

CIUDAD SEGURA

Volumen 3

# Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana

CIUDAD SEGURA

Volumen 3

Jenny Pontón y Alfredo Santillán compiladores

# Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana



### **Programa Estudios de la Ciudad**

El programa Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores/as y funcionarios/as que cuenten con los instrumentos cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

### **Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana**

EMSEGURIDAD –Q es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, con finalidad social, teniendo como fin primordial el apoyo y soporte logístico a entidades de derecho público y privado, para la prevención de la violencia, para la seguridad humana, la gestión de riesgos y la convivencia ciudadana.

**Director de FLACSO sede Ecuador:** Adrián Bonilla

**Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad:** Alfredo Santillán

**Compilación del Libro Ciudad Segura Volumen 3:** Jenny Pontón y Alfredo Santillán

**Coordinación del Boletín Ciudad Segura:** Jenny Pontón

**Temas Centrales:** Johanna Espín, Mauricio Abril Donoso, Alex Tupiza Aldaz, Ximena Tocornal, Antonio Frey, Juan Carlos Parra, Jaime Erazo Espinosa, Oscar Raúl Ospina, Andrea Betancourt, Jenny Pontón Cevallos, Henry Allan, Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome, Farith Simon Campaña, Juan Pablo Aguilar, Olga Vallejo Rueda, Sara Lofberg.

**Colaboradores:** Fernando Carrión, Blanca Armijos, Jenny Pontón Cevallos, Alfredo Santillán

**Edición:** Noemí López P

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena

**Impresión:** Crearimagen

**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Augusto Barrera

Alcalde Metropolitano de Quito

Eco. Lourdes Rodríguez

Secretaria de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad

Lic. Guadalupe Estévez

Gerente General de EMSEGURIDAD-Q

Paco García

Coordinador del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

ISBN: 978-9978-67-247-1

FLACSO sede Ecuador

La Pradera e7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593-2) 323 8888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: Octubre 2008

# Índice

Presentación .....	13
Introducción: Explorando temáticas nuevas en Seguridad Ciudadana .....	15
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
I ECONOMÍA Y DELITO	
<b>Delitos contra la propiedad</b>	
Los bienes robados: un asunto económico .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ .....	35
<i>Johanna Espín M.</i>	
Tecnologías de la información y la comunicación en la prevención del delito .....	49
<i>Blanca Armijos</i>	
Solo delitos violentos: un requisito de difusión .....	51
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Intervenir sobre los objetos y las organizaciones criminales .....	53
<i>Alfredo Santillán</i>	

## **Delitos contra vehículos**

El robo de vehículos ¡un negocio que prende motor! . . . . .	61
<i>Fernando Carrión M. y Ximena Tocornal</i>	
Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil . . . . .	63
<i>Mauricio Abril Donoso y Alex Tupiza Aldaz</i>	
Robos de vehículos en el Gran Santiago . . . . .	79
<i>Ximena Tocornal y Antonio Frey</i>	
Análisis comparado del robo de vehículos en Quito, Guayaquil y Santiago . . . . .	94
<i>Ximena Tocornal, Mauricio Abril, Alex Tupiza</i>	

## **Mercado de bienes robados**

<i>Cachinerías</i> : espacio de encuentro de la demanda y la oferta de bienes robados . . . . .	105
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ . . . . .	107
<i>Juan Carlos Parra F.</i>	
Delitos de receptación en Chile . . . . .	120
<i>Blanca Armijos</i>	
Informalidad, cachinerías y decomisos: aspectos confusos en la prensa . . . . .	122
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
La circularidad de las economías ilícitas . . . . .	124
<i>Alfredo Santillán</i>	

## **Vivienda y seguridad**

La ciudad de intramuros: temor y violencia . . . . .	131
<i>Fernando Carrión Mena</i>	

Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro . . . . .	133
<i>Jaime Erazo Espinosa y Oscar Raúl Ospina</i>	
Lima: una metrópoli cercada . . . . .	154
<i>Blanca Armijos</i>	
Vivienda, temor y medios: fusión que promueve el encierro . . . . .	156
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
¿Son seguros los enclaves urbanos? . . . . .	158
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

## II VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

### **El suicidio en la seguridad ciudadana**

Suicidio . . . . .	167
<i>Fernando Carrión M.</i>	
El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso . . . . .	169
<i>Andrea Betancourt</i>	
Muertes autoinfligidas: una perspectiva regional . . . . .	187
<i>Blanca Armijos</i>	
Tratamiento del suicidio en los medios: pautas para su prevención . . . .	189
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Prevenir el suicidio: sugerencias desde una perspectiva social . . . . .	191
<i>Alfredo Santillán</i>	

### **Femicidio en el Ecuador**

Femicidio: ¿un asunto exclusivo de mujeres? . . . . .	199
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada . . . . .	201
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	

Reingeniería judicial para combatir el  
femicidio en Ciudad Juárez . . . . . 219  
*Blanca Armijos*

Violencia femicida en los medios: de la  
visibilización al adecuado tratamiento . . . . . 221  
*Jenny Pontón Cevallos*

Visibilizar, prevenir y sancionar el femicidio . . . . . 223  
*Alfredo Santillán*

### **Regeneración, seguridad y tolerancia**

Centros de tolerancia que generan intolerancia . . . . . 231  
*Fernando Carrión M.*

Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y  
centros de tolerancia en Quito y Guayaquil . . . . . 233  
*Henry Allan*

Trabajo sexual en Europa: entre la abolición y la legalización . . . . . 251  
*Blanca Armijos*

Centros de tolerancia y regeneración:  
debate ausente en la agenda mediática . . . . . 253  
*Jenny Pontón Cevallos*

Las regulaciones sobre los centros de tolerancia . . . . . 255  
*Alfredo Santillán*

### **Trata de personas**

El trato de la trata de personas . . . . . 263  
*Fernando Carrión M.*

Trata de personas: historias que invisibilizan verdades . . . . . 265  
*Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome*

Esclavitud laboral en la industria textil argentina . . . . .	280
<i>Blanca Armijos</i>	
Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata? . . . . .	282
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Acciones sociales y penales sobre la trata de personas . . . . .	284
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

### III NORMAS Y PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL

#### **Seguridad ciudadana e impunidad**

Impunidad . . . . .	293
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Proceso penal e impunidad . . . . .	295
<i>Farith Simon Campaña</i>	
Corte Penal Internacional: vigilante ante la impunidad . . . . .	314
<i>Blanca Armijos</i>	
Justicia, impunidad y libertad de expresión . . . . .	316
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Criterios generales para evitar la impunidad . . . . .	318
<i>Alfredo Santillán</i>	

#### **Constitución y seguridad**

Constitución, leyes y políticas garantistas de seguridad ciudadana . . . . .	325
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Nueva Constitución ¿Nueva seguridad? . . . . .	327
<i>Juan Pablo Aguilar</i>	

Reformas legales a la seguridad en Venezuela ..... 346  
*Blanca Armijos*

Constitución, seguridad y comunicación ..... 348  
*Jenny Pontón Cevallos*

El desafío de poner en práctica la ley ..... 350  
*Alfredo Santillán C.*

### **Participación comunitaria en seguridad**

La participación en seguridad:  
¿deseo ineludible o dilema por develarse? ..... 357  
*Fernando Carrión M.*

Participación comunitaria en la seguridad ciudadana:  
la experiencia de Quito ..... 359  
*Olga Vallejo Rueda*

La Castrina:  
una experiencia de integración social por la seguridad ..... 375  
*Blanca Armijos*

Comunidad, participación y seguridad en los medios ..... 377  
*Jenny Pontón Cevallos*

La participación no es vigilantismo ..... 379  
*Alfredo Santillán C.*

### **Video vigilancia pública**

OJO: le estamos filmando ..... 387  
*Fernando Carrión M.*

Ojos de águila: una primera aproximación al  
sistema de video vigilancia en Quito ..... 389  
*Sara Löfberg*

La video vigilancia: un sistema de seguridad que requiere de control y regulación . . . . .	407
<i>Andrea Betancourt</i>	
Tele-vigilancia y primicia: espectáculo de lo real . . . . .	409
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Los dilemas de la video vigilancia . . . . .	411
<i>Alfredo Santillán</i>	

# Presentación

La presente publicación es el resultado de la combinación de esfuerzos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con la Secretaría de Gobernabilidad y Seguridad, y FLACSO-Ecuador, a través del Programa de Estudios de la Ciudad. Esta sinergia ha sido posible gracias a la identificación de un interés común primordial: la necesidad de comprender los fenómenos de inseguridad ciudadana como requisito indispensable para la implementación de Políticas Públicas en esta materia.

Frente al pragmatismo con que las instituciones públicas responden a la presión social generada por la demanda de seguridad, el apostar por la producción de conocimiento es un esfuerzo poco reconocido por la opinión pública inclinada generalmente a exigir recetas mágicas para lograr la tan anhelada seguridad. A pesar de esto, estamos convencidos de que el gobierno responsable de las distintas problemáticas urbanas, entre ellas el tema de la inseguridad, solo es posible reconociendo la complejidad de sus causas y la diversidad de efectos que éstas producen.

La actual Alcaldía Metropolitana ha re-direccionado el trabajo en seguridad, a partir de introducir la participación y el compromiso ciudadano como un eje fundamental de la producción colectiva de seguridad. Los temas abordados en este libro aportan elementos importantes para llevar a cabo esta iniciativa y refuerzan la propuesta de mejorar la seguridad ciudadana, a partir de mejorar la convivencia en la ciudad.

**Augusto Barrera**  
Alcalde  
DMQ

**Adrián Bonilla**  
Director  
FLACSO-Ecuador

# Introducción:

## Aportes para una agenda ampliada de investigación en Seguridad Ciudadana

Alfredo Santillán C.<sup>1</sup>

El volumen 3 del Libro Ciudad Segura es una compilación de los artículos del boletín del mismo nombre, correspondientes a los números del 25 al 36, publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO entre mayo del 2008 y junio del 2009. En este periodo el Comité Editorial del boletín se planteó como estrategia diversificar los temas que constituyen el debate académico y político respecto a la seguridad ciudadana, pues durante los dos primeros años de vigencia, esta publicación se dedicó a tratar los temas que se habían convertido en paradigmas de la problemática, como son los concernientes a las instituciones propias de la política penal: la Policía, las Cárceles o el Sistema Judicial. Si bien en los 24 números anteriores aparecieron ya problemáticas innovadoras como las ofertas de seguridad en campañas electorales, los linchamientos urbanos, la relación entre fútbol y violencia urbana, entre muchos otros temas, es en la etapa entre el 2008 y el 2009 en la que el Boletín Ciudad Segura se ha propuesto visibilizar fenómenos de violencia y criminalidad poco reconocidos por los actores de las políticas públicas en este campo.

