen la violencia como un fenómeno congénito a la sociedad, resultado en algunos casos de una relación social en conflicto (Guzmán 1994)<sup>3</sup> o como el producto de una serie de factores culturales, económicos y estructurales (Concha-Eastman 2000)<sup>4</sup>, fenómeno que se expresa en el uso intencionado de la fuerza y mediante el cual uno o varios individuos concretan una acción que busca dañar la integridad física o psicológica de otras personas. Aparentemente, esta definición difiere claramente de la visión positivista, en tanto identifica la violencia como un proceso social generado desde la misma sociedad, y no como el resultado de ciertas disfuncionalidades sociales, culturales e inclusive biológicas.

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

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

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

una noción determinista o esencialista, en la medida en que se encuentra anulada la variable intencionalidad, y por lo tanto también la posibilidad de caer en una categorización de la violencia *per se*.

La violencia analizada desde esta perspectiva, no necesariamente tiene que ser asimilada como una relación social asimétrica, porque el uso de la fuerza ya no tiene una intencionalidad sujeta a un fin, sino que se convierte en el elemento articulador de la dinámica social, una suerte de proceso de comunicación (en términos semióticos), a través del cual los agentes humanos establecen contacto mediante convenciones socio-culturales insertas en el sistema (Eco 1999)<sup>6</sup>. Esta suerte de ejercicio de deconstrucción de la violencia, permite caracterizar sus causas e implicaciones ya no desde la idea de un orden social estático que es quebrantado, o desde una patología inherente al sujeto, sino que abre nuevas posibilidades de análisis a través de la identificación de las lógicas que operan en las relaciones entre los individuos, más que en el individuo mismo, es decir, permite contextualizar la violencia a partir de la dimensión simbólica de sus significados a la que es inherente el proceso comunicativo.

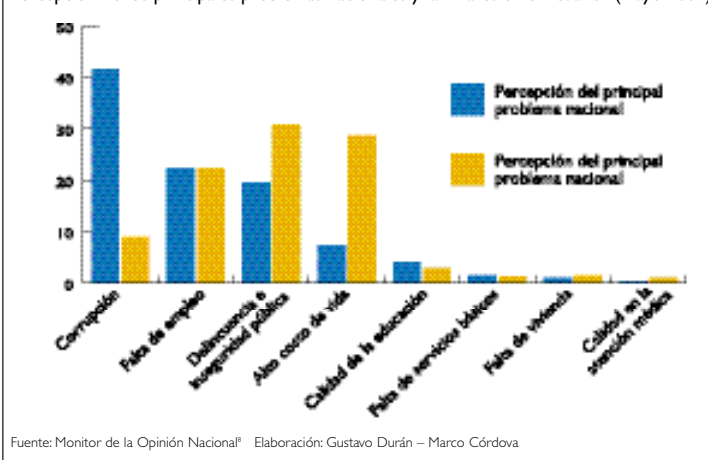
Esto implica por otro lado, la consideración de una nueva forma de estructuración de la esfera de lo público, cuya emergencia descarta la centralidad del pacto social y consecuentemente determina la construcción de una ciudadanía deslocalizada de lo social, que más allá de evidenciar la ausencia de una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

#### Inseguridad, miedo y temor

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

La inseguridad aparece en este sentido, como una carencia o pérdida de aquella idealización de la seguridad, más no como un hecho social concreto. Los esfuerzos por sistematizar el fenómeno de la inseguridad a través de la estadística por ejemplo, contraponiendo encuestas de opinión frente a las tasas de homicidios por cien mil habitantes (referente para medir los niveles de violencia), conllevan establecer un ejercicio metodológico que más allá de evidenciar que efectivamente existe una brecha bastante amplia entre la dimensión objetiva (victimización) y subjetiva (inseguridad) de la violencia, no necesariamente logran explicar el cómo se relaciona la inseguridad con la dinámica

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



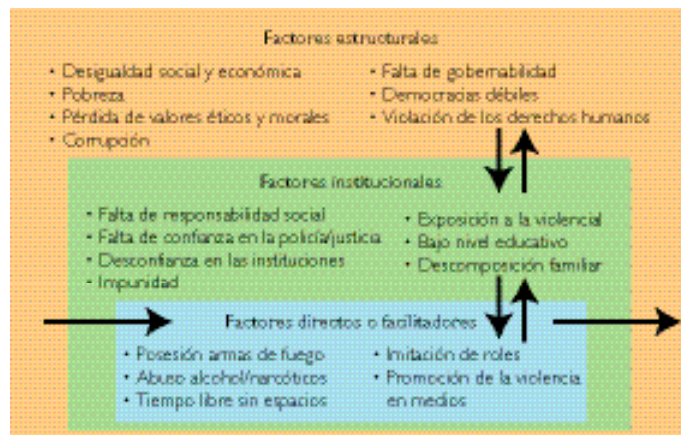
social, en tanto la referencia sigue siendo una noción de una violencia construida patológica o socialmente, desde una intencionalidad externa.

