

**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**

## 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

## Capítulo 7: Segundo problema. Miedo al crimen y control situacional

### *Introducción*

El presente capítulo muestra los diversos elementos que están produciendo el “miedo al crimen”. El argumento implícito que se defiende aquí es que la situación de miedo abona el terreno para el discurso situacional, vigilante y punitivo. En otras palabras, si la cara de la moneda es el miedo, el sello es la salida situacional. Lo más interesante de los hallazgos es que si bien es cierto que un gran sector de la población está pidiendo más autoridad, no es menos cierto que otro grupo concibe que el problema de la inseguridad proviene de las condiciones socioeconómicas.

Sin embargo, y es esto lo que se quiere mostrar, las fuentes de miedo escapan a esta interpretación dualista, pues entran en juego elementos más complejos: condiciones sociodemográficas, elementos espaciales o percepciones de solidaridad. Pero allí también entran en juego los grupos “instigadores” del miedo, que no obedecen en sentido lato a meras manipulaciones de poder. De hecho, las mismas comunidades propician esas sensaciones de miedo, así como los medios de comunicación. En síntesis, no es la inseguridad objetiva la única fuente de inseguridad subjetiva.

Con lo anterior también se quiere señalar un aspecto central: el “miedo al crimen” no está siendo producido preeminentemente por las personas que delinquen, sino que se crea y recrea en diversos espacios de la vida social. Es ese temor el que no permite visualizar a ciencia cierta quiénes son las personas que delinquen. Aún más, ese temor es alimentado por imágenes construidas desde diversos espacios, en donde la televisión juega un papel fundamental.

Pero de otro lado, las autoridades al querer promover la seguridad mediante las políticas situacionales (más policía comunitaria, más alarmas comunitarias y mayor enlazamiento policía-comunidad) generan una situación ambigua: generan sensación de seguridad, pero al mismo tiempo potencian el temor. Y es que no hay evaluaciones institucionales ni políticas sistemáticas en relación al “miedo al crimen”. La honrosa excepción se refiere al estudio que hizo el Observatorio frente al impacto de las alarmas comunitarias. Pero la política municipal no se autoevalúa en términos del impacto que está teniendo con el conjunto de sus políticas.

Es altamente probable que el miedo esté ocultando los problemas de fondo: el origen del fenómeno de la delincuencia y por ende el adecuado manejo del problema.

El miedo genera reacciones de huida y refugio (atrincheramiento en espacios sociales “seguros”), de protección (ensalzamiento de la “autoayuda” individual o comunitaria) o de agresión (exclusión social del “otro”)

y potencialización de la violencia de agentes que se legitiman como controladores del crimen, como es el Estado y las agencias privadas de seguridad.

El presente capítulo se organizó en cinco apartados. El primero introduce el término de “miedo al crimen”. El segundo disuelve, tomando unos datos básicos de Quito, la creencia de que hay una relación estrecha entre la inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva. El tercero analiza de manera detallada un modelo tradicional de miedo al crimen, en donde se buscan elementos sociodemográficos, socioeconómicos, de solidaridad que expliquen la construcción o distribución del “miedo al crimen”. El cuarto plantea un modelo socio-político de lo que se ha denominado los “instigadores del miedo”, concentrándose en dos factores importantes en Quito: (i) la relación entre la percepción de inseguridad de las comunidades y el discurso punitivo; y (ii) la construcción del discurso de la (in)seguridad por parte de dos medios masivos de comunicación, que son la prensa y la televisión. El quinto apartado es conclusivo.

### ***7.1 Aspectos generales***

Siguiendo el argumento de Welch, Price y Yankey (2002: 4-5) se puede decir que tanto el “miedo al crimen” como el “pánico moral” han servido para construir estereotipos (basados en lo étnico, como sería lo “negro” o el “colombiano”) que se han unido a otras etiquetas (ladrones de carros, bandas, atracadores etc.), que se asocian a adolescentes, minorías juveniles, personas con acento extranjero. Estos grupos son estigmatizados al considerárseles como fuentes de miedo, ira, angustia, violencia y ansiedad, y se les relacionan con el desorden social, lo que está contribuyendo a las campañas de “ley y orden”. Pero el asunto es que en vez de construirse un público informado alrededor de los problemas juveniles o del origen social del delito, los políticos refuerzan el miedo popular, que da como resultado una renovación de la hostilidad frente a las personas estigmatizadas. Calificativos como atracador, saqueador, pandillero, “halador de carros” (ladrón de carros), son palabras típicamente urbanas, pero que usualmente están socialmente orientadas hacia los “marginados” sociales (pobres, jóvenes pobres, habitantes de la calle, negros, etc.) y no hacia quienes están en asociados con el establecimiento. En otras palabras, la hostilidad, el “miedo al crimen” y las medidas vigilantistas o punitivas están íntimamente relacionadas.

De esta manera el terreno hacia el discurso autoritario es abonado por el discurso del miedo, el “pánico moral” y el miedo al crimen. En lo que sigue del capítulo se explorará el miedo al crimen en sus facetas relacionadas con su producción y los intereses que están en juego.

### ***7.2 La percepción de inseguridad y el miedo al crimen***

La perspectiva de la seguridad (y siguiendo a Bruyn, 2002), hace referencia a dos dimensiones: estar libre de peligros (seguridad objetiva) y estar libre del miedo o sentirse seguro (seguridad subjetiva). Los peligros y los miedos se refieren a múltiples condiciones económicas, sociales, políticas o simbólicas. En este sentido es

plausible pensar que unos miedos y otros se mezclen y se refuercen unos a otros, lo que puede resultar en un aumento del miedo al crimen. (Dammert y Malone, 2003).

Pero lo que sí es claro es que el “miedo al crimen” y la “inseguridad frente al delito” son fenómenos que cobijan a un sector mayoritario de la población en comparación a los afectados por el crimen y la delincuencia en Quito. En otras palabras el fenómeno subjetivo de percepción de inseguridad respecto de la delincuencia (70%) frente al fenómeno objetivo de la victimización (14,7%), es significativamente alto, pues llega a una proporción de cinco a uno<sup>149</sup>. Es necesario, sin embargo, explicar un tanto más el fenómeno para Quito.

En el ámbito de la ciudad la combinación entre la percepción y la victimización objetiva puede no ser homogénea, ya que en unas zonas habrá alta victimización con baja percepción o en otras se dará lo contrario (alta percepción con baja victimización). Otras áreas tendrán alta victimización y alta percepción de inseguridad (áreas críticas), mientras que otras tendrán la situación ideal (baja percepción y baja victimización) que hay que mantener.

La encuesta realizada por la FLACSO (Pacheco, 2004) permite hacer un análisis que relaciona la percepción y la victimización. Para ello se tomaron las cinco zonas metropolitanas consideradas en la encuesta y sus respectivas condiciones de victimización y percepción de inseguridad de sus habitantes.

Para responder a estas dos preguntas se tomaron las dos dimensiones de percepción de la encuesta: (a) hablar sobre delitos y seguridad y (b) sentirse inseguro al caminar de noche en el barrio en donde se vive<sup>150</sup>. A ello se le unieron las dos medidas de victimización: (a) victimización a las personas y (b) victimización a los hogares.

De la encuesta se concluye que la ciudad y sus zonas metropolitanas (excepto la zona norte) se ubican en el cuadrante en donde hay una preeminencia del fenómeno subjetivo (alta percepción de inseguridad y bajo o mediano nivel de victimización), tal como lo muestra el Gráfico 7.1.

Como se puede observar, la escala de victimización<sup>151</sup> va de 0 a 1, mientras que la de percepción va de 1 a 2. En términos formales el primer 50% del intervalo ubica a los casos en la categoría de bajo, mientras que el

---

<sup>149</sup> Farrall y Gadd (2004) hacen la diferencia entre el “miedo al crimen” y “sentirse miedoso”, sugiriendo que es diferente tener miedos eventuales a vivir en un estado de continua zozobra. De esta manera, aunque una gran cantidad de personas tienen miedo al crimen, ello no se traduce en estados continuos de ansiedad y terror. Infortunadamente para Quito no se ha hecho una medición que haga la diferencia.

<sup>150</sup> En un estudio realizado en Suiza, Killias y Clerici (2000: 442) encontraron correlación entre el miedo al crimen y las circunstancias situacionales: miedo mientras se camina de noche en el vecindario (correlación de .98) o se camina solo desde la estación del tren (o bus) en la noche, o cuando se desplazar en transporte público (.90).