Esta búsqueda de temas no responde a una planificación simple, sino que ha sido construido en el camino entre los intereses de conocimiento de la entonces CORPOSEGURIDAD (ahora EMSEGURIDAD) y el Programa de Estudios de la Ciudad, dentro de las coyunturas que marcan la opinión pública. Sin embargo, la compilación de los artículos para esta publicación no resultó demasiado complicada, pues se hicieron evidentes las líneas de reflexión trazadas para comprender el fenómeno de la inseguridad en el contexto urbano.

A continuación se presentará una descripción general de los artículos que conforman Ciudad Segura 3, dentro de problemáticas más amplias como

son los temas relacionados con la dimensión económica del delito, la violencia y las condiciones de vulnerabilidad social, para finalmente tratar los que tienen que ver con las normas y prácticas de control social.

## 1. Economía y delito.

Uno de los ejes transversales que atraviesa la producción de conocimiento llevada a cabo por el Programa de Estudios de la Ciudad, es lo referente a pensar el delito desde la variable económica. Esta variable no solo aparece de manera recurrente en el perfil de la criminalidad propia de la ciudad de Quito, surge también de manera tangencial en el abordaje de otras temáticas.

### Delito a la Propiedad

En el capítulo referente al delito a la propiedad, se aprecia claramente que es el tipo de delito de mayor denuncia en la capital. Según los datos presentados por Johanna Espín en el artículo central, Pichincha representa el 35% de las denuncias de esta clase de delito a nivel nacional, y a su vez constituye el 64% de todas las denuncias registradas en la Provincia. Con estos datos, no es una exageración pensar que el delito a la propiedad es el mayor problema de inseguridad ciudadana en la capital. Además, es importante señalar que si se desglosan los datos de delitos a la propiedad entre los años 2005 y 2007, por tipo de afectados (personas, domicilios y empresas), vemos que ha crecido dramáticamente la diferencia entre los ataques a las personas relacionados con el robo y los perpetrados contra domicilios y empresas, a tal punto que las denuncias de personas son el doble que las cometidas contra bienes inmuebles. Esto quiere decir que los individuos se han convertido en el blanco del delito que tiene como fin la propiedad.

En contraste con este cambio fundamental, los datos presentados muestran que no hay correspondencia entre el incremento significativo de las denuncias, con los detenidos por este tipo de delito, tomando en cuenta que se mantienen en los mismos niveles. Este desfase es remarcado por los artículos complementarios que apuntan a la manera tardía en que las intervenciones responden a los cambios de las dinámicas delictivas.

## Robo de vehículos

El segundo capítulo de este acápite presenta un estudio comparado del robo de vehículos entre las dos principales ciudades del Ecuador: Quito y Guayaquil, en relación con Santiago de Chile. Este capítulo fue elaborado por Mauricio Abril y Alex Tupiza para las ciudades ecuatorianas, y Ximena Tocornal y Antonio Frey para la capital chilena. Un primer rasgo importante es el alto nivel de denuncia de este delito, el valor del mismo bien junto a la extensión del aseguramiento a través de compañías privadas, explican la casi ausencia de cifra negra en el robo a automotores. El análisis comparado muestra el carácter netamente urbano de este tipo de delito, ya que en el caso de un país poli-céntrico como es el Ecuador, las dos ciudades principales alcanzan el 58% de las denuncias; en el caso de Chile, un país uni-céntrico, sólo la ciudad de Santiago representa el 66% de las denuncias. Otra semejanza importante es que la tendencia de este tipo de delito es creciente entre los años 2006 y 2008, lo que no necesariamente va a la par del crecimiento del parque automotriz en cada ciudad.

Uno de los datos más significativos que vale la pena remarcar es la modalidad de robo. Tanto en Quito como en Santiago la gran mayoría de los robos de vehículos se producen en la vía pública mientras el automóvil está estacionado. Pasa lo contrario en Guayaquil, el mayor porcentaje de robos se producen cuando el vehículo está circulando. Esta diferencia no es superficial, pues la modalidad de robo mientras el vehículo circula requiere un mayor despliegue de violencia y por ende genera mayores estragos a las víctimas.

Finalmente cabe señalar la diferencia entre la capital y el puerto principal, a más de la discrepancia en cuanto a la modalidad del robo de vehículos, es claro que en Quito hay un mayor parque automotor que en Guayaquil; sin embargo en el Puerto Principal el robo de vehículos es mayor y en los últimos años ha crecido significativamente el hurto de motocicletas. Tanto por la modalidad de robo, como por la mayor incidencia, es claro que este tipo de delito es mucho más acuciante en Guayaquil y se ha convertido en uno de los mayores problemas de inseguridad ciudadana.

## Mercado de bienes robados

El análisis de los mercados de bienes robados comprueba fehacientemente la relación entre economía y delito. Siguiendo la exposición de Juan Carlos Parra autor del artículo central, en primer lugar, la zona de mayor flujo comercial es la que concentra los mayores índices de delitos a la propiedad reportados, lo que implica que las dinámicas delictivas se concentran siguiendo la concentración de los flujos económicos. En segundo lugar, el costo económico del delito reproduce también la lógica de valor agregado en la producción de mercancías. Así, se ha producido un crecimiento del robo de objetos de alto valor tecnológico (mayor valor agregado), como son computadoras portátiles, cámaras, celulares, filmadoras, etc. Dentro del análisis de los afectados, los datos recabados muestran que los robos a personas, a cabinas telefónicas y centros educativos se han incrementado tanto en número de eventos como en el valor promedio de cada uno.

Quizás el análisis del perjuicio económico de los hechos delictivos sea el más revelador de todos los datos de este capítulo. Para este tema, el problema de las fuentes de información es una limitante fundamental, pero si se considera el análisis del autor en base a las denuncias que contienen una valoración de las pérdidas por parte de los afectados, el valor promedio de cada robo en Quito prácticamente se ha duplicado en lo que respecta a personas, centros educativos y cabinas telefónicas entre los años 2006 y 2008. Sin embargo, el monto promedio sustraído a empresas o bancos disminuye considerablemente en el mismo periodo. Este fenómeno amerita análisis más profundos que expliquen mejor la correlación entre nivel económico y vulnerabilidad al delito. Si bien los bancos y las empresas son lugares que por su volumen económico pueden ser más atractivos para el acometimiento de delitos, esta misma condición les ha llevado a tomar medidas de resguardo relativamente efectivas. Esto no sucede con las actividades comerciales menos significativas o simplemente con el patrimonio personal o institucional, pues por lo visto en los datos económicos, el robo a personas o empresas de menor cuantía se ha convertido en una actividad altamente rentable.

## Vivienda y seguridad

Finalmente el tema de la incorporación de dispositivos de seguridad como parte fundamental de la nueva oferta inmobiliaria en la ciudad de Quito, muestra la otra cara de la relación entre economía y delito. El auge de artefactos de seguridad como rejas eléctricas, alarmas, videocámaras, etc, más el servicio de guardiana privada, se han convertido en uno de los cambios en el paisaje urbano que reflejan las relaciones sociales que están primando en una ciudad como la capital ecuatoriana. Los artículos de este capítulo señalan que la sensación de inseguridad ha sido rápidamente captada por el mercado inmobiliario, tanto así, que la oferta de seguridad justifica en buena medida la selección de un inmueble. De este modo, la seguridad no es únicamente una mercancía, sino que se convierte cada vez más en un aditamento intrínseco al objeto vivienda.

Según los datos obtenidos por los autores del artículo central, Jaime Erazo y Oscar Ospina, las principales revistas de oferta inmobiliaria afirman que cerca del 60% de los nuevos proyectos inmobiliarios en Quito ofertan servicios de seguridad. Esto no significa que el restante 40% no tenga dispositivos de seguridad similares a los promocionados por la oferta anterior, sino que no lo hacen explícito en su estrategia promocional. Los autores señalan que la generalización del barrio o conjunto cerrado como modelo de vivienda propio de las ciudades actuales, ha convertido a la seguridad en un mecanismo de homogeneización, al promover directa o indirectamente la convivencia entre iguales, y al mismo tiempo es un componente de diferenciación social, ya que mantienen lejos a “los otros”. En definitiva, los artículos del boletín antes que mostrar cifras o datos cuantitativos, recalcan la transformación cualitativa de la segregación residencial que contribuye a la disminución de la construcción de ciudad como proyecto colectivo.

## 2. Violencia y vulnerabilidad social.

Los temas que componen este segmento del libro, tienen como denominador común visibilizar la relación entre distintas formas de jerarquización social y la preeminencia de ciertos fenómenos de violencia. A diferencia del análisis económico del delito en el que se muestra el conflicto en torno a la propiedad como uno de los principales focos de la violencia urbana, el análisis de temas como el suicidio, el femicidio, la reubicación de los centros de

tolerancia y la trata de personas, permiten extender el abanico de los problemas de inseguridad y mostrar violencias ocultas de carácter estructural que refuerzan las distintas formas de exclusión social.

## Suicidio

Dentro de este enfoque el análisis del suicidio muestra algunas cuestiones relevantes. Una de las mayores ventajas en el estudio de este fenómeno, es que Quito cuenta con datos confiables, debido al seguimiento que se hace del tema por parte del Observatorio de Seguridad Ciudadana. De esta forma los datos recabados por Andrea Betancourt en el artículo central, pese a ser relativamente bajo en Quito, muestra una tendencia creciente que lo vuelve preocupante. Los datos existentes muestran que su incidencia se concentra en la población joven y de la tercera edad. El género también es una variable altamente significativa en las tendencias de esta problemática: los hombres se suicidan cuatro veces más que las mujeres, pero las mujeres presentan intentos de suicidio cuatro veces más que los hombres. Estos datos permiten relacionar el suicidio con ciertas dificultades en la integración social y/o con el déficit de reconocimiento producto de la jerarquía generacional adulto-joven-anciano, o de género hombre-mujer.