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

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

Desde esta perspectiva, la inseguridad necesariamente tiene que ser contextualizada ya no como un correlato de la

Cuadro No. 1  
Interrelaciones y multicausalidad de la violencia



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

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



Fuente: Latinobarómetro 2004<sup>11</sup> - Elaboración: Gustavo Durán - Marco Córdova

violencia, sino a partir de su naturaleza multicausal y sistémica, esto es, entendiendo que la lógica del sistema de valores de la sociedad contemporánea, opera bajo un proyecto normativo definido precisamente desde la noción de seguridad, y en tanto ésta adscribe una cualidad de comunidad con características negativas y defensivas, lo que finalmente se consolida es una sociedad insegura o sociedad del riesgo (Beck 2006)<sup>10</sup>. Éste constituye justamente el punto de inflexión entre la inseguridad y el miedo. Si por un lado se plantea que la inseguridad es permisible de ser aprehendida a través de referentes etiológicos específicos, la incapacidad de procesar estos elementos causales con los que se activa la violencia, es el dispositivo que permite que la inseguridad se transforme en miedo, perdiendo así su cualidad cognoscitiva y su sujeción empírica con la realidad. El miedo anula de alguna manera, la capacidad que el individuo y la comunidad poseen para procesar la inseguridad, generando por el contrario mecanismos antagónicos de indefensión y represión, que en términos políticos definen una suerte de ciudadanía del miedo (Rotker 2000)<sup>11</sup>, que en tanto supera la dimensión discursiva de la violencia hacia formas específicas de comportamiento (Reguillo 2000)<sup>12</sup>, incentiva en los miembros de la sociedad la adopción de una solidaridad sustentada en la necesidad de autoprotección (Beck 2006).

Un tercer momento en la construcción del imaginario social que desata la violencia, lo constituye el *temor*, que a

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

### Construcción y reproducción de la inseguridad

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

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

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

Así por ejemplo, si se observa el Gráfico 2, la percepción de las principales causas que generan la delincuencia son identificadas en el rango superior desde un criterio multifactorial: estructural (situación económica), institucional (mala educación), y situacional (drogadicción). Estadística que de alguna manera evidencia la naturaleza sistémica de la construcción de estas percepciones de inseguridad, cuyo hilo conductor en este caso, sería la precariedad y desigualdad en términos sociales y económicos de la población, como un factor que envuelve al conjunto de la sociedad y cuyo impacto afecta a la mayoría de sus miembros; correlacionado por otro lado, con los bajos niveles educativos característicos de los sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas, y que generalmente generan actitudes y respuestas pasivas de la ciudadanía frente al conflicto; y, finalmente agravado por factores directos como el consumo de narcóticos que en circunstancias específicas terminan siendo elementos potencializadores de la violencia (Concha-Eastman 2000).

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

Por otra parte, la reproducción de la percepción de inseguridad, es decir, los mecanismos y canales a través de los cuales ésta se difunde, también se inscribe en esta misma lógica sistémica de su construcción, en tanto rebasa el ámbito exclusivo de la violencia. Tal como se argumentó anterior-

mente, en la medida en que la inseguridad se va internalizando en la memoria colectiva de la comunidad, ésta pierde su cualidad cognoscitiva para transformarse en miedo. En este sentido, si bien el miedo es una experiencia individualmente experimentada, hay que tener en cuenta que su construcción como fenómeno social implica el establecimiento de un conjunto de referentes y estrategias de respuesta frente al riesgo y amenaza vinculadas a la violencia, que finalmente terminan siendo mediatizadas a través de la cultura de ese conglomerado (Reguillo 2000).

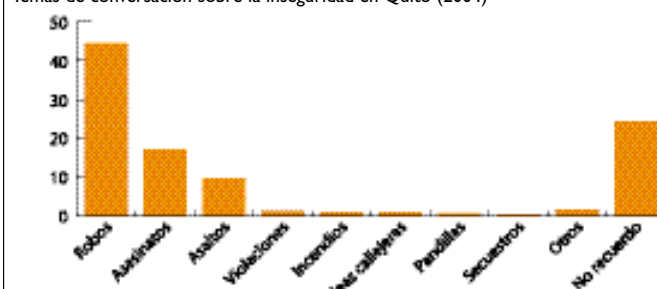
Desde esta perspectiva, lo que esta correlación genera es un campo intermedio entre el orden empírico de la sociedad y su representación simbólica, desde donde se estructura una suerte de gran relato de la inseguridad matizado por un discurso oficial, un discurso mediático y lo que podría denominarse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

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

Por otro lado, la mediatización de la violencia a través de los medios de comunicación de masas es quizás uno de los temas transversales de mayor relevancia en el análisis de la percepción de inseguridad, no sólo por la importancia cultural que han adquirido en la actualidad los procesos mediáticos de información, constituyéndose en una suerte de patrimonio común que fusiona la dimensión simbólica de la mediación social con un conjunto de experiencias cotidianas (Cerbino 2005)<sup>17</sup>, sino sobre todo porque la influencia y legitimidad que éstos ejercen impone formas de comportamiento y percepción en la sociedad. En cierta forma, se ha estigmatizado demasiado a los medios como mecanismos de distorsión y amplificación de la violencia.