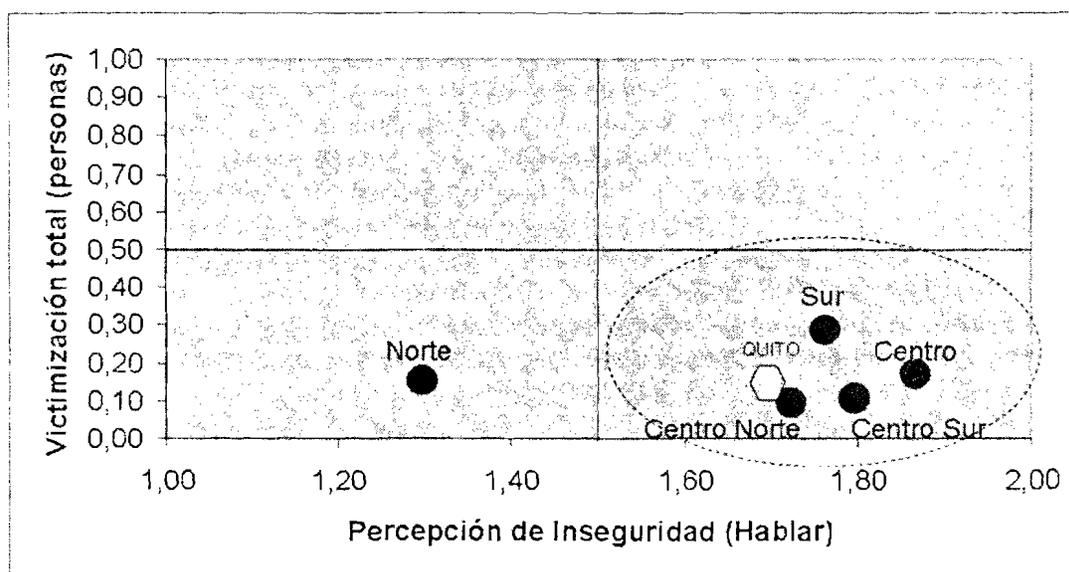
<sup>151</sup> La construcción de la escala se dio según los valores asignados a la existencia o no existencia del fenómeno. Para victimización el valor “0” correspondía a “No Victimizado”, mientras que el valor “1” correspondía a “Victimizado”. Para la percepción de inseguridad el valor “1” corresponde a “Seguro”, mientras que el valor “2” corresponde a “Inseguro”. De allí se sacaron los promedios por zona y para toda la ciudad, que como se entenderá se ubicarán en los intervalos correspondientes. Así, un valor cercano a “0” (en victimización) lleva a concluir que en la zona hay poca victimización, mientras que el valor cercano a “1” correspondería a una muy alta victimización. Caso similar se da en la percepción de inseguridad, con un intervalo entre “1” y “2”. Las dos dimensiones son llevadas entonces a un plano cartesiano, que es el que se presenta en la gráfica.

segundo 50% los ubica en la categoría alto. De esta manera, las zonas con victimización menor a 0,5 se ubican como de baja victimización, mientras que las zonas con percepción menor a mayor a 1,5 se ubican en alta percepción.

El óvalo del Gráfico 2 hace notar que la ciudad y sus zonas metropolitanas se ubican preferentemente en el cuadrante “baja victimización-alta percepción de inseguridad”<sup>152</sup>.

Queda por preguntarse, ¿De dónde viene ese miedo?

**Gráfico 7.1**  
**Ubicación de Quito y sus zonas metropolitanas en cuanto a la percepción de inseguridad y la victimización**  
**(Hablar de delito e seguridad)**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

### 7.3 El modelo tradicional: Miedo al crimen/percepción del riesgo

Dos grandes enfoques (complementarios) se pueden plantear frente al origen del miedo al crimen: uno tradicional que se refiere al “miedo al crimen/percepción del riesgo” y otro (socio-político) que aquí se denominará el de “instigadores del miedo”. En este apartado se trabajará con el primero<sup>153</sup>, mientras que en el siguiente apartado se trabajará con el segundo.

<sup>152</sup> La victimización aquí se ha denominado como “baja” al compararse con la percepción de miedo. En comparaciones con América Latina la victimización está en un intervalo “medio”, al no ser tan alta como El Salvador o Colombia, pero no tan baja como los países del Cono Sur.

<sup>153</sup> La discusión que sigue se basa en Kanan y Pruitt (2002), aunque se han hecho algunas adaptaciones.

En sus orígenes el miedo al crimen se midió por encuestas que buscaban percibir la seguridad de la persona cuando caminaba sola en el vecindario durante la noche. Algunos estudios combinaban la “seguridad en la noche” con “la seguridad durante el día”, para así formar una escala del miedo. Esta forma de medir sería inválida ya que (a) no distingue las reacciones emocionales hacia el crimen frente a una evaluación de los riesgos objetivos; (b) la ausencia de la palabra “crimen” oscurece el sentido de la pregunta; (c) puede no capturar todos los aspectos del dominio conceptual del miedo.

En este sentido el miedo nocturno sería tan solo una dimensión. De hecho se podrían bosquejar al menos dos dimensiones básicas del miedo: (a) la relacionada con la percepción (emocional) del riesgo y (b) una evaluación (cognitiva) sobre la posibilidad de la victimización criminal. Ello se podría expresar en las diferencias existentes entre la percepción general de miedo (como riesgo) y la percepción específica de riesgo a ser robado, que son empíricamente son diferentes, por lo que sus predictores estarían diferencialmente afectados por las mediciones. Se podrían así, construir mediciones más complejas, como la que hizo Greenburg en 1986 (citado por Kanan y Pruitt), quien consideró cinco mediciones.

### **7.3.1 Las teorías tradicionales**

#### **7.3.1.1 La perspectiva sociodemográfica**

Los primeros modelos, en la década de los ochenta (Skogan y Masfield en 1981; Warr en 1984 y Ortega y Myles en 1987, citados por Kanan y Pruitt: 529) enfatizaron en las características demográficas y al menos un estudio sugería que las características sociodemográficas se podían organizar en dos dimensiones relevantes: vulnerabilidad física (género y edad) y vulnerabilidad social (raza e ingreso). Así, se suponía que los viejos y las mujeres (por su debilidad), las minorías y los pobres (al vivir en áreas conflictivas) tenían más altos niveles de miedo. En esa época se agregaron factores individuales (Riger, LeBailly y Gordon en 1981; Skogan y Maxfield en 1981; Skogan en 1986, citados ídem: 529) tales como la exposición directa a la victimización o indirecta (por amigos, vecinos o familiares).

#### **7.3.1.2 El modelo ecológico**

Un segundo modelo, que es el ecológico (herencia de la “Escuela de Chicago”), se concentraba en la desorganización, concibiendo que el desorden en el vecindario incidía en las tasas de crimen y delincuencia (Shaw y McKeay en 1942, citados ídem) y más recientemente en la percepción que tienen las personas de su vecindario (Bursik en 1988, citado ídem). Así, las tasas de crimen (Liska y Warner, 1991, citados ídem) y las percepciones sobre el vecindario (Skogan, 1990, citados ídem) se relacionarían con las medidas de miedo al crimen. En efecto, el deterioro del vecindario (edificios abandonados, uso de droga, vandalismo) es interpretado por los residentes como signos de desorganización social o pérdida del control social por parte de la comunidad

(Greenburg en 1986, citado ídem). Por esta vía se percibiría un aumento en la percepción de los niveles de vulnerabilidad y miedo. El miedo y la percepción de riesgo se producirían por la incertidumbre respecto del entorno y la percepción de amenazas a la seguridad personal (Kennedy y Silverman en 1985, citados, ídem: 530). Rountree y Land en 1996 han señalado que hay diferencias (en tanto relación entre las interacciones macro-micro) que sugieren diferencias en el impacto de los desórdenes sobre el miedo al crimen específico y la percepción del riesgo, en especial para los blancos (ídem).

En este modelo sobre la condición de los vecindarios, la diversidad cultural se constituye en otro componente subjetivo relevante, en especial en lo que se refiere a la diversidad étnica o cultural. De hecho, cuando las personas son percibidas como “extrañas” o “diferentes” por parte de los vecinos, el miedo aumenta. Smith y Jarjoura en 1989 (citados ídem) señalaban que el miedo puede ser más alto en vecindarios heterogéneos ya que tales áreas tienden a tener estructuras normativas más complejas, lo que limita de manera decisiva la operación efectiva de los controles sociales.

### **7.3.1.3 El modelo de las “actividades de rutina**

Un tercer modelo es el que se relaciona con la aproximación de “actividades de rutina” (Cohen y Felson, 1979 y Cohen, Kluegel y Land, 1981, citados ídem), la cual sugiere que el miedo al crimen y la percepción del riesgo potencial a ser victimizado reflejan los factores estructurales que inciden en la victimización: actividades rutinarias, atractivo de los objetivos del crimen y vigilancia. Así, los altos riesgos de victimización producirán altos niveles de preocupación sobre el crimen y la percepción de ser una víctima potencial en riesgo de esa victimización.

### **7.3.1.4 El modelo de integración vecinal**

Un último modelo se refiere a la integración vecinal, que supone, y siguiendo a Skogan y Maxfield (en 1981, citados ídem: 530) que una fuerte red y una estabilidad del vecindario hacen que los problemas sobre el crimen sean menos severos. Más aún, la inestabilidad vecinal se liga a los bajos niveles de control social informal, lo que a su vez contribuye a altos niveles de miedo.