Sin embargo, este tipo de análisis no puede profundizarse debido a que dentro del enfoque epidemiológico no se exploran a profundidad las principales razones por las cuales las personas toman la decisión de atentar contra su propia vida. Por otro lado, los artículos del capítulo señalan que la mayor dificultad para el estudio de este fenómeno son los prejuicios sociales, muchas veces de carácter religioso, relacionados con la estigmatización de las personas y las familias con casos de suicidio. Este prejuicio no solo que lleva al silencio sobre el tema tanto a nivel privado como público, sino que llega incluso al ocultamiento de información mediante casos de suicidios reportados por los familiares como “accidentes”.

## Femicidio

El segundo capítulo dentro de esta clasificación de temas es el femicidio, el cual emerge como una nueva categoría analítica que apunta a evidenciar el

componente de género en los asesinatos a mujeres. Este esfuerzo que aún está en construcción, logra mostrar los vacíos en el registro de las muertes de mujeres por su condición de género, que en general se incluyen indistintamente en el concepto de homicidios. El artículo principal a cargo de Jenny Pontón, señala que la falta de información en los registros oficiales hace imposible establecer la magnitud de este fenómeno. La introducción del concepto de femicidio de por sí es sugerente, ya que desafía a las instituciones a mirar el problema desde la base misma del registro, como principio que nombra y ordena la realidad. Aunque falta mucho camino por recorrer, tanto en el registro de estos eventos, como en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana, esta categoría igualmente desafía las estructuras jerárquicas de género que conducen a la impunidad de los crímenes sobre las mujeres.

Según la información oficial que muestra la autora, los crímenes contra mujeres representan el 10% del total de homicidios del país, sin embargo, no se puede decir cuántos de estos son efectivamente casos de femicidio. Debido a esta dificultad, la autora utiliza la prensa escrita como fuente de seguimiento de crímenes a mujeres, a partir de la cual se registran 44 casos ocurridos en el 2008. Si bien la información de prensa deja también varios vacíos, aparecen significativamente motivos ligados a la dimensión de género de estas muertes, como es el tema de los celos, pues en esta relación se materializan tanto el “deber ser hombre”, mediante ideas como “hacerse respetar”, como el “deber ser mujer”, representado en la fidelidad y la sumisión. Si bien en el Ecuador y en la ciudad de Quito se ha desarrollado paulatinamente una sensibilidad social e institucional relacionada a la violencia de género, el femicidio evidencia la persistencia de la jerarquía de género que llega incluso a desvalorizar la vida misma de las mujeres.

## Centros de tolerancia

El tercer tema tratado dentro del paraguas amplio de la vulnerabilidad social es la reubicación de los Centros de Tolerancia de Quito y Guayaquil. Este proceso genera múltiples debates desde el campo de la seguridad ciudadana. Como lo muestra el trabajo de Henry Allan, según las estadísticas disponibles no es posible establecer una relación directa entre presencia de Centros de Tolerancia e índice delincencial, pues las zonas en las que existen mayor

cantidad de estos centros no coincide con las zonas que más reportan delitos como homicidios y delitos a la propiedad. Por este motivo, detrás del tema de la supuesta inseguridad que generan estos sitios, hay temas relacionados con la estigmatización social tanto de lugares como los prostíbulos, como también de personas como las trabajadoras sexuales o los grupos GLBT. El mayor problema que enfrenta la constitución de estos espacios, es el rechazo de los moradores de las zonas en las que se les pretende ubicar, esta presión legitima los dispositivos de ubicación espacial propios del ordenamiento urbano: el encierro al interior de la ciudad o el desplazamiento hacia las periferias. Estos dispositivos antes que un problema técnico de funcionamiento de los espacios, reflejan claramente el estigma sobre estos centros; el aislamiento para no contaminar el resto de espacios urbanos.

Los artículos complementarios de este capítulo señalan la necesidad de una política con respecto a estos centros, que al mismo tiempo evite la estigmatización –que no es sino otra forma de violencia– y garantice los derechos de las personas que trabajan dentro de ellos, tomando en cuenta que su clandestinidad fomenta las redes de delitos articuladas a fenómenos como la trata de personas para fines de explotación sexual, la prostitución de menores de edad, el acoso sistemático a personas de orientación sexual distinta al patrón heterosexual. Justamente aquí, se ve las condiciones de vulnerabilidad social que se reconvierten en formas de violencia directa, pues estos delitos que generalmente son invisibilizados en el discurso y la práctica de la seguridad ciudadana, se constituyen en importantes problemas de inseguridad para las poblaciones vulnerables.

## Trata de personas

Justamente esta problemática aparece con fuerza en el capítulo cuarto de esta sección dedicado a la trata de personas. El primer dato relevante que se extrae de este capítulo, es que este delito pese a ser una actividad ilícita que maneja volúmenes económicos muy significativos, similares al tráfico de drogas y/o armas, se mantiene como un fenómeno altamente invisibilizado. La mayor dificultad en el tratamiento de esta problemática es que se entrecruzan varias vulnerabilidades como son las variables generacional y de género, el estatus migratorio, la etnicidad, la baja cualificación escolar, entre otros factores. Para que una persona esté sometida a condiciones de esclavitud, su

situación reúne varias de estas condiciones, ya que se encuentra despojada de redes sociales de protección (familia, vecinos, amigos) que puedan reclamar por esas personas. Tampoco goza de existencia social plenamente reconocida, a fin de garantizar su integridad por parte del Estado, como es el caso de las personas con estatus migratorio irregular.

El artículo central de este capítulo, producto colectivo de Verónica Supliguicha, Grace Vásquez y Paola Jácome, profundiza más el aspecto social de la problemática y muestra también información importante respecto al marco legal ecuatoriano que en sintonía con los acuerdos internacionales, contempla las herramientas jurídicas necesarias para enfrentar esta problemática. Sin embargo, estas herramientas resultan insuficientes si no tienen soporte en la voluntad política de enfrentar las mafias organizadas en torno a un negocio ilícito altamente rentable.

### 3. Normas y prácticas de control social

La tercera sección del libro está dedicada a explorar la situación y los efectos de algunos dispositivos formales (leyes, códigos), e informales (asociaciones y recursos tecnológicos), de lo que la criminología denomina “control social”, que no es otra cosa que las distintas formas coactivas y coercitivas de regulación y adecuación de las conductas dentro de una sociedad. Dentro de esta lógica se exploran los alcances y limitaciones de temas vinculados a la justicia, como son la impunidad y la nueva Constitución ecuatoriana aprobada en el 2008, y dos de los mecanismos más frecuentes en las intervenciones en seguridad ciudadana. Por un lado las organizaciones barriales y la denominada “participación comunitaria”, por otro lado se analiza el papel de los dispositivos tecnológicos como las cámaras destinadas a video-vigilancia.

#### Impunidad.

Los artículos que conforman este capítulo muestran el alto nivel de impunidad del sistema judicial ecuatoriano. La investigación central a cargo de Farith Simon revela datos contundentes: en el país durante el año 2007 el sistema judicial dio respuesta tan solo al 37,10% de las denuncias presentadas incluyendo las desestimaciones; más aún, de las denuncias no desestimadas, el sis-

tema produjo sentencias al 0,74% de ellas. Si se desagregan los datos, por ejemplo en delitos contra la propiedad, delitos contra las personas, delitos relacionados con el narcotráfico, etc, vemos que la impunidad es diferenciada en relación al tipo de delito, ya que frente a los delitos de narcotráfico el sistema es mucho menos ineficiente que respecto a los delitos contra la propiedad.

Desde la óptica de la seguridad ciudadana, se ve claramente la desarticulación del sistema punitivo respecto de los mayores problemas de inseguridad del país, pues los delitos de mayor connotación social son los menos sancionados por el sistema judicial, con lo que se podría plantear que la impunidad es quizás el principal problema de inseguridad del país. Se debe reflexionar además, que el sistema actual es producto de un proceso de reforma procesal penal que instauró como modelo el sistema “acusatorio”, y que los resultados muestran que es menos ineficiente que el anterior sistema “inquisitorio”. Esto lleva a pensar que el problema es de carácter estructural, que requiere una reestructuración completa de las instituciones que conforman el sector justicia, con la implicación de un esfuerzo por cambiar la óptica exclusivamente policial de la seguridad ciudadana, que prima tanto en las políticas de intervención como en la opinión pública.

## Nueva Constitución

El análisis del nuevo marco constitucional vigente en el Ecuador desde el 2008, propuesto por Juan Pablo Aguilar, muestra la complejidad del campo jurídico, ya que parte del principio de que el diseño de normas no puede pensarse aisladamente fuera de las prácticas institucionales reales encargadas de aplicarlas. Desde este punto de vista, los artículos resaltan el hecho de que si bien hay lo que podríamos llamar “avances” en la legislación pertinente para los temas de seguridad ciudadana, estas innovaciones jurídicas no garantizan por sí mismas cambios en la producción de seguridad. La experiencia muestra que si las reformas legales no van acompañadas de cambios institucionales en las organizaciones encargadas de interpretar, ejecutar y efectivizar esas normas, las mejores leyes servirán de muy poco. Pese a esto, los escritos señalan algunos puntos relevantes, como por ejemplo, la norma vigente que amplía significativamente las garantías legales orientadas a la protección de derechos. El texto constitucional explícita las figuras jurídicas destinadas a proteger los derechos consagrados en el mismo cuerpo normativo.

Sin embargo, a la luz de la aplicación de la justicia, el aparente incremento de garantías se relativiza, pues no tienen mayor novedad los nuevos planteamientos jurídicos, ya que existían en forma de ley antes de la nueva constitución. Explicitar la defensa constitucional de esos derechos (“constitucionalizar normas que antes tenían rango de ley” como señala Juan Pablo Aguilar en su artículo), le da un mayor alcance y muestra por lo menos la aspiración del nuevo cuerpo jurídico, lo que no deja de ser un esfuerzo valioso. Por otra parte, son importantes los cambios respecto a las fuerzas del orden, pues la nueva constitución enfatiza el carácter civil de la Policía Nacional, rompiendo con su tradicional vinculación como fuerza auxiliar del Ejército, situando la función de estas dos instituciones como protectoras de derechos, libertades y garantías.