Si bien por un lado, la crónica roja, concebida como espectáculo de consumo (sobre todo en la televisión y en la prensa), es un imaginario que se ha consolidado con fuerza en la opinión pública y más aun se ha legitimado como un marco referencial de los saberes y sentidos que construye la ciudadanía (Cerbino 2005), por otro lado, hay que entender que, el discurso de los medios por sí mismo, no puede ser considerado como un factor determinante en la configuración de la percepción de inseguridad. Ciertamente, el relato de la inseguridad emitido por los medios cobra sentido únicamente en la medida en que la sociedad esta mediada por

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



Fuente: MDMQ - Spectrum<sup>16</sup>. Elaboración: Gustavo Durán - Marco Córdova

una cultura del miedo. En tal sentido, resulta insuficiente culpar a los medios de sobredimensionar y banalizar la violencia, porque en última instancia lo que éstos hacen no es sino recrear la dimensión simbólica de un estado de conflictividad internalizado en la sociedad (Abad 2005).

#### Contexto urbano e inseguridad

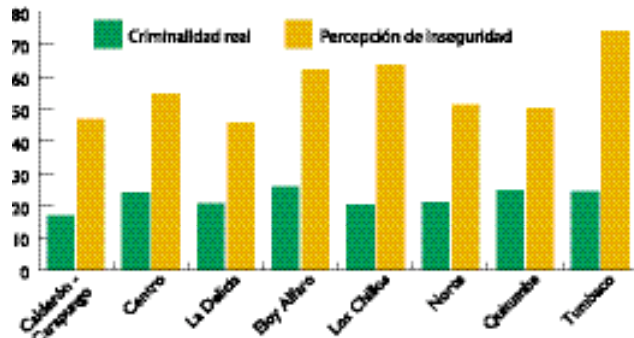
De alguna manera, la percepción de inseguridad que una comunidad estructura alrededor de su conflictividad, puede entenderse como un mecanismo de autodefensa o protección, una suerte de solidaridad que emerge por el miedo y termina convirtiéndose en una fuerza política (Beck 2006). Diversos son en este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

En ese sentido, más allá de entender que el miedo es un producto social inscrito en estructuras y dinámicas urbanas concretas (Carrión y Núñez 2006)<sup>19</sup>, la importancia de situar los imaginarios de la violencia en un contexto específico radica en que a través de la identificación espacio-temporal de las prácticas generadas desde condiciones de riesgo, se puede mostrar la importancia que tiene el fenómeno de la percepción de inseguridad en la formas de interpretación y apropiación de la ciudad por parte de sus habitantes, así como los efectos que una configuración socio-espacial matizada por la inseguridad ejerce sobre los procesos de construcción de ciudadanía.

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

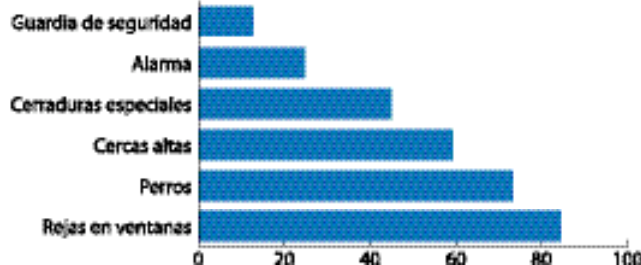
Si se observa, por ejemplo, los datos estadísticos del Gráfico 4, es interesante analizar que los índices de victimización en la ciudad de Quito mantienen cierta regularidad res-