Hay tres maneras de medir esta integración. La primera evidencia es que los residentes que reconocen a los extraños tienen amigos o familia en el vecindario y reconocen cuándo las propiedades están fuera de lugar. La medición se realiza según la propiedad de la residencia, el tiempo de residencia y la membresía a asociaciones locales que tratan con los problemas del vecindario.

La segunda manera se enfoca al afecto y la unión emocional o sentimental hacia el vecindario y se operacionaliza con la satisfacción en el vecindario de referencia. La relación inversa entre miedo al crimen y satisfacción con la vecindad ha sido mostrada en los estudios de Lee en 1981 y Hartnagel en 1979 (ídem). Una

medición adicional sobre el sentimiento frente al vecindario se muestra en percibirlo como “un hogar real” frente a “justamente un lugar para vivir” y en donde los residentes pueden perder su carácter de vecindario si se mueven de donde viven. Ello se ligaría con los altos niveles de miedo vecinal.

Una tercera manera se enfoca a las maneras más tradicionales mediciones de cohesión social, que incluyen mediciones sobre redes sociales locales o de los lazos que existen entre los residentes de una comunidad. Este enfoque ha sido raramente aplicado en razón de que hay grandes dificultades para operacionalizar lo conceptual. La investigación que ha estudiado las relaciones entre las redes sociales y el miedo al crimen ha producido resultados contradictorios. Si por un lado las redes pueden generar sentimientos de seguridad, de otro lado la misma solidaridad puede favorecer un aumento del miedo al crimen, al potencializar el rumor. Rountree y Land en 1996 (citados, ídem: 532) indicaron que el impacto de la integración social varía según el tipo de miedo o riesgo, dándose situaciones en donde se considera que el vecindario es seguro, aunque se presenten preocupaciones frente al miedo específico al robo. Otros estudios han mostrado (Hartnagel, 1979 y Maxfield, 1984, citados ídem: 532) no encontraron asociación (o muy pequeña) entre las variables de red social y el miedo al crimen. También sugerían que las relaciones entre los dos tipos de variables eran recíprocas, significando que la disminución de los lazos sociales era consecuencia del miedo como su causa (Baumer, 1985, citado ídem: 532).

### **7.3.2 El modelo a explorar**

#### **7.3.2.1 Las hipótesis**

El modelo propuesto se resume en el Gráfico 7.2 y propone un grupo de variables independientes que estarían contribuyendo a la percepción de inseguridad.

La encuesta de victimización realizada por la FLACSO (Pacheco 2004) exploraba la percepción de inseguridad desde dos perspectivas: el hablar sobre crimen y el tener miedo a caminar de noche en el barrio en donde se vive. La primera perspectiva indagó a personas en tanto individuos, mientras la segunda preguntó a jefes de hogar en tanto representantes de familias. Concomitantemente la victimización, como se pudo ver anteriormente, se subdividió en dos grandes grupos: la victimización a individuos y la victimización a hogares. Por tanto, la elección de las variables se desprende de la encuesta de victimización y de los modelos teóricos arriba descritos. Este modelo simple no interrelaciona las variables independientes entre sí, por lo que el análisis se constituye en una aproximación inicial a lo que debería ser un modelo más complejo. De esta manera no se está viendo en qué medida, por ejemplo, la victimización al hogar se relaciona con el tipo y cantidad de medidas de autoprotección, o si el nivel de ingresos tiene que ver con la victimización individual. Se trata entonces de

observar cómo individualmente cada variable independiente puede estar incidiendo con la percepción de inseguridad.

Por la estructura de la encuesta las hipótesis se han agrupado en dos conjuntos.

a. Individuos y victimización

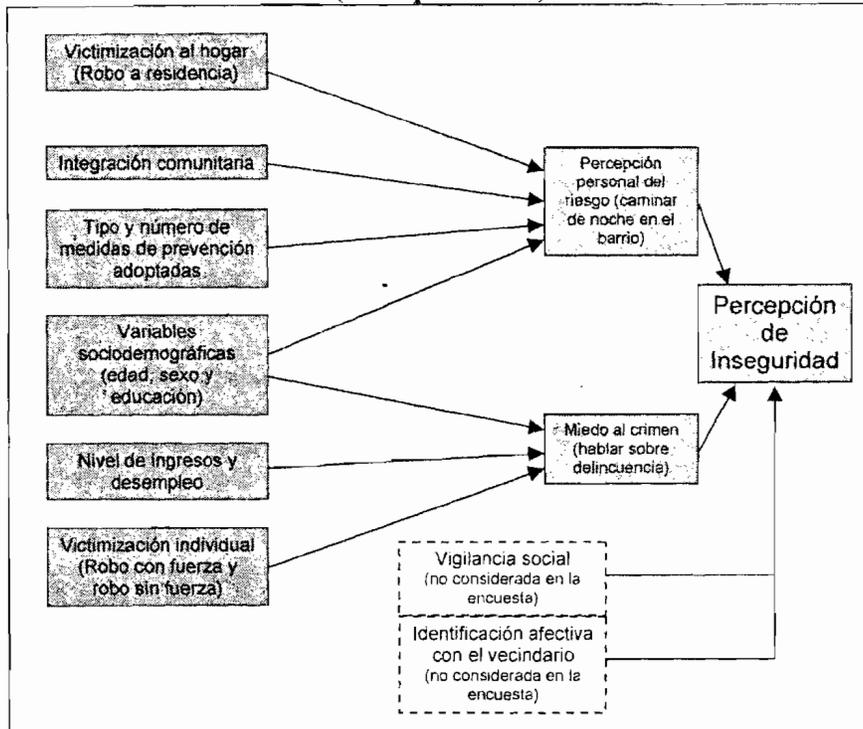
- Se supone que la exposición directa a la victimización aumenta la percepción de inseguridad al delito. En otras palabras, si la persona ha sufrido un delito será más propensa a tener miedo al crimen en comparación con aquella que no lo ha sido.
- Es de esperarse que las personas con mayores niveles de ingreso tengan menos miedo al crimen en consideración a que, situacionalmente hablando, las personas con más ingresos viven en espacios urbanos con menos deterioro. En contraste, las personas con menores ingresos vivirán en zonas más deprimidas y por tanto están más expuestas a situaciones de deterioro social, potencializando el miedo al crimen.
- En concomitancia con lo anterior, los desempleados deberán tener más miedo al crimen que los empleados.
- Desde la perspectiva sociodemográfica:
  - Las mujeres deberán tener más miedo al crimen que los hombres.
  - Los ancianos y los jóvenes deberán también tener más miedo al crimen.
  - Las personas con menor nivel educativo deberán tener más miedo al crimen.

b. Jefes de hogar y victimización a hogares

- Las personas (jefes de hogar) que han sufrido de un robo (a su residencia) tendrán una alta percepción de riesgo (caminar de noche en el barrio en donde viven).
- Las personas que perciben que viven en vecindarios con alta integración comunitaria tenderán a tener una menor percepción de riesgo.
- Entre más medidas de seguridad tomadas para proteger el hogar del robo, menor será la percepción de riesgo.
- Desde lo sociodemográfico, y de manera similar a lo dicho para el primer conjunto de hipótesis, se puede decir para la perspectiva sociodemográfica:
  - Las mujeres deberán tener más miedo al crimen que los hombres.
  - Los ancianos y los jóvenes deberán también tener más miedo al crimen.

c. Otras variables relevantes. Según se desprende de la teoría tradicional, tanto la vigilancia social como la identificación afectiva con el vecindario inciden en la percepción de inseguridad. Estas últimas variables no se desarrollarán en este trabajo.

**Gráfico 7.2**  
**Modelo de Percepción de inseguridad**  
**(Enfoque clásico)**



Pasemos entonces a analizar el modelo propuesto.

### 7.3.2.2 El miedo al crimen y las personas individualmente consideradas

#### 7.3.2.2.1 Percepción de inseguridad y victimización

La variable para medir el miedo al crimen y la inseguridad operacionalmente se midió indagando si la persona (en el último mes) había hablado sobre delitos y seguridad. La ventaja de este enfoque es que superaba la limitación de una pregunta tradicional en las encuestas de victimización sobre la percepción, que usualmente interroga si la ciudad o lugar en cuestión ha sido más (in)seguro que hace un año, por ejemplo. Lo que se registra en las encuestas es que las personas tienden casi siempre a decir que la “inseguridad ha aumentado”, lo que sesga la respuesta y por tanto la medición. Por tanto, al preguntar si se ha hablado sobre delitos e inseguridad mejora la medición sobre el miedo al crimen (es una preocupación) y además, como se hizo en la encuesta, permite indagar sobre en qué área existe más preocupación.

En diciembre de 2003, cuando se realizó la encuesta, un 70% de los encuestados había hablado de delincuencia e inseguridad. Pero, si se hace una comparación entre los victimizados y los no victimizados se

encuentra que los primeros hablan más de delincuencia y seguridad que los segundos, tal como lo muestra el Cuadro 7.1. En otras palabras, la victimización estaría contribuyendo a que un 12.3% más de las personas (cuando son victimizadas) estén preocupadas por la inseguridad y la delincuencia.