Tanto el tema de impunidad como el de la nueva constitución, revelan la fragilidad de la institucionalidad jurídica en el país para convertirse en el pilar del control social. Desde la perspectiva sociológica, las llamadas “sociedades modernas” se caracterizan por las relaciones contractuales y despersonalizadas entre individuos, en las que los controles tradicionales del comportamiento social (familia, gremio) van cediendo terreno frente a los controles burocráticos racionalizados (sistema judicial). Así, la violencia legítima del sistema penal se convertiría en el principal referente normativo para el control social. Sin pretender ahondar mayormente en la idealización de este sistema de control social por su supuesta “racionalización” en el uso de la violencia, vale la pena traer a colación esta reflexión, para pensar la privatización del recurso de la violencia (guardianía privada, policiamiento civil, justicia por mano propia) como respuesta al vacío dejado por el aparato judicial. Al menos dos manifestaciones de este fenómeno son exploradas en los dos últimos capítulos del libro.

## Participación comunitaria

El abordaje del tema de la participación comunitaria en tareas vinculadas a la seguridad ciudadana, revela información crucial para entender las formas en que se materializa el discurso frecuente de que la “seguridad ciudadana es una responsabilidad de todos”. En el caso de Quito esta corresponsabilidad se ha construido a partir de la formación de las llamadas “brigadas barriales”, que consisten en una suerte de delegación de acciones policiales como el

patrullaje y vigilancia en manos de los habitantes del barrio. Según Olga Vallejo, autora del artículo central, los mecanismos de participación en la ciudad muestran que si bien por un lado ésta existe en el discurso de la administración municipal, se mantienen vínculos verticales y sobre todo clientelares. A más de esta característica general, en el caso de la seguridad ciudadana en la capital, existen una superposición de organizaciones, por un lado las brigadas barriales conformados por la Policía Nacional y por otro, los Comités de Seguridad impulsados por las administraciones municipales.

Si bien no existen datos mayores sobre el funcionamiento de estas organizaciones, sí llama la atención la bifurcación de las organizaciones, frente a lo cual surgen más preguntas que respuestas. ¿Los enfoques entre los dos tipos de organizaciones son similares o contradictorios? ¿Cómo se definen los roles de la población civil en el trabajo en seguridad? La información que sí sale a la luz en los artículos de este capítulo, es que desde el punto de vista de las organizaciones barriales, la visión que se tiene desde las instituciones de gobierno de la seguridad sobre la participación comunitaria, es la utilidad que puedan significar para sus agendas y no tanto la visión de rendición de cuentas y gestión participativa de un problema. Es decir, que estas organizaciones serían vistas como apoyo al trabajo de las instituciones formales y por ende su participación termina avalando las líneas de acción institucionales antes que confrontándolas. Otra pregunta que surge de este tema es justamente ¿cómo se negocian en este mecanismo de participación los requerimientos de seguridad de la sociedad civil?

## Video vigilancia

Los artículos dedicados al tema de video vigilancia remarcan el hecho de la popularidad que han tenido estos dispositivos en la ciudad de Quito, sin que existan pruebas contundentes a nivel internacional acerca de su efectividad. El artículo central de Sara Lofberg, recoge los debates internacionales sobre el tema, con la clara muestra de criterios discrepantes a la hora de determinar la eficacia de estos dispositivos como elementos de prevención o disuasión del delito. En el mejor de los casos, su efectividad es señalada para ciertos delitos y lugares, como es el caso del robo de vehículos en parqueaderos. A pesar de que en el caso de Quito no existe una evaluación base de la efectividad de las videocámaras instaladas en espacios públicos, el estudio explo-

ratorio muestra un déficit importante en el monitoreo de las imágenes captadas por las cámaras, pues la disponibilidad de monitores y personal que los opera es inferior a la cantidad de cámaras instaladas, lo que evidentemente le resta efectividad al sistema.

En este capítulo se evidencia también que algunos usos de la cámaras van más allá de la prevención del delito, como son el monitoreo de eventos como el tráfico o situaciones de emergencia (inundaciones). Además de esto, se usan las videocámaras para las labores de inteligencia que lleva a cabo la Policía Nacional sobre la venta de estupefacientes en lugares públicos. Este uso de los dispositivos de video intensifica el debate ético sobre la video-vigilancia, ya que el derecho a la seguridad entra en conflicto con otros derechos como la libertad y privacidad. Sobre este punto también reflexionan los artículos de este capítulo, ya que al no haberse comprobado su efectividad para prevenir delitos, su uso se convierte en una forma de vigilancia social legitimada por la primacía de la noción de seguridad.

Tanto el tema de la participación comunitaria como el de la video-vigilancia, plantean problemas profundos respecto a los cambios en los mecanismos de control social en las ciudades contemporáneas. Por un lado se anhela el control vecinal (comunitario) como parte del derecho de los habitantes a procurarse su propia seguridad ejerciendo vigilancia sobre “sus” territorios, por otro, se naturaliza la vigilancia omnipresente y anónima mediada por la tecnología por parte de las instituciones responsables de la seguridad. Esta doble tendencia no es necesariamente contradictoria, más bien refleja justamente la ambivalencia de los mecanismos de control social actuales: la incumplida promesa del Estado como garante de la seguridad lleva al intento por recuperar cierto poder de lo local a través de la participación y el “empoderamiento” de la comunidad en las tareas de seguridad, pero al mismo tiempo, el paradigma del Estado como el monopolio del uso de la fuerza capaz de vigilar a los ciudadanos, se mantiene como un referente fundamental en el discurso y la práctica de la seguridad ciudadana, siendo el gobierno en sus distintos niveles nacional y local el mayor responsable de los problemas de inseguridad ciudadana.

#### Notas

- 1 Sociólogo, Máster en Antropología Social. Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador.





# Delitos contra la propiedad



# Los bienes robados: Un asunto económico

Fernando Carrión M.

El delito de mayor ocurrencia en el país es el del robo de bienes; sin embargo, éste está invisibilizado por el peso que tiene la cooperación internacional en un doble sentido: por un lado, porque los recursos y las estrategias están dirigidas a la persecución del narcotráfico, el terrorismo y el “coyoterismo” y, por otro lado, por el peso que ha adquirido –también por razones internacionales– el seguimiento focalizado de un tipo particular de delito: los homicidios. El énfasis en estas amenazas ha llevado a políticas altamente represivas, cuando la realidad podría ser enfrentada desde otras perspectivas y con resultados mucho más positivos para la reducción del conjunto de las violencias.

Los delitos contra el patrimonio implican una lógica económica explícita: los objetos robados deben entrar al mercado para efectivizarse monetariamente. Esta realidad plantea al menos algunas de las siguientes consideraciones: (i) hay un sistema económico con agentes y fases explícitas; (ii) hay una especialización por tipos de bienes robados porque cada uno tiene su circuito particular de comercialización (vehículos, joyas, celulares), pues los mercados dependiendo del objeto robado, pueden negociarse incluso internacionalmente (piezas de patrimonio cultural); (iii) las políticas pueden tener resultados más eficaces si se enfrenta este delito con algunas medidas económicas; en este caso, por ejemplo, puede ser más eficiente atacar la demanda, esto es, no concentrar únicamente los esfuerzos en el momento anterior al cometimiento del delito, sino en todas y cada una de las fases del ciclo económico y, en particular, cuando busca efectivizarse mercantilmente. Con ello, la responsabilidad no es exclusivamente policial sino de los agentes y políticas económicas que se deben diseñar para el efecto.

Es conocido que el ciclo se inicia con unos actores que sustraen los objetos a las personas, los hogares o los comercios. Luego continúa con una cadena de intermediación hasta llegar a los lugares de intercambio mercantil, que son de tres tipos y de tres actores explícitos: a pedido, en mercados móviles (esquinas o plazas) y en mercados permanentes (cachinerías). Hay que señalar que en Quito el monto de bienes robados llega a la cantidad de USD 42 millones, sin considerar el hurto de vehículos o autopartes, lo cual implica un flujo económico muy grande.

En este tipo de delitos –contra la propiedad– se configuran varios delitos o, lo que es lo mismo, el robo de bienes lleva tras de sí un enlace con otras infracciones, como por ejemplo: no pago de impuestos, intercambio de bienes robados, economías clandestinas, transporte de productos sustraídos, el contrabando y los mercados ilegales, entre otros. Pero quizás el más llamativo sea el delito que implica la compra de un bien robado. El aforismo popular –hecho carne en la población– de que “ladrón que roba a ladrón tiene mil años de perdón”, es un dicho sin sustento legal, pues el código penal establece penas de reclusión a quien compra productos robados.

De este análisis somero se pueden extraer algunas políticas que no requieren de acciones puramente policiales: (i) se necesitan buenos sistemas de información para saber cuales son los bienes que más se sustraen para intervenir en esos mercados (por ejemplo, si se trata de robos de teléfonos celulares, se debería establecer un acuerdo con las operadoras del servicio para que no se activen estos teléfonos); y, (ii) se deben hacer campañas masivas para que la población sepa que comprar un producto robado es un delito, además hay que eliminar los mercados ilegales fijos y móviles, pues los lugares donde se encuentran ubicados son de conocimiento público.

# Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ

Johanna Espín M.<sup>1</sup>

En América Latina, la violencia generalmente se mide por las tasas de homicidios; sin embargo, este tipo de parámetro deja de lado los delitos que, en la actualidad, constituyen la principal preocupación en la mayoría de las sociedades: aquéllos en contra de la propiedad. Tomando esto en consideración, es evidente que podemos relacionar estrechamente los delitos contra la propiedad y la inseguridad real y subjetiva, particularmente en la sociedad ecuatoriana.