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



Fuente: MDMQ - Spectrum Elaboración: Gustavo Durán - Marco Córdova

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



Fuente: MDMQ - Spectrum Elaboración: Gustavo Durán - Marco Córdova

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

En contraposición, el análisis de los porcentajes de la población que habla sobre delincuencia y seguridad, muestra la presencia de un fuerte imaginario de la inseguridad alrededor de los sectores de expansión metropolitana de la ciudad, como Tumbaco, Los Chillos, El Ojalfo, sectores en transformación (sobre todo los dos primeros) que presentan una suerte de hibridación entre lo rural y lo urbano, con todos los conflictos que esto implica, y que se inscribe precisamente en la dinámica de una nueva especialidad, caracterizada entre otros factores por un alto consumo de tierra per cápita, fragmentación socio-territorial expresada en el incremento de condominios cerrados, privatización del espacio público, uso intensivo del automóvil, entre otros. Una nueva condición urbana en proceso de consolidación que aun no es aprehendida en su real dimensión dentro del imaginario social, y en tanto aparece como extraña, no logra articular las relaciones entre los significados y valores de uso del espacio. En cierta forma, la reestructuración socio-espacial de estas nuevas centralidades urbanas determina que la población perciba estos sectores como cada vez más violentos, aunque sin saber exactamente cuales son las violencias que les provocan miedo (Baires, De Freitas y Pedrazzini 2003)<sup>23</sup>.

Desde esta perspectiva, y retomando la argumentación de una violencia socialmente internalizada, puede decirse que la ciudad contemporánea no sólo ilustra la multiplicidad

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

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

## Conclusiones

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

Cabe sino analizar por ejemplo, en el estudio de victimización de Quito 2004 (MDMQ-Spectrum), como el 83% de la población cree que la Policía Nacional es la principal responsable de velar por la seguridad ciudadana, seguido por el Municipio (5.6%) y el Gobierno (4.5%). Es decir, la percepción de que la seguridad ciudadana es casi exclusiva competencia de organismos institucionales, contradice la noción de una seguridad gestionada desde la dinámica interrelacional de la misma comunidad, y por el contrario, se mantiene vigente la noción de un orden normativo centralizado en el poder institucional. En contraposición, la percepción sobre la Policía, detallado en el mismo informe estadístico, identifica a los miembros de esta institución en un porcentaje que bordea el 60% como los funcionarios más corruptos del sistema.

Es decir, mientras por un lado la comunidad exige a las instancias oficiales un mayor manejo de la seguridad, por otro lado, cuestiona fuertemente el desempeño de esta misma institucionalidad. Esto reafirma en cierta manera, aquella naturaleza paradójica de la sociedad frente a la violencia en



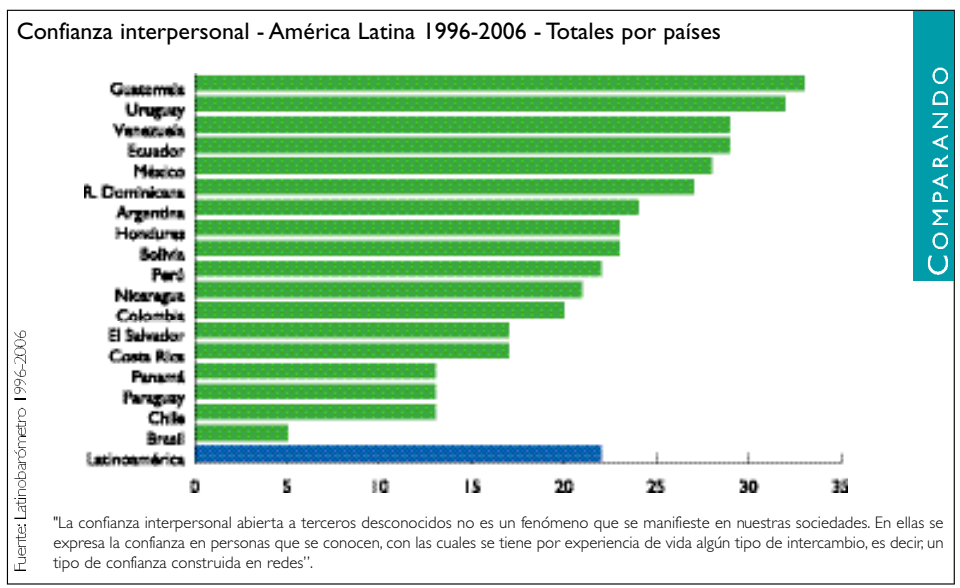
general, en tanto, si bien se mantiene la idea de un pacto social establecido a partir de un orden consensuado, es la misma sociedad la que transgrede el consenso y no permite un adecuado procesamiento de su conflictividad.

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

En cierta forma, la percepción de inseguridad necesariamente tiene que ser entendida como un proceso sistemático con impactos reales en la vida cotidiana de los individuos (Rotker 2000), que en tanto distorsiona la dimensión efectiva del conflicto, menoscaba la capacidad de interrelación de la sociedad. Se reformula así, la idea de una gestión de la inseguridad, sustentada en un manejo de los factores de vulnerabilidad antes que en los de amenaza, es decir, en la medida en que la violencia es un fenómeno que adquiere características internalizadas en las sociedades contemporáneas, es necesario identificar el sentido de los imaginarios que generan la inseguridad dentro de la misma dinámica.