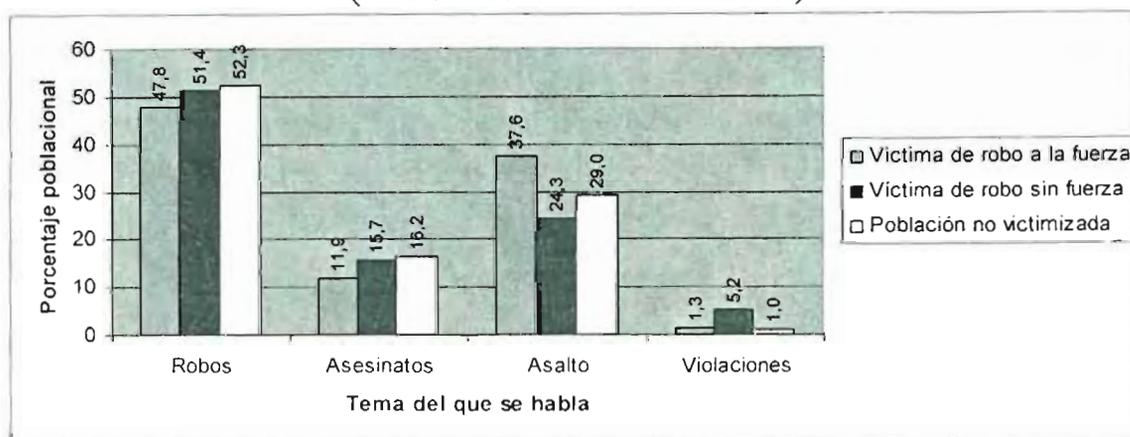
**Cuadro 7.1**  
**Hablar de delincuencia e inseguridad**

		Victimizado		
		No	Si	Total
Hablar de delincuencia e inseguridad	Si	68,2	80,5	70,0
	No	31,8	19,5	30,0
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

El Gráfico 7.3 muestra de qué temas la gente está hablando en lo que compete a delincuencia e inseguridad.

**Gráfico 7.3**  
**Temas de inseguridad y delincuencia sobre los que la gente habla (victimizados versus no victimizados)**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

Del gráfico anterior se puede concluir que en la práctica no hay diferencia en los temas de los que hablan las personas victimizadas (bien sea por robo con fuerza o sin fuerza) frente a las no victimizadas. Sin embargo, la diferencia se da en un tema que es neurálgico: las personas que han sufrido robo con fuerza hablan más de asaltos. Esto es así si se considera que frente a la población no victimizada (quien habla de asaltos en una proporción de un 29,0%), la cantidad de personas víctimas de robo con fuerza que habla de asaltos es de un 37,6%, o sea un 8,6% más.

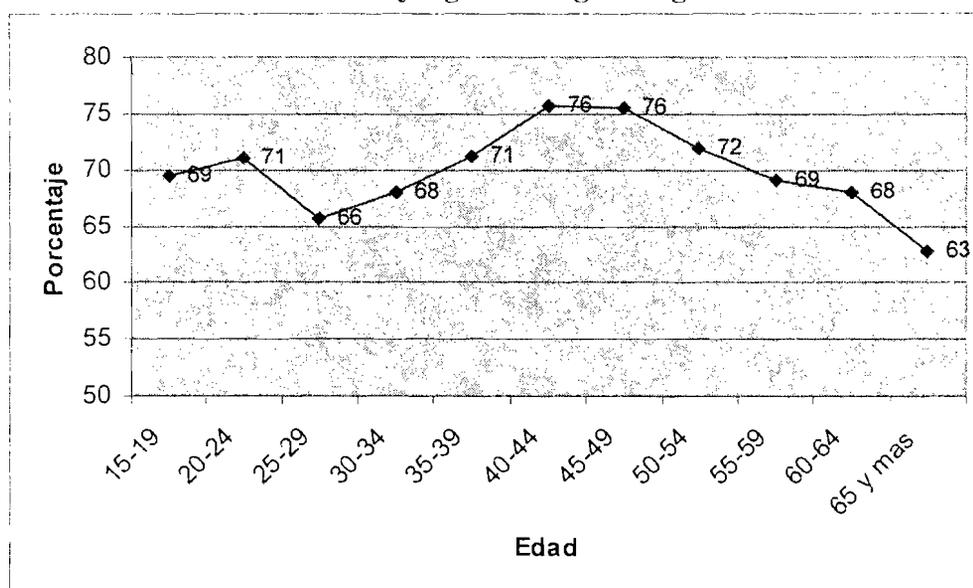
#### 7.3.2.2.2 Sexo, edad y nivel educativo

Se podría esperar que la imagen de la mujer (de mayor fragilidad) alimente en ella una autopercepción de mayor miedo al delito y de mayor inseguridad. Lo que se encuentra en la encuesta es que esto no es así, ya que

los hombres (en un 70.5%) que hablan de delito e inseguridad son prácticamente la misma cantidad que las mujeres (69.5%) que hablan del tema.

Desde la edad se supondría que las personas mayores y los más jóvenes estarían más preocupados por los delitos y la seguridad. En la encuesta se encuentra que aunque los porcentajes de población preocupada por este tema son altos, las diferencias entre las edades no son muchas, tal como lo muestra el Gráfico 7.4.

**Gráfico 7.4**  
**Hablar de delitos y seguridad según rangos de edad**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

Lo curioso del asunto es que la gente que más se preocuparía por el tema es aquella que está entre los 40 y 50 años. Aún más, después de que se avanza en el segmento de edad (a partir de los 50) la preocupación por el tema disminuye. Los jóvenes (entre los 15 y 25 años) mostrarían una preocupación promedio (que es de todas maneras alta), lo que lleva a pensar que la edad aquí no es un factor relacionado con el temor al delito y a la seguridad.

Pero sí se encontró que a medida que aumenta el nivel educativo la preocupación por el delito y la seguridad también aumenta en la población, tal como lo muestra el Gráfico 7.5.

delincuentes y de los no-delincuentes, o sea el mundo de los “otros” y de “nosotros”. Así se promueve la clasificación de las faltas, las penas y de los “delincuentes”, con estereotipos tales como los pobres, los jóvenes, los drogadictos, las prostitutas, etc. Y es aquí en donde los intereses burocráticos por la lucha de recursos se expresa claramente, ya que las instituciones buscan su supervivencia y expansión. En otras palabras, sin delitos ni “delincuentes” estas instituciones no tendrían razón de ser. En la actualidad hay una marcada tendencia para fortalecer el aparato punitivo, que busca ser disuasor para el crimen y que magnifica la dimensión del fenómeno (a pesar de la precariedad de las estadísticas). En el nivel municipal la asociación policía/municipio y la estrategia situacional velan la complejidad del fenómeno, perpetuando el esquema de miedo que se construye alrededor de las personas que delinquen.

Como se insinuó en los capítulos 7 y 8 las estrategias municipales (para Alarmas Comunitarias y “Cuadras Seguras”) enfatizan en el problema de la ubicación y seguimiento de los sospechosos, es decir, de los “extraños”. La paradoja es que mientras se exagera la “sospecha” al mismo tiempo la organización comunitaria favorece cierta sensación de seguridad. De otro lado, la capacitación policiaca a la comunidad se concentra en los esquemas de autoayuda y de relación cooperativa con la policía comunitaria. La tolerancia frente al sospechoso (en el caso del Municipio y de la Policía) es inexistente y lo que se busca fortalecer es a los dos actores del triángulo situacional (y su relacionamiento): las víctimas potenciales y los vigilantes (Policía). El manejo frente al diferente no considera el problema de la exclusión social, la discriminación y el estigma.