Al no existir en el Código Penal ecuatoriano una definición sobre este tipo de delitos<sup>2</sup>, para efectos prácticos se entenderá a éstos como aquellos delitos que atentan contra el derecho de las personas a poseer una cosa ya sea mueble o inmueble (Zavala 1988, 12-15). No obstante, pese a la falta de precisión en el significado, el Título X del Código Penal sí tipifica a los delitos considerados contra la propiedad, entre los que se encuentran: el hurto, el robo, el abigeato, la extorsión, la estafa y otras defraudaciones, la quiebra, la usurpación y la usura<sup>3</sup>. En el análisis que se presenta a continuación no se encuentran incluidos todos los delitos contra la propiedad, pues se ha puesto atención únicamente en aquellos que tienen mayor relevancia en el contexto de la ciudad y se encuentran más relacionados con la problemática urbana: el hurto y el robo.

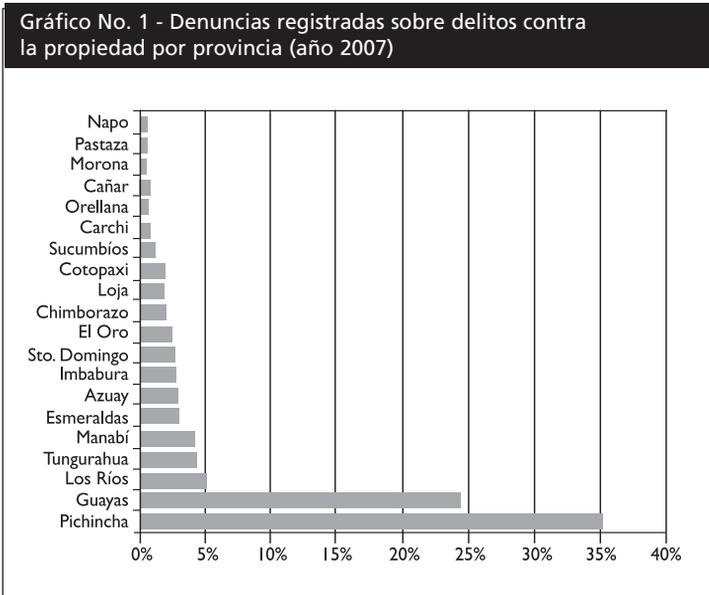
Debido a la evidente posibilidad de interpretar el asunto bajo una mirada discrecional, resulta necesario dirigir la atención al análisis de tres problemas básicos, cuya consideración otorgará elementos de debate más concretos: en primer lugar, la magnitud del problema de los delitos contra la propiedad considerada a partir de las cifras sobre denuncias registradas; en segundo lugar, el espacio del delito (su ámbito o lugar de ocurrencia); y en tercero, las asimetrías entre el número de detenidos/as y las denuncias regis-

tradas. Dichos puntos coinciden en que ofrecen un acercamiento eminentemente práctico a un tema que suele recibir, por ejemplo en la prensa, tratamientos imprecisos y claramente subjetivos.

## La realidad de las denuncias

### *Delitos contra la propiedad en el Ecuador*

Los delitos contra la propiedad se han convertido en el delito que presenta una mayor ocurrencia a nivel nacional. Sin embargo, se puede encontrar que existe una mayor concentración en provincias como Pichincha y Guayas –cuya suma de denuncias superan el 50% del total– en las cuales se encuentran las dos principales ciudades del país: Quito y Guayaquil. Del resto de provincias, ninguna representa más allá del 5% del total de denuncias registradas.



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial. (2007)  
Elaboración: propia

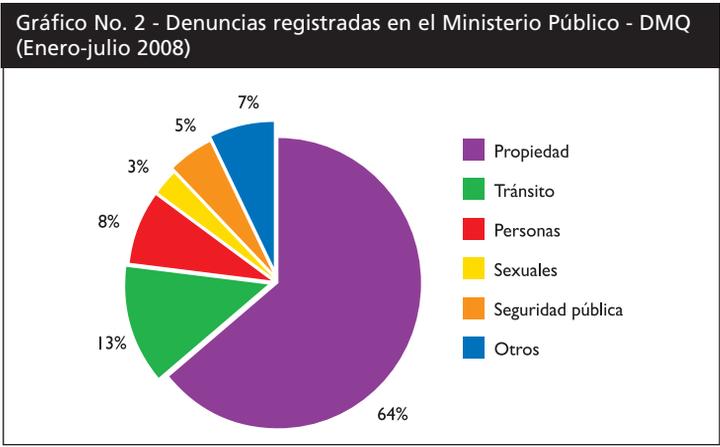
Esta situación evidencia que, aparentemente para el caso de Ecuador, los delitos contra la propiedad son un fenómeno que se produce en contextos urbanos. Respecto a este punto es necesario considerar que en cierta medida, el hecho de que no exista una “cultura de la denuncia” en otras provincias, puede influir en esta disparidad en las cifras. Sin embargo, a pesar de que ésta puede ser una explicación de una parte del problema, no constituye una razón determinante<sup>4</sup>. Más bien, como se mencionó, se hace evidente que el problema de los delitos contra la propiedad presenta características de un fenómeno netamente urbano.

Por otro lado, un análisis del gráfico 1 hace evidente que si utilizamos los delitos contra la propiedad como un medidor de la inseguridad de un área o localidad, entonces zonas históricamente estigmatizadas de violentas como es el caso de la frontera norte ecuatoriana –que incluye las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– dejarían de ser consideradas “zonas de riesgo”, ya que, como se puede observar en el mencionado gráfico, Esmeraldas apenas representa un 3% de las denuncias, mientras que Carchi y Sucumbíos representan apenas un 1% del total.

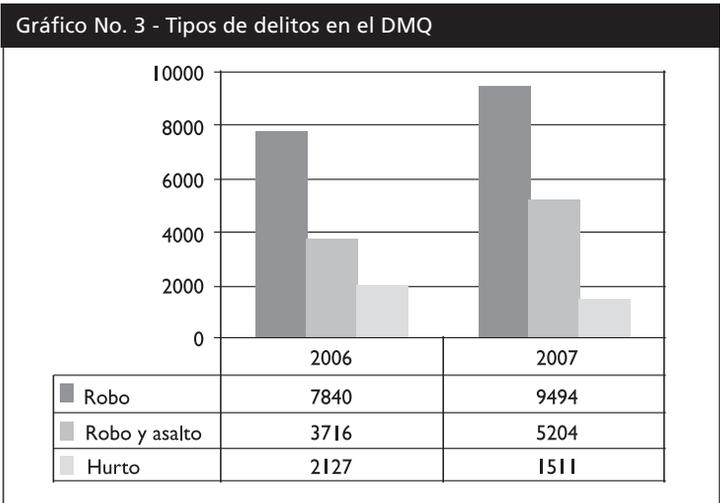
### *El problema de los delitos contra la propiedad en Quito*

Dado que el problema de los delitos contra la propiedad presenta características urbanas, es interesante realizar un análisis más profundo sobre la dinámica y la lógica con la que operan dichos delitos en el Distrito Metropolitano de Quito-DMQ. Para ello, se ha utilizado datos objetivos que corresponden a las denuncias registradas en el Ministerio Público; lo cual, no quiere decir que se desconozca la existencia de una gran cifra negra o eventos que no son denunciados –pues el último estudio de victimización (CIMACYT 2008) realizado por requerimiento del Municipio de Quito<sup>5</sup> revela que apenas se denuncia el 15% de los eventos ocurridos– sino más bien que esta consideración requeriría de un estudio adicional.

En el caso de los delitos contra la propiedad en el DMQ, el gráfico 2 hace evidente que dichos delitos constituyen el mayor problema de inseguridad en la ciudad, ya que muestra el gran porcentaje (64%) que éstos representan del total de denuncias registradas en el primer semestre del 2008; una tendencia que ha sido similar en los años anteriores, pues en el 2007 representaron el 72%, en el 2006 el 74%, y en el 2005 el 61% del total de delitos.



Fuente: Ministerio Público del Ecuador (2008)  
Elaboración: propia



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)  
Elaboración: propia

Si bien el análisis del gráfico 2 evidencia que los delitos contra la propiedad son masivos en la capital, éstos a su vez constituyen el principal problema de desconfianza en la población, no solo por su magnitud en las cifras, sino además porque influyen directamente en la percepción de inseguridad de las

personas. Según los datos que revela el último estudio de victimización realizado en Quito (CIMACYT 2008), la percepción de inseguridad medida a partir de las conversaciones (preocupación) sobre la criminalidad alcanza un 47%, es decir que crece en mayor escala que la victimización real, la cual alcanza apenas 18,3%. Por lo tanto, es necesario aclarar que la relación entre delitos contra la propiedad y percepción de inseguridad no es necesariamente lineal, esta última puede ser consecuencia de la primera, pero también puede ocurrir a la inversa; es decir, que si una persona siente temor, esto puede llevarla a armarse o contratar guardianías privadas, lo cual puede conducir a otros hechos de violencia objetiva (Carrión 2007: 4).

Por otro lado, con el objetivo de dilucidar la lógica con la que funcionan los delitos contra la propiedad en el DMQ, se estudió el comportamiento de los tipos de delitos<sup>6</sup> durante los dos últimos años. A partir de este análisis se encontró que si bien los delitos contra la propiedad son los más representativos por su número, el tipo de delitos que más se comete en el DMQ es el robo, el cual aunque se produce con fuerza sobre las cosas, no produce lesiones a las personas; es decir, es un robo no violento (ver gráfico 3). En los dos años, la suma entre los hurtos y los robos y asaltos no ha alcanzado el total de las denuncias por robos; sin embargo, es importante considerar que si bien los robos y asaltos en el año 2006 representaron un 47,40% en relación a los robos, en el año 2007 se produjo un incremento y los robos y asaltos llegaron a constituir un 54,81% de los robos. Ante estas cifras, sería necesario realizar un seguimiento de estos indicadores al finalizar el año 2008, ya que podrían revelar un problema más grave: el incremento de la violencia en el cometimiento de los robos debido a la utilización de armas y, en general, fuerza contra las personas y no solo contra las cosas.