- 1 Investigador Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador.
- 2 Herrero, César (1997). *Criminología (Parte General y Especial)*. Madrid: Editorial Dykinson.
- 3 Guzmán, Álvaro (1994). "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana. Cali". En: Carrión, Fernando, Concha-Eastman, Alberto y Cobo, Germán (editores). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- 4 Concha-Eastman, Alberto (2000). "Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones". En: Rotker, Susana (editora). *Ciudadanos del miedo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- 5 Sorel, Georges (1978). *Reflexiones sobre la violencia*. Buenos Aires: Editorial La Pléyade.
- 6 Eco, Humberto (1999). *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*. Barcelona: Editorial Lumen.
- 7 De Roux, Gustavo (1994). "Ciudad y violencia en América Latina". En: Carrión, Fernando, Concha-Eastman, Alberto y Cobo, Germán (editores). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- 8 Monitor de la Opinión Nacional (2007). "Propuestas indecentes, la libertad de expresión y la Asamblea Constituyente". Quito.
- 9 La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el Ecuador registrada a fines del 70 y principios del 80 es de 6.4. Aumenta a fines de los años 80 y principios de los años 90 a 10.3. En 1995 se registra un índice de 14.8. (Carrión, Fernando 2004). "La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina". En: Dammert, Lucía, editora. *Seguridad Ciudadana: experiencias y*

- desafíos*. Viña del Mar: Red 14, Urbal, Ilustre Municipalidad de Valparaíso. Para la década del 2000 la tasa de homicidios alcanza un índice de 15.0. Por otra parte, los homicidios como causa externa de muerte se incrementan de 16.0% en 1990 al 25.7% en el 2001 (Pacheco, Juan 2005). *La victimización en tres ciudades del Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO Ecuador).
- 10 Beck, Ulrich (2006). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- 11 Rotker, Susana (2000). "Ciudades escritas por la violencia (A modo de introducción)". En: Rotker, Susana (editora). *Ciudadanos del miedo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- 12 Reguillo, Rossana (2000). "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas". En: Rotker, Susana (editora). *Ciudadanos del miedo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- 13 Corporación Latinobarómetro (2004). *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Santiago de Chile.
- 14 Abad, Gustavo (2005). *El monstruo es el otro. La narrativa social del miedo en Quito*. Quito: UASB Ecuador; Ediciones Abya Yala, Corporación Editora Nacional.
- 15 Oviedo, Enrique (1994). "Percepción de inseguridad en la ciudad. Entre lo imaginario y lo real. El caso del gran Santiago". En: Carrión, Fernando, Concha-Eastman, Alberto y Cobo, Germán (editores). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- 16 MDMQ - Spectrum (2004). "Estudio de victimización en la ciudad de Quito".
- 17 Cerbino, Mauro (2005). "Introducción". En: Cerbino Mauro (editor). *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO - Ecuador.
- 18 La noción urbanística del orden subyace en su interior una reflexión de naturaleza criminológica, en tanto implícitamente detrás del ordenamiento del territorio hay una pretensión por controlar el desorden social y una preocupación por la posibilidad de amenaza al orden constituido. No es sin embargo, hasta la consolidación de la *ecología urbana*, gestada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, que el análisis de la ciudad empieza a ser entendido a partir de las características sociales y espaciales de los distintos lugares que conforman la ciudad. Se plantea la noción de áreas o regiones morales y el concepto del gueto transforma el saber criminológico, pensado ya no desde la patología de la cárcel o el manicomio, sino desde el hábitat y las relaciones referidas al riesgo de criminalización (Pavarini, Máximo 2003). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores). En el caso de Quito, pueden rastrearse procesos similares a través, por ejemplo, de la idea del ornato y el higienismo, o también de la utilización de algunas herramientas de medición social como la estadística y la antropometría que buscaban objetivar ciertas patologías sociales, ambos casos instrumentalizados como dispositivos que intentaban construir un sentido de orden urbano en la ciudad del siglo XIX (Kingman, Eduardo 2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador).
- 19 Imaginario de un orden que se mantendría presente en la planificación urbana de Quito durante todo el siglo XX.
- 19 Carrión, Fernando; Nuñez, Jorge (2006). "La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo". Santiago: *Revista EURE*, diciembre, vol.32, no.97.
- 20 Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- 21 Dammert, Lucía (2004). "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago". Santiago: *Revista EURE*, diciembre, vol.30, no.91.
- 22 Baires, Sonia; De Freitas, Julio; Pedrazzini, Yves (2003). *Violencia, in-seguridad y transformación del espacio urbano en el contexto de la globalización*. Nacional Centre of Competence in Research North-South.
- 23 Van Leeuwen, Anouk (2007). "Inseguridad ciudadana en la ciudad de Quito desde 2000". Tesis final del master de Investigación de Estudios Latinoamericanos e Indoeuropeos, Universidad de Leiden.