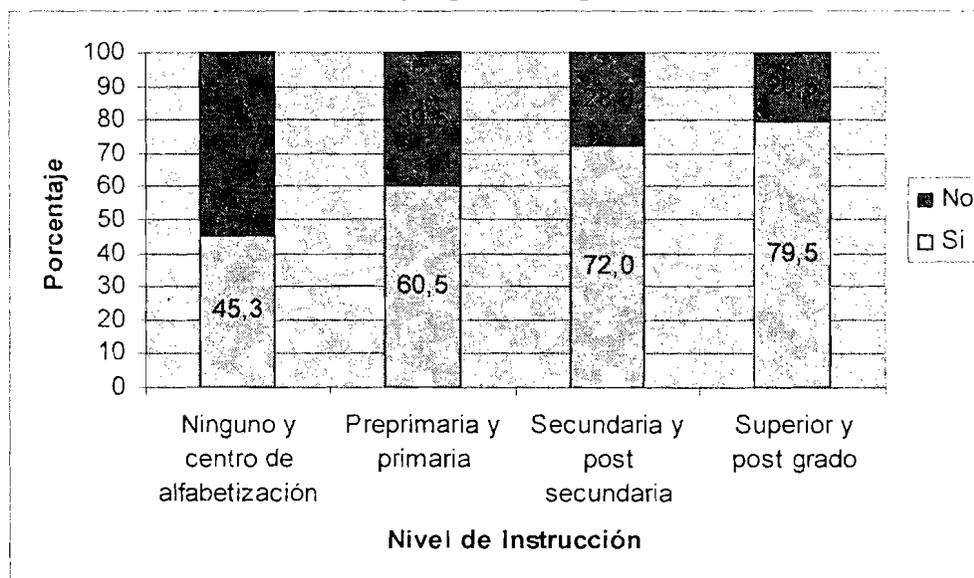
Pero el miedo se refuerza por la definición “oficial” del crimen, que por tanto lleva a la definición de la victimización (por ejemplo las víctimas de robos o asaltos) y en este sentido lo que se debe proteger. Las estadísticas oficiales harían entonces referencia a ello. La información disponible (estadísticas de crimen provenientes de la Policía o del sistema judicial o eventuales estudios de victimización) estaría condicionando las estrategias de reducción del crimen. Y en un primer acercamiento estará condicionando cualquier manejo del miedo al crimen.

Pero la estadística oficial sub-representa y distorsiona la realidad y la experiencia social. En este cielo, ya no solamente se ocultan los crímenes no reportados (baja denuncia) o las acciones de violencia no tipificadas como criminales (actos vandálicos, o violencia moral o psicológica por ejemplo), sino también el mismo miedo al crimen. Al enfoque situacional se le suma la debilidad del Estado, lo que constituye tierra fértil para la propagación del miedo.

#### b) Competencia política

El problema de la inseguridad se posiciona como tema importante en la agenda pública y ello se refleja en la competencia electoral y política. El ejemplo claro fue el debate electoral por la Alcaldía de Quito que con el

**Gráfico 7.5**  
**Hablar de delitos y seguridad según nivel educativo**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

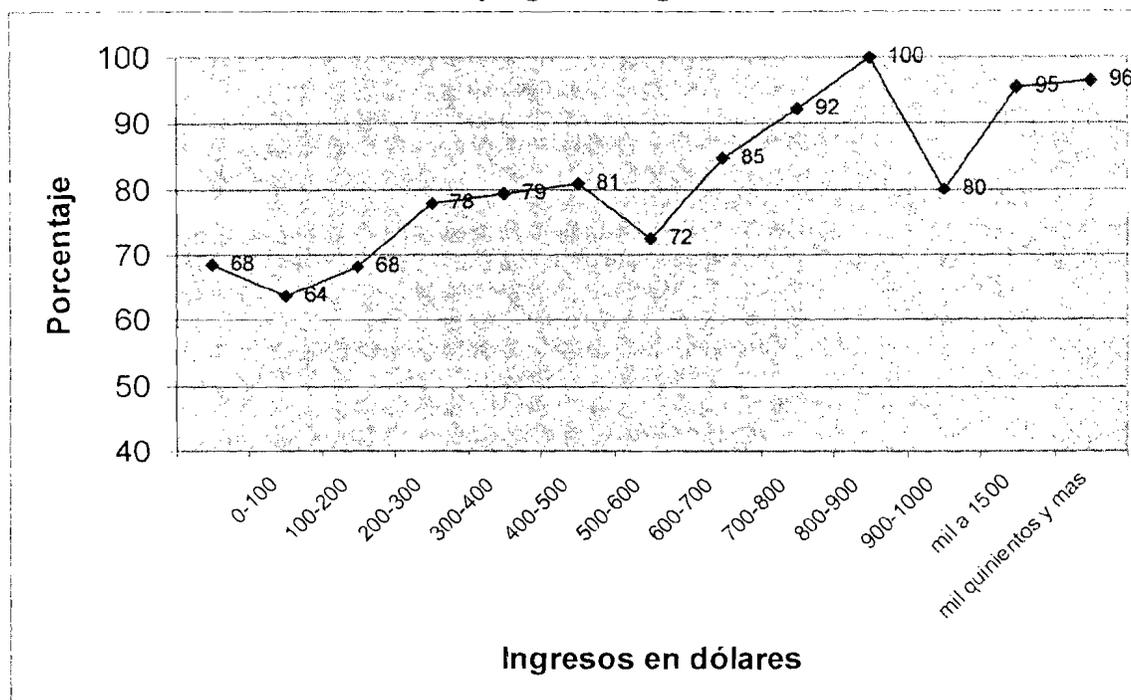
Es así que mientras menos de la mitad (45,3%) de las personas con bajo nivel educativo hablan de seguridad y delitos, las personas con más alta preparación (educación superior y postgrado) que se preocupan por el tema llegan a ser un 79,5% de su segmento educativo. Como se verá a continuación, ello también se relaciona con el nivel de ingresos. Ello suscita una reflexión interesante, y que va en contra del modelo situacional de tipo ecológico: no son las personas de menor nivel socio-económico (y que por tanto viven en lugares de menores condiciones económicas) quienes se preocupan por la inseguridad y el delito. Es todo lo contrario: a medida que mejora el estrato socioeconómico, la preocupación aumenta.

### 7.3.2.2.3 Empleo e ingresos

Frente a lo que se podría pensar, no hay diferencia en la preocupación por el delito entre las personas ocupadas y las desempleadas, pues las primeras se ocupan del tema en un 70,4% y las segundas en un 69,5%. Ello lleva a la conclusión de que el miedo al crimen no tiene que ver con que las personas tengan empleo o no.

En contraste, el nivel de ingresos (para empleados) sí tiene que ver con el miedo. Así, y tal como lo muestra el Gráfico 7.6, a medida que aumentan los ingresos la preocupación por el tema también aumenta.

**Gráfico 7.6**  
**Hablar de delitos y seguridad según nivel educativo**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

Se concluye que a medida que aumenta el estrato socioeconómico también aumenta la preocupación por el tema de delitos y de seguridad, lo que contradice el enfoque de que las personas de estratos más bajos serían quienes tienen más miedo al delito.

### 7.3.2.3 El miedo al crimen y los jefes de hogar

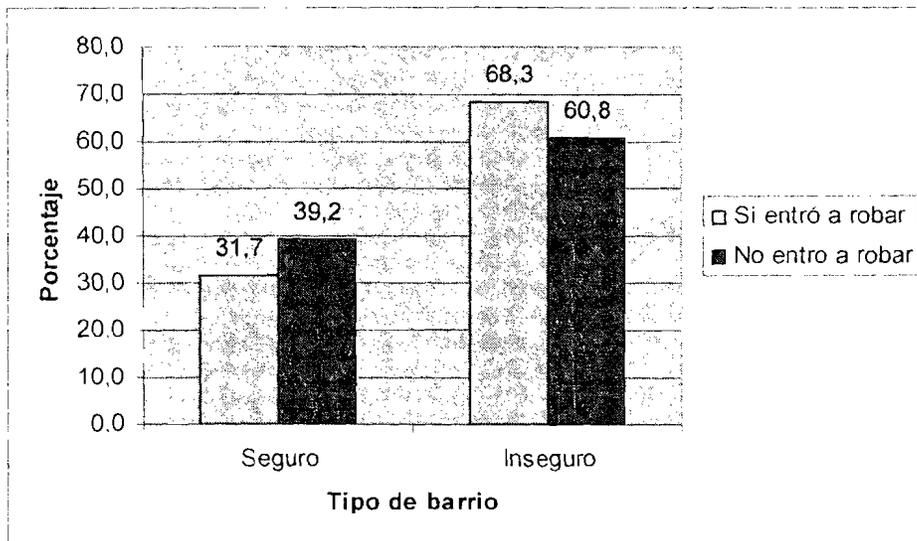
La encuesta indagó a los jefes o jefas de hogar sobre las condiciones de victimización de los hogares y en una de sus preguntas se concentró en el robo a residencias. Se esperaría que la percepción de inseguridad (expresada al caminar de noche en el barrio) se relacione no solamente con este tipo de victimización, sino también con los aspectos sociodemográficos, la percepción de solidaridad comunitaria y las medidas de autoayuda para la seguridad. Veamos estos temas más detalladamente.

#### 7.3.2.3.1 La percepción de inseguridad y la victimización

Hay que recordar que el 61.7% de los jefes de hogar se sienten inseguros cuando salen de noche a caminar en el barrio en donde viven.

Cuando se relaciona la victimización (“personas que entraron a robar en la residencia”) y la percepción de inseguridad (“miedo a caminar de noche en el barrio”) se encuentra que efectivamente la victimización estaría contribuyendo en el miedo al crimen (Gráfico 7.7).