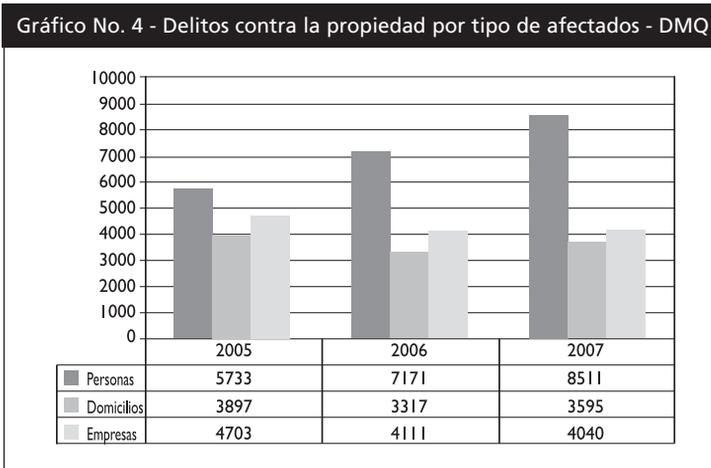
Por último, es importante analizar que, aunque a nivel internacional se ha utilizado la tasa de homicidios como referente para medir la inseguridad de una ciudad o país, en el caso de Quito este indicador no es representativo, no solo porque es relativamente bajo y se ha mantenido estable durante los últimos años (aproximadamente una tasa de 11 homicidios por cada cien mil habitantes), sino también porque no refleja el principal problema de inseguridad real y subjetiva en el DMQ: los delitos contra la propiedad. En este sentido, es evidente que la inseguridad no debería medirse por la tasa de homicidios, sino más bien considerar otros indicadores para su definición. Por esta razón, este estudio considera acertado el argumento que cuestiona el cálculo de la inseguridad de acuerdo a elementos aislados como los homi-

cidios, pues como sostiene Carrión (2008), se debería construir un índice de inseguridad similar al de inflación, el cual tendría que estar compuesto por algunas variables distintas que reflejen mejor la complejidad del fenómeno (Carrión, 2008).

### El espacio del delito: lo público y lo privado.

Los delitos contra la propiedad se han convertido en el principal problema de inseguridad en el DMQ. Por esta razón, se han aplicado varias estrategias orientadas al control y a la prevención de los mismos. Estas estrategias han respondido, generalmente, a eventos coyunturales más que a una política sólida de prevención, por lo que, para su implementación, casi no se ha considerado el carácter del espacio en donde se producen las infracciones. Con el fin de comprender más cabalmente la dinámica que caracteriza a los delitos contra la propiedad y poder diseñar medidas o políticas para su prevención y control, es indispensable determinar claramente el espacio (público o privado) y la temporalidad con la cual éstos ocurren.

El OMSC registra información acerca de las personas afectadas por los diferentes tipos de delitos y el lugar de ocurrencia del evento. En el caso de



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)  
Elaboración: propia

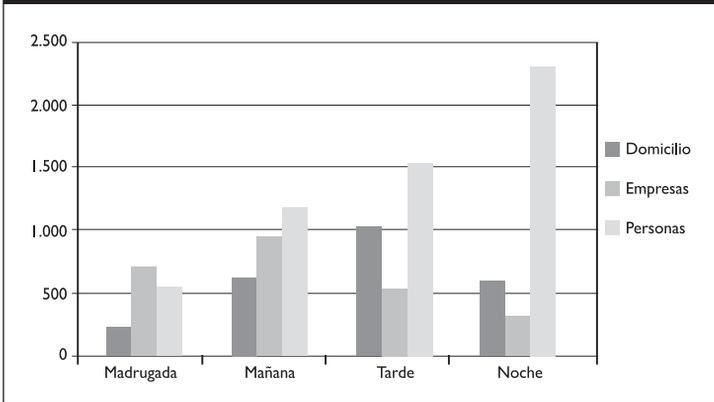
los que atentan contra la propiedad, además de incluir como afectadas a las personas y domicilios, incluye también a las empresas, (entre las cuales se consideran locales comerciales como cabinas telefónicas y centros educativos, entre otros).

Adicionalmente, se ha constatado que el comportamiento de los distintos tipos de delitos contra la propiedad es heterogéneo. Respecto al espacio en el cual se producen, en el gráfico 4 se puede notar que los delitos contra las empresas y domicilios para los años 2005, 2006 y 2007 —es decir, los cometidos en el espacio privado— representan una cantidad menor que los cometidos contra las personas en el espacio público, ya sea en la calle, en el transporte, u otro lugar; además estos últimos se incrementan año tras año, a diferencia de los primeros que disminuyen o se mantienen relativamente constantes. De igual manera, para el primer semestre del 2008, el comportamiento continúa siendo similar al observado en los años anteriores; incluso hasta el mes de julio, las denuncias de delitos contra la propiedad que afectan a las personas son mayores que las denuncias que afectan a domicilios y empresas juntas. En parte, esta constatación podría ser explicada por el hecho que una persona —objeto de un robo— “se hace más vulnerable en el espacio público que en su casa” (Carrión 2007: 7).

No obstante, para poder tomar decisiones y adoptar políticas en materia de seguridad ciudadana, además de conocer el espacio en el cual se producen los delitos, es importante conocer la temporalidad con la cual éstos ocurren, especialmente, si se toma en cuenta el comportamiento diverso de esta problemática. Durante el primer semestre del año 2008, la mayor parte de delitos contra la propiedad de las personas se perpetraron durante las noches, tendencia que se mantuvo en menor escala en los otros rangos horarios, excepto en la madrugada, pues en ese lapso las mayores afectadas fueron las empresas, quizá aprovechando que las mismas se encuentran vacías, lo cual facilita la ejecución del hecho. En cuanto a los domicilios, la mayoría de delitos se cometen en horas de la tarde, por lo que se puede aplicar la misma explicación respecto a los robos a las empresas, ya que la delincuencia aprovecha las horas en que las viviendas se encuentran vacías —y por lo tanto expuestas— para cometer los ilícitos (ver gráfico 5).

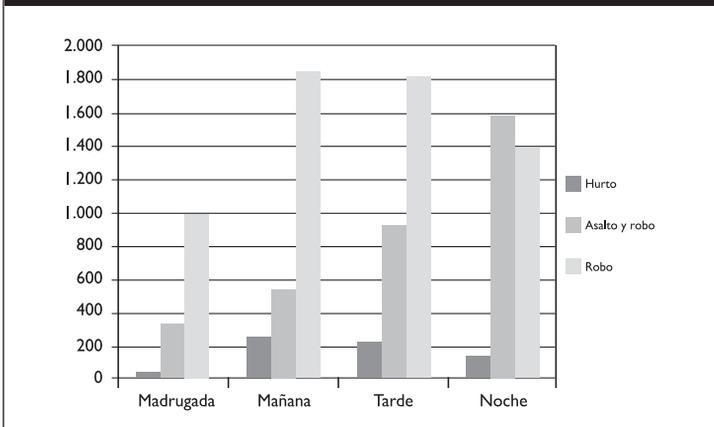
De igual manera, en lo que respecta a la clasificación horaria, se la puede comparar con los tipos de delitos contra la propiedad mencionados. Se consideró este cruce de factores para este estudio, con el fin de evidenciar que, si bien la mayor parte de delitos ocurridos en la ciudad corresponde a robos;

**Gráfico No. 5 - Clasificación horaria de delitos contra la propiedad por tipo de afectado - DMQ (Enero-julio 2008)**



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)  
Elaboración: propia

**Gráfico No. 6 - Clasificación horaria por tipos de delitos - DMQ (Enero-julio 2008)**



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)  
Elaboración: propia

en la noche la tipología con mayor ocurrencia son los robos y asaltos; en otras palabras, en horas de la noche se incrementa la violencia contra las personas en forma de actos delictivos (ver gráfico 6). Esta verificación junto con

la idea planteada previamente de que los robos y asaltos han ido incrementándose cada año, estarían revelando un serio problema de incremento de la violencia urbana que debe ser considerado con mayor detenimiento tanto en ámbitos académicos como al momento de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana.

Para concluir con este apartado, es necesario hacer notoria la diferencia que se ha presentado entre los datos registrados en el OMSC sobre denuncias de delitos contra la propiedad por tipo de afectado, y los resultados encontrados a partir del último estudio de victimización (2008). En el caso de los datos registrados en el OMSC, como se observó, las personas son las más afectadas por este tipo de delitos; mientras que en el caso de la encuesta, el índice de victimización a hogares – IVH alcanza un 25,7%, que lo hace superior al índice de victimización a personas – IVP que llega a 18,3%<sup>7</sup>. De esta reflexión surgen algunas interrogantes tales como: ¿A qué se debe la diferencia entre los datos de número de denuncias y los índices de victimización? ¿Se produce únicamente por la poca cultura de denuncia que existe en la ciudad? ¿Existen otros factores que expliquen esta diferencia?

### Asimetría: denuncias versus detenidos

A lo largo del presente documento se ha considerado a los delitos contra la propiedad como un problema de gran complejidad, por lo que, para no caer en la tentación de realizar un análisis discrecional del tema, se decidió estudiar tres de los problemas básicos que aporten elementos de debate concretos. Esta estructura del documento responde a un método de interpretación de la violencia que considera a los delitos como fenómenos complejos y multicausales, por lo que una política integral de prevención debería ir desde el antes del delito (prevención), el control (acción policial) y la represión (sistemas de justicia y carcelario) (Carrión 2007: 4) En los primeros apartados se evidenciaron las características de los delitos contra la propiedad, y se pusieron en cuestión algunas de sus lógicas, con el fin de diseñar políticas de prevención –antes del evento– más adecuadas. En este apartado se intentará problematizar el funcionamiento de los elementos de control y represión dentro de una política de prevención apropiada.