## Esfuerzos para disminuir la inseguridad en el Distrito Metropolitano de Quito



Gustavo Lalama  
Director Ejecutivo  
CORPOSEGURIDAD

**¿Cómo ve las percepciones de inseguridad que prevalecen actualmente entre ecuatorianos y ecuatorianas y, qué factores cree que están incidiendo en ellas?**

Considero que la percepción tiene dos elementos. El primero es de carácter objetivo, debido a que es el resultado de los niveles de victimización. Esto significa que el nivel de percepción de inseguridad se construye, en cierta medida, en función de la incidencia de actos violentos y delictivos. A este factor se le suman otros elementos como: la percepción que tienen los ciudadanos de la impunidad; la falta de institucionalidad para atender los aspectos relacionados con la seguridad; y, la falta de confianza en las instituciones, entre otros. Sin duda la falta de respuesta efectiva por parte de las instituciones responsables, incrementan la percepción de inseguridad.

Por otra parte, el rol de los medios de comunicación es fundamental, ya que un delito puede ser multiplicado significativamente por la vía de la información. Cuando en un barrio se produce un robo en un domicilio, genera la percepción de miedo en todo el sector; si este fenómeno se multiplica se pueden producir visiones de inseguridad que más tarde difícilmente se pueden cambiar. Este es un tema que es necesario trabajarlo con mayor profundidad.

Este fenómeno, a través del cual observamos que los niveles de temor son más altos que los de victimización no se produce sólo en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), es común a casi todas las ciudades del país y de la región. No obstante, en mi opinión, la percepción de inseguridad en el DMQ se agrava porque los habitantes de Quito son poco tolerantes a la violencia, es decir, un hecho delictivo en esta ciudad es percibido con mucha sensibilidad por parte de la ciudadanía.

**¿Cómo inciden estas percepciones en la "seguridad ciudadana" de las personas?**

Si miramos desde una perspectiva positiva, la percepción se manifiesta en términos de temor y si ese temor es debidamente administrado, como resultado podemos obtener una actitud adecuada de prevención del delito por parte de la ciudadanía y, que

ésta adopte medidas para evitar ser victimizada. El problema se torna sensible y grave cuando por efecto del temor, la ciudadanía abandona el espacio público y cambia sus rutinas y actividades cotidianas. En este marco, debemos entender que la sensación de inseguridad y el temor son fenómenos complejos que deben ser manejados con políticas concretas dirigidas a disminuir percepciones que pueden ser incluso más graves que la propia victimización. Hay casos, por ejemplo, en los que sin haber sido víctimas de un delito las personas sienten temor. En otros, se genera también una especie de percepción de inseguridad "solidaria", frente a la posibilidad de que un familiar cercano pueda ser objeto de un acto delictivo o violento.

*“Las medidas orientadas a mejorar la organización ciudadana, el contar con una mejor estructura social y con redes sociales mucho más sólidas hacen que la gente se sienta más segura sobre la base de la solidaridad y convivencia ciudadana entre vecinos”.*



**¿En este momento se está trabajando en políticas públicas de seguridad ciudadana enfocadas a la percepción?**

Cuando se aplican políticas orientadas a controlar la victimización, éstas también tienen efecto en la reducción de la percepción de inseguridad, dado que si la ciudadanía observa que existen mejores recursos orientados para mejorar la seguridad; que la ciudad está más ordenada; que existe mejor organización en el sistema de seguridad y que han mejorado los niveles de respuesta; todos estos elementos sin duda disminuyen la victimización y también mejoran las condiciones de percepción de seguridad. Sin embargo, estas medidas orientadas a mejorar la capacidad institucional no son suficientes. Es necesario, a través de campañas de comunicación y de fortalecimiento de las redes sociales, mejorar la visión y percepción que tiene la gente respecto de su entorno. Las medidas orientadas a mejorar la organización ciudadana, el contar con una mejor estructura social y con redes sociales mucho más sólidas hacen que la gente se sienta más segura sobre la base de la solidaridad y convivencia ciudadana entre vecinos. Éste es un tema importante que se está trabajando en el DMQ a través, por ejemplo, de los Consejos, Comités y Brigadas Barriales. En estas instancias se generan importantes espacios de participación y compromiso ciudadano que permiten, no sólo mejorar las posibilidades de afrontar la delincuencia, sino también disminuir los niveles de percepción de inseguridad.