**Gráfico 7.7**  
**Victimización y tener (In)Seguridad en el barrio al caminar de noche**



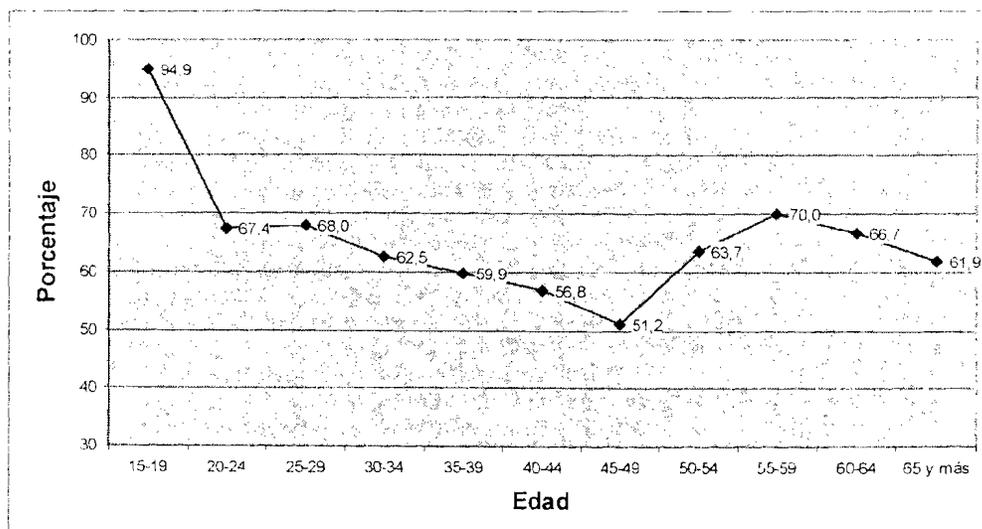
Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

### 7.3.2.3.2 Aspectos sociodemográficos

En lo que respecta a hombres y mujeres no hay diferencia, pues el porcentaje de hombres que se sienten inseguros al caminar de noche en el barrio llega a un 61.4%, mientras que el de mujeres a un 63.0%, lo que implica que no hay una diferencia sustancial.

En cuanto a los grupos de edad se encontró que no hay diferencia sustancial en la tendencia de percepción de inseguridad. El Gráfico 7.8 muestra la tendencia, en donde la excepción sería la extrema inseguridad en el primer segmento de edad (que sin embargo numéricamente no es representativo).

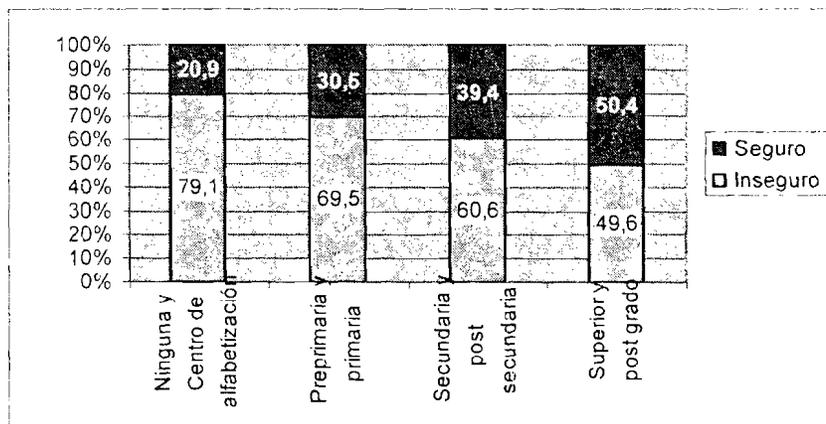
**Gráfico 7.8**  
**Sentirse inseguro de noche al caminar en el barrio y edad**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

Sin embargo, y de manera sorprendente, se encuentra que la percepción de inseguridad (desde la perspectiva de salir a caminar de noche en el barrio) muestra una tendencia contraria a la preocupación por el delito y la inseguridad en las personas. El Gráfico 7.9 muestra cómo a medida que aumenta el nivel educativo disminuye la percepción de inseguridad de caminar de noche en el barrio.

**Gráfico 7.9**  
**Sentirse inseguro de noche al caminar en el barrio y nivel educativo**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

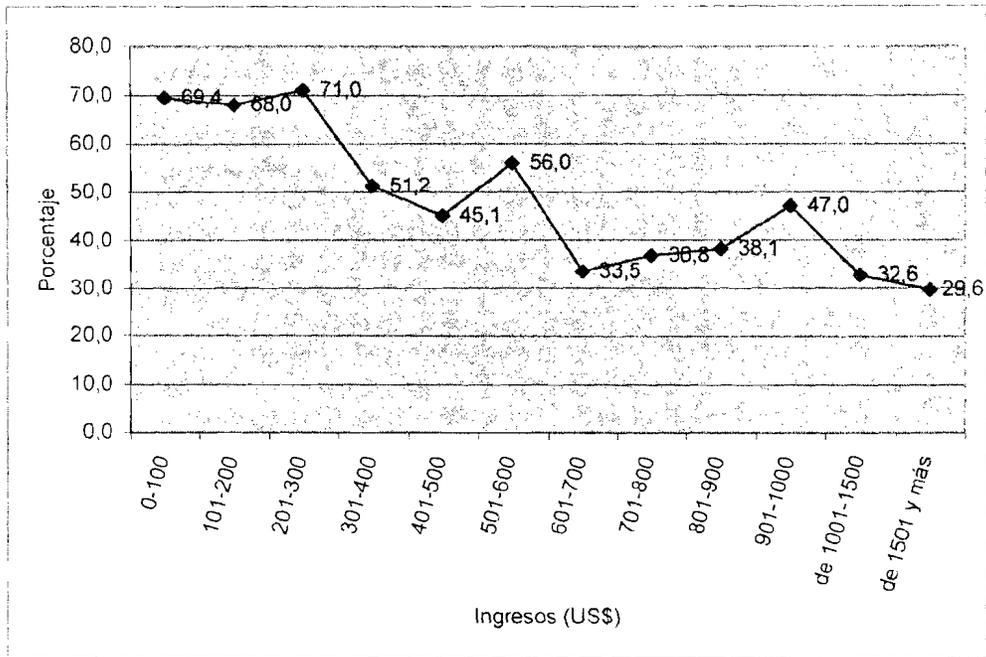
### 7.3.2.3.3 Empleo e ingresos

En cuanto a empleo e ingresos en los jefes de hogar la tendencia es similar a la presentada en las personas. No hay diferencia significativa en la preocupación por el delito entre las personas ocupadas y las desempleadas, pues las primeras se ocupan del tema en un 61.6% y las segundas en un 65.6%. Ello confirma la conclusión anterior de que el miedo al crimen no tiene que ver con que las personas tengan empleo o no.

Los ingresos confirman la tendencia que se dio en el nivel educativo. En efecto, a medida que aumenta el nivel de ingresos, disminuye el miedo a caminar de noche en el barrio (Gráfico 7.10.)

**Gráfico 7.10**

**Sentirse inseguro de noche al caminar en el barrio y nivel de ingresos para empleados**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

**7.3.2.3.4 Solidaridad barrial**

La medición de la integración comunitaria se midió por la pregunta ¿En qué tipo de barrio vive Usted? (Los residentes: “generalmente se ayudan”, “generalmente se arreglan solos”, “una mezcla de ambos”).

Según el Cuadro 7.2 se puede observar que en definitiva la sensación de mayor solidaridad se relaciona con una percepción mayor de seguridad. Y viceversa, si se considera de que no hay tal solidaridad, la percepción de inseguridad aumenta.

**Cuadro 7.2**

**Miedo a caminar de noche en el barrio y solidaridad barrial**

Categoría	Características de seguridad del barrio		
	Seguro (%)	Inseguro (%)	Total (%)
Generalmente se ayudan	47,5	52,5	100,0
Una mezcla de ambos	38,1	61,9	100,0
Generalmente se arreglan solos	29,9	70,1	100,0
<b>Total</b>	<b>38,3</b>	<b>61,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

**7.3.2.3.5 Sistemas de seguridad para el hogar**

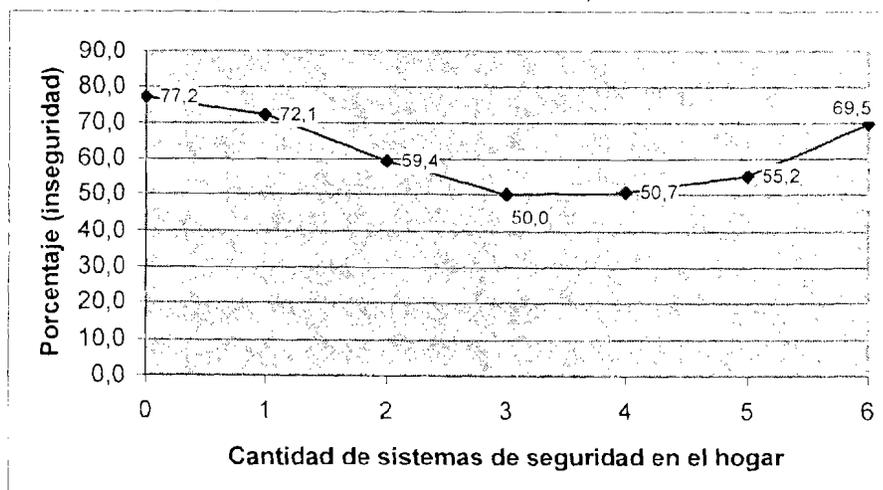
En la encuesta de victimización de la FLACSO (2da. Ronda) se preguntó por la tenencia de seis sistemas de seguridad: alarma, cerraduras especiales, rejas, cercas, perros y guardias.