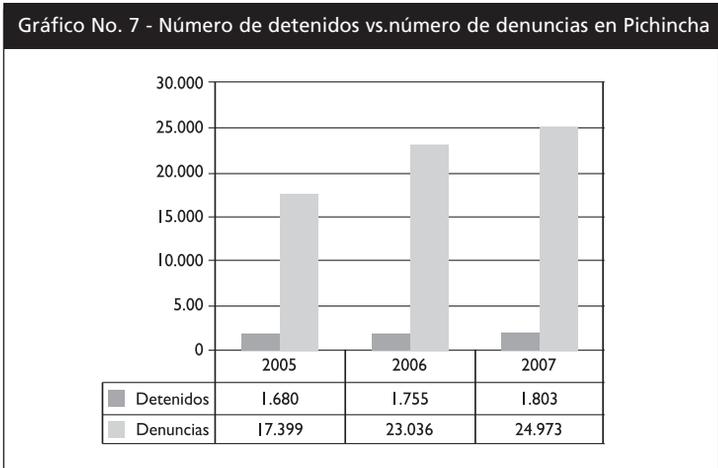
El último problema relativo a los delitos contra la propiedad tiene que ver con la idea de que al ser éstos los de mayor magnitud en el DMQ, no se

los previene ni persigue en la misma medida que a otros delitos tales como el narcotráfico<sup>8</sup>. Considerando que “un problema de tal magnitud genera frustraciones, daña la calidad de vida, suscita temores por la seguridad personal y miedo del crimen y refuerza un sentimiento de desilusión frente a la justicia penal” (Hicks y Sansfaçon s/f: 6) se esperaría un tratamiento más adecuado de dicho fenómeno a nivel local. Así, en el gráfico 7, se puede notar claramente que durante los años 2005, 2006 y 2007 ha existido una brecha inmensa entre el número de detenidos/as y el número de denuncias registradas, lo cual cada año se ha ido incrementado; pues si bien existe un pequeño aumento en el número de denuncias, la cantidad de detenidos/as se mantiene casi constante.

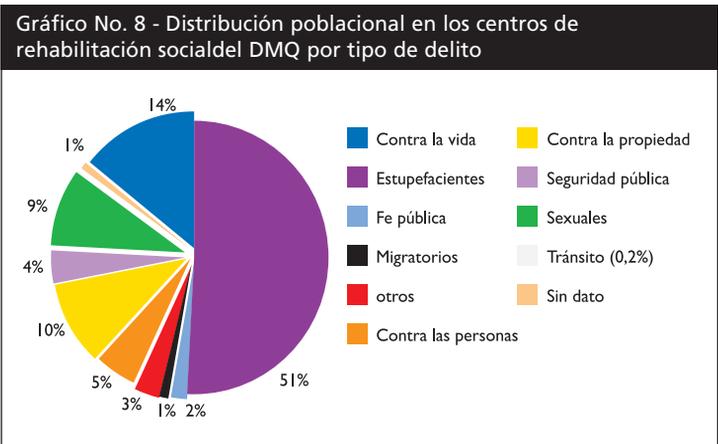
En este sentido, aunque generalmente se le atribuye la ineficacia en el control de los delitos contra la propiedad a la escases de denuncias (por un lado, a la falta de confianza de las personas en las instituciones<sup>9</sup> y, por otro lado, a la falta de interés y poco involucramiento de la comunidad<sup>10</sup>), el gráfico 7 permite constatar que, por el contrario, el problema está en el bajo nivel de detenciones por parte de la Policía Judicial; lo cual revela, más bien, un problema en el ámbito de la acción y no en el registro de la información. Aquí cabe una gran interrogante: ¿Qué está pasando realmente para que exista tal brecha? Ciertamente, sería necesario establecer los factores específicos que determinen la existencia de una diferencia tan grande entre el número de detenidos y el número de denuncias presentadas para poder establecer un adecuado control.

Respecto a este mismo tema, y considerando –como se mencionó en el primer apartado– que el porcentaje de denuncias de delitos contra la propiedad para el primer semestre del 2008 representó el 64% de los delitos totales registrados, se esperaría que la población penitenciaria fuera similar o se encontrara en proporción a este porcentaje. Sin embargo, son los delitos de estupefacientes los que concentran la mayor cantidad de personas detenidas en los centros de rehabilitación social de la ciudad, mientras los delitos contra la propiedad apenas alcanzan el 10% (ver gráfico 8).

Uno de los factores por los cuales se podría explicar esta situación (lo cual no significa que sea la única razón), es que en el caso de los delitos contra la propiedad es posible solicitar fianza cuando la persona detenida no es reincidente. Sin embargo, este constituye un factor mínimo que no brinda una explicación exhaustiva sobre el fenómeno total. Otro elemento a considerar en este tema, tiene que ver con los problemas en el sistema judicial, pues en



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial (2007)  
 Elaboración: propia



Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social (2008)  
 Elaboración: propia

la actualidad, existe un excesivo número de denuncias que no pueden ser investigadas y despachadas adecuadamente por los fiscales debido a su gran volumen; lo cual a su vez genera que no se dicten oportunamente las sentencias y que, por este motivo, los acusados/as salgan en libertad, en muchos casos, a continuar delinquiriendo (Fundación Marcha Blanca 2005, 1-3).

## Conclusiones

En el presente documento se intentó abordar tres aspectos básicos en el tema de los delitos contra la propiedad. Primero, el problema de la magnitud de los mismos a nivel nacional y sobretodo en el DMQ, mediante un análisis de las cifras de las denuncias registradas, incluyendo además la relación de las mismas con la percepción de inseguridad en la ciudad. A partir de este estudio, se encontró que los delitos más representativos del total de denuncias registradas –ya sea en el Ministerio Público o en la Policía Judicial– son los delitos contra la propiedad, tanto a nivel nacional como en Quito, ciudad que concentra más infracciones de esta clase. Asimismo, se encontró que el tipo de delito contra la propiedad más cometido en el DMQ durante los últimos años son los robos, los cuales se caracterizan por el no uso de la fuerza, es decir, que al efectuarse el hecho no se producen lesiones contra las personas. Sin embargo, de manera constante, los robos y asaltos se han incrementado, lo cual exige medidas adecuadas con el fin de que no se incremente la violencia en la ciudad. Finalmente, en este apartado se hace una reflexión, por un lado, acerca de la estrecha relación entre el incremento de los delitos contra la propiedad y la percepción de inseguridad, de tal manera que la una incide en la otra y viceversa; y, por otro lado, acerca del hecho de que la tasa de homicidios no explica el problema de la inseguridad en el DMQ, por lo que es necesario empezar a considerar otro indicador, que incluya diversas variables y pueda reflejar mejor el problema especialmente en contextos urbanos.

El segundo problema abordado, tiene que ver con el espacio en el cual se producen los delitos contra la propiedad, y dado que existen diversas modalidades de éstos, es necesario que sean desarrollados tratamientos diferenciados para cada tipo. En el caso del ámbito de ocurrencia del delito, como se observó, la mayor parte de éstos se cometen en el espacio público, por lo que se esperaría que las políticas de prevención integral enfoquen su accionar en esta área. Por otro lado, se consideró también los rangos horarios en los cuales se produce un mayor número de delitos para intentar tener una mayor comprensión y caracterización del fenómeno. En este caso, se encontró, por ejemplo, que la mayor ocurrencia de los delitos contra la propiedad en el espacio público se produce en las tardes para el caso de los domicilios, y en las madrugadas para el caso de las empresas, aprovechando que dichos lugares se encuentran vacíos, por lo que el cometimiento del acto se vuelve más sencillo. No obstante, cabe mencionar que para el diseño de políticas es

necesario que se tome en cuenta y se prioricen ciertos eventos, tales como, la mayor ocurrencia de robo y asalto por las noches, por implicar mayor violencia, al igual que los delitos a las personas en estas mismas horas, por ocurrir en el espacio público.

Por último, en lo referente a la asimetría entre el número de denuncias y el número de detenidos/as, se encontró que existe una gran brecha entre los mismos, por lo que se vuelve de vital importancia realizar un análisis profundo sobre las razones por las cuales se produce dicha asimetría. Entre algunos de los factores se podría encontrar fallas en el sistema judicial y en el sistema penal, además de falta de pruebas, falta de denuncia de los afectados, excesivo número de casos para el personal responsable, mayor seguimiento a otro tipo de delitos; sin embargo, un análisis minucioso al respecto sería necesario. De igual manera, se evidenció que de la población carcelaria total del DMQ, apenas el 10% está detenida por delitos contra la propiedad. En este caso, al igual que en el anterior, los factores podrían ser varios, entre ellos la posibilidad de solicitar fianza cuando no se trata de reincidentes; sin embargo, es necesario un análisis respecto a los posibles factores estructurales que generan esta situación.

En el presente documento se abordaron los tres puntos arriba señalados ya que los mismos pueden proporcionar interesantes elementos para un debate concreto, y además, porque mediante el análisis de dichos problemas se evidencia la complejidad de las características y dinámicas del fenómeno, y la necesidad de una política de prevención integral –que incluya tanto la prevención, como el control y la represión– para el tratamiento del mismo.

## Bibliografía

- Carrión, Fernando (2007). “Cronología de la Violencia”. En *Boletín Ciudad Segura* No.14. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- (2008). *Seguridad Ciudadana: Instrumentos para el diagnóstico y la toma de decisiones*. Quito: FLACSO sede Ecuador (mimeo).
- CIMACYT (2008). “Informe del estudio de victimización en el DMQ”. Quito: MDMQ. No publicado.
- Fundación Marcha Blanca (2005). *Proyecto de Reformas al Sistema Penal Ecuatoriano*. Quito: Alcaldía Metropolitana de Quito, Fundación Marcha Blanca.

Hicks, David y Daniel Sansfaçon (s/f). “Prevenir el desvalijamiento residencial y los robos con violación de domicilio”. Centro Internacional para la prevención de la criminalidad. Montreal. Disponible en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_195.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_195.pdf) (consultado en septiembre de 2008).