**Quim Bonastra, Pedro Fraile, Celeste Arella y Gabriela Rodríguez (editores) (2007) Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad: investigación interdisciplinaria del medio urbano. España: Dykinson. 235 pp. ISBN: 978-84-9772-948-2.**

El texto explora las recientes dinámicas de globalización e interconexión planetaria de la economía, los cambios en las maneras de producir y las transformaciones de la relación entre capital y trabajo, y cómo estos procesos están influyendo en la morfología de las ciudades y en las contradicciones sociales y espaciales que se dan en su seno, así como en las estrategias de control de la población y gestión del orden público que se pone en marcha. El paisaje urbano o la imagen que se difunde de determinadas zonas, contribuyen notablemente a configurar actitudes y comportamientos de quienes viven en la ciudad. Precisamente por ello, el análisis crítico de ciertas estrategias territoriales o de resolución de conflictos, que aquí se propone, cobra cada vez mayor importancia (Fuente: Dykinson).



**Lee Murray (2007 Inventing Fear of Crime: Criminology and the Politics of Anxiety. Collumpton (UK): Willan Publishing. 232 pp. ISBN: 978-18-4392-174-5.**

Durante las últimas cuatro décadas, en los países desarrollados el estudio del temor al crimen se ha convertido en un tema de fundamental interés para criminólogos, victimólogos, diseñadores de políticas públicas, los medios, etc. Para muchos analistas reducir los niveles de miedo se ha convertido en un objetivo casi tan importante como el de reducir la incidencia de la criminalidad, no obstante los resultados han sido magros y se ha desarrollado más bien una industria del temor. En este contexto, se presenta un debate sobre los retos conceptuales,

los entrapamientos teóricos y los problemas metodológicos presentes en el estudio del temor al crimen. Lee Murray se pregunta por qué, a pesar de su cuestionamiento, el concepto sigue reteniendo valor cultural, político y científico, y lo somete a un riguroso escrutinio a través de ejemplos del Reino Unido, Norteamérica y Australia (Fuente: Federation Press, traducción propia).

#### UNICRI

[www.unicri.it](http://www.unicri.it)

#### Woodrow Wilson International Center for Scholars

[www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)

#### Seguridad Sostenible, IIGC

[www.iigov.org/ss/index.drt](http://www.iigov.org/ss/index.drt)

#### Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad

[www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

#### PÁGINAS WEB

#### Boletín + Comunidad + Prevención.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Chile:

<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>

#### Revista Nueva Sociedad. Friedrich Ebert Stiftung Argentina:

<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>

#### Portal Nueva Mayoría. Centro de Estudios

Nueva Mayoría Argentina:

<http://www.nuevamayoria.com/ES/>

#### Boletín Sociedad Sin Violencia. PNUD Salvador

<http://www.violenciaelsalvador.org.sv>

## Desmitificar la inseguridad ciudadana

Alfredo Santillán

La percepción de inseguridad es uno de los fenómenos más paradójicos de las ciudades contemporáneas, pues funciona de manera bastante independiente con respecto a los índices de violencia, y también con relación a las políticas de intervención sobre la inseguridad. Podría parecer contradictorio, aunque no lo es, que los índices de percepción de inseguridad se mantengan estables e incluso puedan aumentar, pese a que los indicadores de violencia disminuyan y/o se tomen medidas de prevención del delito como la regulación de horarios ("hora zana-horia"), la iluminación de plazas y calles, los proyectos de regeneración urbana, etc.

Esto se debe a que mientras más medidas de seguridad se toman, menos seguras se sienten las personas, pues justamente el hecho de que se adopten tales acciones se convierte en la mayor evidencia de que en efecto "algo podría pasarse". Más aún el temor se maximiza por los discursos alarmistas que se encuentran institucionalizados en los medios de comunicación y cuyos efectos son pilares en la construcción de la opinión pública generalizada sobre la "situación crítica" de inseguridad ciudadana.

En este sentido, una primera línea de trabajo sobre las percepciones de inseguridad sería visibilizar la responsabilidad de los medios de comunicación que confunden el interés público en la seguridad como necesidad humana, con la rentabilidad que provoca la crónica roja, produciendo un efecto de zozobra generalizada. La percepción de inseguri-

dad es resultado del tratamiento aislado de cada hecho delictivo y esto merma significativamente la comprensión y reflexión sobre los contextos que favorecen el incremento de la delincuencia como la desigualdad y la exclusión social.

Un segundo punto importante es la divulgación de la información disponible. Hasta ahora la preocupación por producir información confiable ha sido orientada como instrumento de "monitoreo" de la violencia urbana. Todavía no se visualizan políticas públicas (re)orientadas por estos datos y menos aún se ha trabajado la divulgación masiva de esta información, que hasta el momento es manejada en el mejor de los casos por círculos de expertos. La democratización de la información es una pieza clave para desmitificar el alarmismo de la "vulnerabilidad de la ciudadanía ante la delincuencia".