De la encuesta se pueden extraer algunas conclusiones:

- Tienen mayor sensación de seguridad los jefes de hogar que poseen 3 o 4 sistemas de seguridad (Gráfico 7.11). En este sentido, cuando se disfruta al mismo tiempo de guardias y alarmas la percepción de seguridad llega al 68,6%. Aquí la clave son los guardias, ya que al mezclarse los guardias y las rejas se llega al 61,7% de percepción de seguridad, mientras que al combinarse alarmas y rejas se llega tan solo a un 51,1%. Ello se reafirma con el hecho de que al combinarse, por ejemplo, los perros y rejas se llega a un 41,1%.
- De todas maneras, con la excepción de las cerraduras, los diversos sistemas de seguridad tienen un impacto positivo al disminuir la sensación de inseguridad (caminar de noche). Esto significa que la sensación de inseguridad liga elementos varios, que para el caso es percepción de inseguridad al caminar de noche y los sistemas de seguridad para el hogar (Gráfico 7.12).
- Son los guardias los que más proveen seguridad para las personas. En efecto, al compararse los jefes de hogar que no tienen guardia y los que sí tienen, se observa que una fuerte diferencia, pues los primeros presentan una percepción de inseguridad del 64,9% frente a un 32,2% de los segundos (Gráfico 7.12). El segundo sistema que provee significativamente seguridad son las alarmas (64,8% de los que no tienen frente a un 47,6% de los que sí tienen). Por tanto, la presencia de guardias (que se asimila al clamor por más Policía) es la que provee más seguridad, mientras que las cerraduras no lo hacen.

¿Aportan las armas mayor sensación de seguridad? La respuesta en definitiva es NO. En efecto, la proporción de personas que tienen armas y se sienten seguras llegan al 38,1%, mientras que las que no poseen armas y también se sienten seguras llegan a un 38,4%.

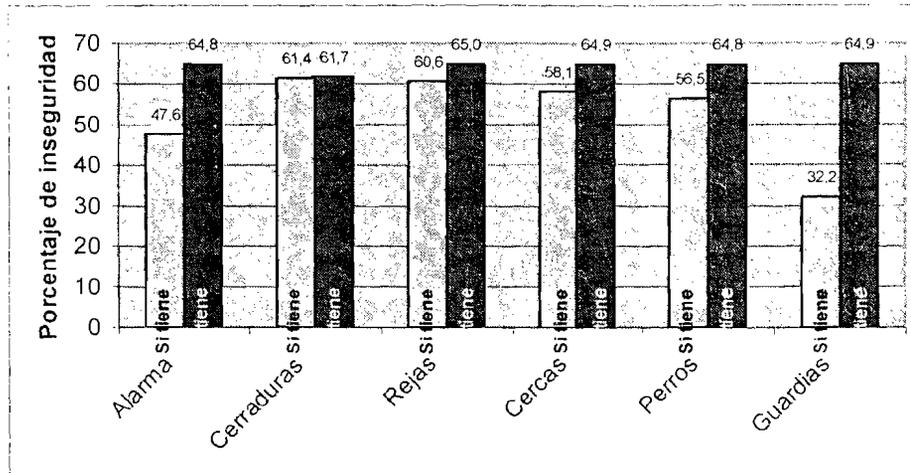
**Gráfico 7.11**  
**Relación entre la cantidad de sistemas de seguridad en el hogar y la percepción de inseguridad (caminar de noche en el barrio)**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

**Gráfico 7.12**

**Relación entre la cantidad de sistemas de seguridad en el hogar y la percepción de inseguridad (caminar de noche en el barrio)**



Fuente: procesamiento propio (Encuesta de Victimización FLACSO, 2da. Ronda)

En síntesis, aunque las medidas de seguridad para protegerle hogar (con excepción de las cerraduras) aportan a una mayor percepción de seguridad (caminar de noche), son los guardias y las alarmas quienes más contribuyen. Y lo más significativo es que no son las armas de fuego las que contribuyen a mayor seguridad. Esto último puede deberse a que quienes poseen un arma son quienes más inseguros se sienten.

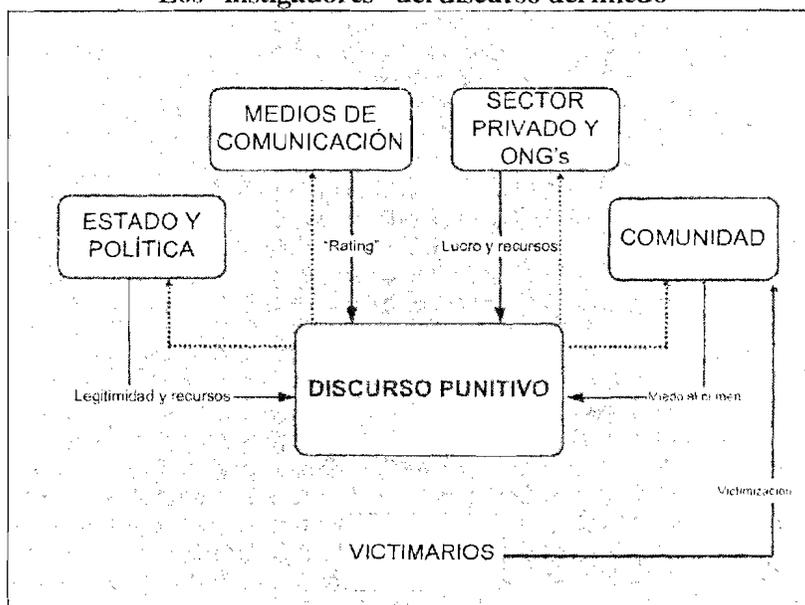
#### **7.4 Modelo socio-político: Instigadores del miedo**

Sparks y otros (2001), hablan de una clasificación de agentes en la producción y manejo del miedo al crimen: los instigadores, los erradicadores y los “managers”. Al respecto señalan que los instigadores buscan establecer relaciones de poder favorables mediante el miedo que incapacita. En consecuencia el impulso al miedo desestabiliza a quienes lo sufren, pues mina la solidez de su mundo, violentamente rompe con lo normal, reordena las relaciones con los otros, con los objetos y con las actividades. Los erradicadores se conducen por una definición básica del “adecuado nivel de miedo” y por tanto de incertidumbre. Allí se busca “destruir” a los agentes del peligro interno como externo. En medio de la heterogeneidad el problema es que se puede perder la cualidad de sociedad civil en la medida en que se construya un “panóptico” dirigido preeminentemente por los erradicadores. De hecho habrá ciudadanos que serán considerados como enemigos potenciales, por lo cual los vigilantes prosperarán, lo que llevará a un crecimiento de las incertidumbres y peligros percibidos. Los “managers” se inscriben en el mundo de la democracia y se enfrentan al problema de la incertidumbre política, en donde está en juego el problema de la distribución justa de los recursos y el poder. Ello hace que el manejo de los problemas se inscriba en complejas tramas de relaciones, en acuerdos institucionales múltiples y en prácticas sociales que deben ser manejadas. Esta clasificación no es pura, ya que es posible que un solo agente pertenezca a

dos o tres de las categorías antes enunciadas. En otras palabras, los productores del miedo pueden ser también erradicadores o “managers”.

Y es aquí en donde los agentes productores del miedo (llamados aquí instigadores) tienen intereses en la producción y dosificación del miedo, lo que se muestra sintéticamente en el Gráfico 7.13. Esta perspectiva supera el enfoque tradicional y se encamina a esclarecer la construcción del miedo como inscrito en un mundo simbólico construido por agentes que defienden intereses y desarrollan interpretaciones al respecto.

**Gráfico 7.13**  
**Los “instigadores” del discurso del miedo**



Fuente: Pacheco (2005: 329)

Debe recordarse sucintamente cómo los agentes instigadores funcionan en la construcción del discurso del miedo.

a) El Estado

Como se sabe, el crimen está socio-políticamente definido, ya que se considera como una conducta trasgresora castigada por la ley (en otras palabras es una acción ilegal) y que por tanto puede variar en cada sociedad. Así, la definición operacional del crimen determina qué es peligroso y por tanto cuál es una “política de seguridad” (p. Bruyn, 2002: 82). Esta definición, por tanto, se relaciona con el poder del Estado (y sus tradiciones), en la medida en que se constituyen límites permisibles para la acción (control social y político) y por tanto se instituyen exclusiones sociales.