Una tercera propuesta consiste en la recuperación del uso del espacio público como lugar de encuentro y sociabilidad. La consecuencia más práctica de la percepción de inseguridad es la autorestricción de los individuos en diversos aspectos como ocupar espacios públicos, salir a determinadas horas, e incluso relacionarse con sus semejantes. Fortalecer la confianza personal e institucional es un mecanismo necesario para contrarrestar la "cultura del resguardo", la cual está basada en el temor de que podemos ser atacados/as "en cualquier momento, en cualquier lugar y por cualquier persona".

## Los miedos en los medios: prensa escrita y percepción de inseguridad

Jenny Pontón Cevallos

La percepción de la inseguridad es un fenómeno correlacionado pero distinto de la ocurrencia misma de las diferentes formas de violencia en una sociedad, a través de este boletín se ha podido analizar que muchas veces existen brechas importantes entre la percepción ciudadana de violencia y la realidad objetiva.

*¿Hasta qué punto es pertinente tratar de reflejar los miedos en los medios sin remitirse a datos reales sobre victimización? De acuerdo a este tipo de noticias no hay lugar seguro en el espacio público ¿se está promoviendo acaso la inversión en seguridad privada - económica de los barrios?*



Considerando este último aspecto, esta columna ha estado dedicada a dar seguimiento al tratamiento que la prensa escrita ecuatoriana otorga a las diferentes violencias que se comenten al interior del país, con el propósito de examinar las implicaciones de la crónica roja en la percepción ciudadana de inseguridad; siguiendo este objetivo, en el presente artículo interesa analizar la manera en que los diarios de alcance nacional (El Comercio y El Universo) comunican el miedo ciudadano.

Es evidente que las noticias que intentan reflejar los temores de la población con respecto a la delincuencia son difundidas de manera constante en los

Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2000)<sup>1</sup> son varias las razones por las que puede ocurrir este fenómeno: por un lado, la alta frecuencia de ciertas formas de violencia menor (delitos comunes) aún cuando ésta no vaya acompañada de altas tasas de delitos más graves (homicidio); por otro lado, la idea de ineficacia de la justicia o de la policía influye en un clima de impunidad; y, por último, el despliegue desmedido del delito y la violencia en los medios de comunicación, lo cual tiende a producir en la sociedad una sensación de peligro e inseguridad desproporcionada.

dos periódicos citados, cada uno procura dar cuenta de la situación que se vive en diferentes puntos de las ciudades que representan (Quito y Guayaquil respectivamente). Sin embargo, si se revisa en detalle el contenido de lo publicado durante el 2007, se puede notar que existe una lógica repetitiva en la construcción de este tipo de información, pues ésta se utiliza casi uniformemente en los diferentes textos que abordan la percepción de inseguridad.

En primer lugar, el tema aparece alrededor de dos o tres veces por semana en cada periódico, sólo cambia la ubicación del sector (tanto en términos geográficos como de estrato social), es decir, tarde o temprano cualquier barrio, ciudadela o calle del mapa urbano puede convertirse en representante del temor ciudadano; en segundo lugar, estas noticias suelen basarse en testimonios que manifiestan rumores, impresiones y quejas de la población con respecto al peligro de la zona, los cuales confunden aspectos de inseguridad con otro tipo de problemáticas como ruido, consumo de alcohol, falta de unidad, escasez de parqueaderos, etc.; finalmente, estas afirmaciones ciudadanas son contrastadas con versiones policiales que rescatan la labor institucional en el control de la delincuencia.

¿Hasta qué punto es pertinente tratar de reflejar los miedos en los medios sin remitirse a datos reales sobre victimización? De acuerdo a este tipo de noticias no hay lugar seguro en el espacio público ¿se está promoviendo acaso la inversión en seguridad privada de acuerdo a la categoría socio - económica de los barrios? Si con esta clase de noticias los diarios pretenden ser pluralistas, cabe aclararles que esta dimensión se plantea de modo pertinente cuando se realiza un ejercicio de opinión a través de una labor periodística investigativa, y no cuando se transmite únicamente mera información (Cerbino 2005)<sup>2</sup>.

- 1 Guerrero, Rodrigo (2000). *El control de la violencia a nivel municipal*. Nota Técnica No. 8. Banco Interamericano de Desarrollo. En <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCNotaTecnica8S.pdf>
- 2 Cerbino, Mauro (2005). *Maniqueísmo y personalización en el cubrimiento periodístico de acontecimientos violentos: el 'caso Fybeca'*. Diario El Universo de Guayaquil. Quito: FLACSO



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión  
 Coordinadora del Boletín: Jenny Pontón • Tema central: Marco Córdova • Entrevistas: Andreina Torres  
 Colaboradores: Daniel Pontón, Manuel Dammert, Alfredo Santillán, Gustavo Durán • Edición: Paulina Torres  
 Diseño: Antonio Mena • Impresión: Ekseption

Flasco Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888  
 ciudadsegura@flasco.org.ec • www.flasco.org.ec • Quito, Ecuador