La estructura política, con sus órganos de gobierno (la Policía y el sistema de cárceles), de legislación (con el código penal y de aplicación de penas, así como las leyes relacionadas) y aparato judicial (administración de justicia, con la Fiscalía y los jueces), crean el discurso moral y legal que construye el mundo de los

delincuentes y de los no-delincuentes, o sea el mundo de los “otros” y de “nosotros”. Así se promueve la clasificación de las faltas, las penas y de los “delincuentes”, con estereotipos tales como los pobres, los jóvenes, los drogadictos, las prostitutas, etc. Y es aquí en donde los intereses burocráticos por la lucha de recursos se expresa claramente, ya que las instituciones buscan su supervivencia y expansión. En otras palabras, sin delitos ni “delincuentes” estas instituciones no tendrían razón de ser. En la actualidad hay una marcada tendencia para fortalecer el aparato punitivo, que busca ser disuasor para el crimen y que magnifica la dimensión del fenómeno (a pesar de la precariedad de las estadísticas). En el nivel municipal la asociación policía/municipio y la estrategia situacional velan la complejidad del fenómeno, perpetuando el esquema de miedo que se construye alrededor de las personas que delinquen.

Como se insinuó en los capítulos 7 y 8 las estrategias municipales (para Alarmas Comunitarias y “Cuadras Seguras”) enfatizan en el problema de la ubicación y seguimiento de los sospechosos, es decir, de los “extraños”. La paradoja es que mientras se exagera la “sospecha” al mismo tiempo la organización comunitaria favorece cierta sensación de seguridad. De otro lado, la capacitación policíaca a la comunidad se concentra en los esquemas de autoayuda y de relación cooperativa con la policía comunitaria. La tolerancia frente al sospechoso (en el caso del Municipio y de la Policía) es inexistente y lo que se busca fortalecer es a los dos actores del triángulo situacional (y su relacionamiento): las víctimas potenciales y los vigilantes (Policía). El manejo frente al diferente no considera el problema de la exclusión social, la discriminación y el estigma.

Pero el miedo se refuerza por la definición “oficial” del crimen, que por tanto lleva a la definición de la victimización (por ejemplo las víctimas de robos o asaltos) y en este sentido lo que se debe proteger. Las estadísticas oficiales harían entonces referencia a ello. La información disponible (estadísticas de crimen provenientes de la Policía o del sistema judicial o eventuales estudios de victimización) estaría condicionando las estrategias de reducción del crimen. Y en un primer acercamiento estará condicionando cualquier manejo del miedo al crimen.

Pero la estadística oficial sub-representa y distorsiona la realidad y la experiencia social. En este ciclo, ya no solamente se ocultan los crímenes no reportados (baja denuncia) o las acciones de violencia no tipificadas como criminales (actos vandálicos, o violencia moral o psicológica por ejemplo), sino también el mismo miedo al crimen. Al enfoque situacional se le suma la debilidad del Estado, lo que constituye tierra fértil para la propagación del miedo.

#### b) Competencia política

El problema de la inseguridad se posiciona como tema importante en la agenda pública y ello se refleja en la competencia electoral y política. El ejemplo claro fue el debate electoral por la Alcaldía de Quito que con el

eje que promulgaba “combatir la inseguridad” le permitió a Paco Moncayo acceder a la alcaldía (véase Capítulo 6).

c) El sector privado también contribuye a la expansión del miedo. De un lado se encuentra la “industria del miedo”, manejada por las empresas privadas de seguridad (legales o ilegales); los fabricantes y comercializadores de armas, los constructores de sistemas de seguridad para vehículos, residencias y locales comerciales; las empresas de seguros y las empresas custodias de valores (bancos y vigilantes).

La industria del miedo actúa en los sectores que pueden financiar la “defensa” de sus intereses (de propiedad o de integridad personal), bien sea geográfica o socioeconómicamente. Allí la exclusión es evidente cuando los sistemas de vigilancia sirven para excluir a las poblaciones que se encuentran por fuera del perímetro de vigilancia y que no pertenecen al círculo socioeconómico que protegen. La territorialización simbólica y social hace que los “otros” sean sospechosos y que las medidas sean las de la exclusión violenta.

De otro lado están las organizaciones no gubernamentales e instituciones que pueden manejar el tema capacitando a las comunidades con “medidas de autoprotección” para detectar y apresar a los “delincuentes” o los consultores privados que asesoran a los gobiernos en la construcción de agendas situacionales tales como la “tolerancia cero” y las “ventanas rotas”, como fue el caso de Guayaquil con William Bratton o de Quito con los asesores de Medellín a comienzos del primer mandato de Paco Moncayo.

#### d) Medios de comunicación

Los medios, en especial la televisión, que sometidos a las ventas y al “rating” señalan que la inseguridad puede afectar a cualquiera, manejando esquemáticamente el tema (Pacheco, 2005: capítulo 8). La tríada comunidad/medios de comunicación/agentes gubernamentales refuerzan el discurso permanentemente.

Los medios de comunicación son árbitros y regulan el discurso respecto del manejo de la seguridad. En Quito y Ecuador se evidencia el hecho de que, por ejemplo, los “noticieros de la comunidad” que se emiten en televisión afianzan el esquema “comunidad que denuncia → medio que hace visible el fenómeno y lo lleva a la autoridad → funcionariado que responde a la denuncia por medio de instrumentos situacionales de vigilancia y control” (Pacheco, 2005). De esta manera se construye la asociación consensuada (y de consumo o “rating”) entre los medios y la comunidad.

#### e) La comunidad

La comunidad acrecienta el miedo al crimen mediante el rumor, que al focalizar los hechos de violencia y delincuencia como relevantes y “extracotidianos”, como próximos al entorno en donde se desarrollan las actividades normales, también puede construir un discurso del miedo. Los rumores y anécdotas se constituyen en otra fuente de miedo impulsada por las comunidades. De hecho, la experiencia del miedo se refleja en prácticas de confianza o sospecha, de encuentros o separaciones. El miedo puede estar reflejando los cambios y

disrupciones que escapan a nuestro entendimiento o a nuestro control, o también puede ser que prefigure una inseguridad y falta de confianza sobre algo en lo que se duda. Parafraseando a Giddens (citado por Sparks y otros, 2001: 886), el miedo se instala en las estructuras de la vida cotidiana y se expresa concretamente en los “mapas espaciales”, “dimensiones temporales” y “descripciones emocionales” según significados implícitos. Según Sparks y otros (idem) cuando se habla de crimen se habla de lugares (por ejemplo de calles, parques, paradas de bus, lugares de compras o esquinas en la ciudad) y de historias y eventos (“lo que me pasó”, “lo que le pasó a los vecinos o a un conocido”). Y no solo se habla de molestias, ofensas o problemas, sino también de lo extremo, bizarro o amenazante, continuará diciendo Sparks y sus colaboradores. Pero la comprensión del fenómeno delincencial pasa no solamente por la experiencia personal o los rumores, sino también por la noticia de los periódicos, la cobertura televisiva, las revistas, las películas, las campañas políticas, etc. En otras palabras, el crimen es parte de nuestra cultura e invade las esferas de vida más íntimas. Aún más, la gente habla del crimen de manera densa, yendo de tópico en tópico, cambiando de eventos, historias o anécdotas. En esos relatos se pasa el presente al pasado, o de lo que vendrá el futuro. Igualmente, especula de manera exacta, pero también hacer referencia a los hechos duros de la experiencia. Los relatos de las personas hacen conexiones, establecen límites y distinciones y concretan hostilidades. Asimismo invocan a la autoridad y demandan orden, por lo que hacen críticas y desconfían de las mismas autoridades (idem).

Además se buscan y construyen lugares “seguros”, por lo que se contraponen a los lugares “inseguros” que son parte del mapa mental de los ciudadanos. Así, la protección de lugares y territorios (casas, calles, comunidades y aún de la nación) se hace central. La idea de crimen se asocia también con el “aumento” de la inseguridad y con el aumento del castigo.

Las comunidades también manejan sus sistemas de vigilancia y exclusión. Si bien es cierto que los sistemas de vigilancia comunitaria pueden en algún momento fomentar la solidaridad intra-comunitaria, fomentan al mismo tiempo la exclusión extra-comunitaria. La esencia de la colaboración es la identificación de los potenciales “delincuentes” o de aquellos que puedan ser aprehendidos *in fraganti*. Más aún, se impulsa la asociación comunidad-policía, que como se sabe tiene una estrategia preventiva de ubicar sospechosos.

#### f) La victimización

Finalmente se encuentra el fenómeno de la victimización (en espacios públicos y privados) que puede generar el miedo, gracias a las acciones violentas o delictivas de personas. Allí se refuerza también el miedo al “otro”, ya que la vida después de un robo violento, de un asalto o del ataque de un desconocido no vuelve a ser la misma. En el caso de Quito las cifras existentes se refieren a la victimización hacia el corto plazo y no trabajan los imaginarios ni las construcciones culturales de la ciudadanía y las comunidades y de las mismas personas que delinquen.