Simon, Farith (2008). “Proceso penal e impunidad”. En *Boletín Ciudad Segura* No.27. Quito: FLACSO sede Ecuador

Zavala Baquerizo, Jorge (1988). *Delitos contra la propiedad*. Tomo I. Guayaquil:

Notas:

- 1 B.A en Relaciones Internacionales y Administración de Empresas. Actualmente se desempeña como investigadora en el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador.
- 2 La mayoría de estudios que existen respecto a los delitos contra la propiedad son abordados desde una perspectiva jurídica o en pocos casos, desde un debate económico respecto al concepto de propiedad como tal. En el caso del enfoque jurídico, su principal preocupación gira en torno a establecer una denominación adecuada para los delitos que atentan el derecho a la propiedad, es decir, si se los debe conocer como delitos contra la propiedad o contra el patrimonio, además de debatir profundamente acerca del concepto de propiedad y respecto a la clasificación de los delitos que atentan contra la misma y sus respectivas definiciones. Por otro lado, en el caso del enfoque económico, el debate se centra en establecer un concepto adecuado respecto a propiedad y en la relación existente entre pobreza y delitos.
- 3 Dependiendo de cada país en América Latina existe distintos tipos de tipificaciones respecto a los delitos contra la propiedad. Por ejemplo, en el Código Penal ecuatoriano no se encuentra dentro de la clasificación de delitos contra la propiedad, los delitos de incendio y de destrucción, mientras que en otras legislaciones como la Argentina sí se ha incluido dichos delitos dentro de la clasificación de los delitos contra la propiedad.
- 4 La diferencia entre las cifras de denuncias registradas en las provincias de Pichincha y Guayas y las cifras de denuncias del resto del país es demasiado grande como para explicarse únicamente por la inexistencia de una cultura de denuncia entre la población.
- 5 CIMACYT – Centro de Investigaciones Matemáticas Aplicadas a la Ciencia y Tecnología– realizó la consultoría, que fue encargada por la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana para la aplicación de la encuesta de victimización en el DMQ.
- 6 El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana - OMSC clasifica los delitos contra la propiedad en tres tipos: robo, hurto y robo y asalto. Este último no se encuentra tipificado en el Código Penal, pero el OMSC lo utiliza con el fin de establecer una diferencia clara entre los robos en los cuales se sustrae algo ajeno utilizando la fuerza sobre las cosas y los robos en los cuales se utiliza la fuerza o violencia contra las personas, el cual es considerado un delito que genera mayor violencia. Sin embargo, si consideramos las definiciones del Código Penal, se podría entender al robo y asalto como un delito similar al robo agravado (éste sí se encuentra especificado en el Art. 552 del Código Penal), por la similitud en sus definiciones. El robo agravado se produce cuando el uso de la violencia contra las personas ha ocasionado heridas que no dejan lesión permanente o cuando se ha utilizado armas, entre otras causales de agravamiento.
- 7 El IVH es mayor al IVP incluso aunque dentro del primero no se toma en cuenta a las empresas (lo cual incrementaría el IVH). Además, el IVH es mayor al IVP incluso cuando dentro del IVP se toma en cuenta también amenazas y lesiones, lo cual incrementa el IVP.
- 8 En el año 2007 se dictaron 2.733 sentencias, de éstas 18,55% se relacionan con delitos vinculados al narcotráfico, cuando estos únicamente representan el 0,47% del total de denuncias; mientras que, los delitos contra la propiedad que representaron el 45,54% del total de denuncias no desestimadas, han tenido apenas un 28,75% de sentencias en ese mismo año (Simon 2008).
- 9 Según el último estudio de victimización realizado en el DMQ (CIMACYT 2008), el nivel de confianza en las instituciones de seguridad es bastante bajo, las personas entrevistadas respondieron tener poca o ninguna confianza en las instituciones.
- 10 Esta es una queja constante por parte de miembros de la Policía Nacional, situación que se manifestó en el Foro “Delitos contra la propiedad y seguridad ciudadana” del Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Ciudadana del MDMQ, realizado en FLACSO sede Ecuador, el 17 de septiembre de 2008.

# Tecnologías de la información y la comunicación en la prevención del delito

Blanca Armijos

El barrio de Saavedra en Buenos Aires (Argentina), durante la década de los 90, experimentó un aumento de la criminalidad y la inseguridad. Esta zona, en donde habitan personas de clase media y media baja, se ha caracterizado por una significativa presencia de la tercera edad. A raíz de los repetidos hechos de violencia de los que fueron víctimas numerosos habitantes a mediados de 1996, comenzaron a organizarse diferentes grupos de vecinos con la intención de participar activamente en el mejoramiento de la seguridad del barrio, por lo que establecieron contacto con varias instituciones encargadas de regular este aspecto.

Los vecinos de Saavedra fueron los primeros en realizar en su país un sistema similar al plan de seguridad “Vigilancia vecinal” (*Neighborhood watch*), implementado por *Scotland Yard* en el condado de *Gloucestershire*, 140 kilómetros al oeste de Londres. Este plan, denominado “Alerta”, nació el año 1997 como iniciativa de un grupo de moradores ante el incremento de delitos contra la propiedad y, ante la falta de acciones concretas por parte del Estado.

Las primeras reuniones que se realizaron en el barrio estuvieron a cargo de una agrupación política que no tuvo todo el apoyo de sus pobladores, pero luego otro grupo se constituyó en los “Vecinos solidarios del barrio Saavedra”. Las estrategias de esta organización implicaron una convocatoria amplia a la gente, a través de comunicaciones boca a boca, folletos, reuniones en asambleas, y afiches; más adelante, sus miembros optaron por más eficientes formas de difusión, utilizando tecnologías de la información y comunicación - TIC. Así, en primera instancia, se planteó la creación de un foro de intercambio de ideas vía *e-mails*, dando lugar a una incipiente base de datos referida a perspectivas y soluciones posibles; en un segundo momen-

to, crearon un sitio *web* como una forma de sistematización y difusión de la experiencia; posteriormente, en 1999 se formalizó la lista de correos con la creación de una comunidad virtual (*Yahoo group*), donde se debatía e informaba sobre los avances del proceso; finalmente, en el 2001 se montó la primera página *web*, denominada el portal Plan Alerta<sup>1</sup>.

En la práctica, este plan implica que los habitantes de una cuadra intercambien sus números telefónicos y correos electrónicos, para organizar la observación de lo que ocurre en la calle en forma mancomunada, comunicándose siempre con las fuerzas policiales en caso de detectar delitos o “conductas sospechosas”. Este plan apunta a desalentar las infracciones más comunes, y lo hace integrando estrategias urbanas con estrategias informáticas.

Así, el grupo de vecinos/as de Saavedra ha modificado y establecido nuevas actitudes, conductas y rutinas en la vida del barrio frente a hechos delictivos. Este plan permite a moradores/as mantenerse informados vía Internet, a través de una “red” que es alimentada cada día con sus aportes, lo cual les permite mantenerse comunicados tanto a nivel comunitario como con los funcionarios políticos y policiales vinculados al tema de la seguridad en Saavedra.

En relación a los resultados obtenidos, una encuesta del Ministerio de Justicia de la Argentina revela que Saavedra, antes de la implementación de este plan tenía el 11% de victimización (cuando la media de Buenos Aires era del 8%) y actualmente esa cifra se ha reducido a la mitad<sup>2</sup>.

**Notas:**

1 <http://members.tripod.com.ar/planalerta>

2 [https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota\\_id=527998](https://www1.lanacion.com/nota.asp?nota_id=527998)

# Sólo delitos violentos: un requisito de difusión

Jenny Pontón Cevallos

**S**in duda, los delitos contra la propiedad inciden ampliamente en la inseguridad ciudadana del Ecuador, pues pese a la cifra negra existente, no solo son los más denunciados frente a otros delitos –lo cual se debe en gran medida a la exigencia de este trámite por las instituciones públicas para la renovación de papeles sustraídos y por parte de los seguros contra robos para la recuperación de bienes–, sino que son masivamente difundidos a través de los medios de comunicación.

En este sentido, a efectos de analizar la cobertura que se da a los delitos contra la propiedad en la prensa escrita, en este artículo se ha realizado el ejercicio de cuantificar las noticias publicadas sobre los mismos, con el objetivo de conocer las particularidades en el tratamiento periodístico de esta problemática. De esta manera, se han recopilado todos los textos sobre este delito aparecidos de enero a octubre del 2008 en los dos diarios de cobertura nacional más representativos de Quito y Guayaquil (El Comercio y El Universo), considerando que justamente estas dos ciudades concentran la mayor cantidad de denuncias en el tema.

Cabe señalar que si bien estos delitos se clasifican en hurto, robo y, robo y asalto (como lo muestra el tema central de este boletín), tanto el primero como el segundo, no reciben cobertura a nivel mediático; razón por la cual, se ha establecido para este análisis una categorización diferente según los tópicos noticiosos ubicados: robo y asalto, asalto y homicidio, y análisis del problema. De esta manera, se encontraron un total de 105 noticias durante el periodo señalado, de las cuales el 59,04% pertenecen al primer grupo, el 22,85% al segundo, y el 18,09% al tercero. Asimismo, se halló que el 81,9% son noticias correspondientes a diario El Universo, mientras el 18,09% son

de diario El Comercio; además, se evidenció que los meses de abril y mayo son los que registran mayor cantidad de información sobre el tema.

De estos datos se pueden plantear algunas conclusiones, entre ellas: (i) los medios de comunicación cubren únicamente los delitos contra la propiedad que implican fuerza y agresión contra las personas, pues tanto el robo y asalto como el asalto y homicidio, son hechos muy violentos que ocasionan pánico inmediato y, consecuentemente, una gran audiencia. (ii) Periódicamente los delitos contra la propiedad involucran a aquellos contra las personas, no solo por la saturación de acontecimientos en cada noticia, sino además por la detallada descripción de los mecanismos violentos utilizados. (iii) Si bien existe un porcentaje importante de reportajes (18,09% ) que analizan minuciosamente el tema (al incluir cifras y entrevistas a personas especializadas), la mayoría de noticias (81,09%) emplea una redacción muy pobre que conlleva a la trivialización de la problemática. Finalmente, (iv) dado el gran número de ciudadanos/as que se informan a través de los medios, es necesario puntualizar que la victimización real y su difusión están muy lejos de ser simétricas; es decir, que el hecho de que diario El Universo proporcione ampliamente más espacio a estos delitos, no significa que objetivamente Guayaquil y la costa sean más peligrosas que Quito y la sierra, de modo que, un acercamiento a las cifras y su contexto podría dar pautas más precisas en este sentido.

# Intervenir sobre los objetos y las organizaciones criminales

Alfredo Santillán

**E**n América Latina, en general, los delitos contra la propiedad son el principal problema de inseguridad ciudadana y la ciudad de Quito no es la excepción. Esto se demuestra con los datos de las denuncias, las cuales se han incrementado de manera sostenida en los últimos tres años, y con la información provista por la última encuesta de victimización realizada en Quito en mayo del 2008. Si bien este fenómeno requiere una estrategia integral sobre el problema más que medidas coyunturales, pueden implementarse algunas disposiciones de mediano alcance tendientes a reducir los niveles de inseguridad ciudadana centradas en dos frentes: los objetos y las organizaciones criminales.

En el primer caso, el problema se vuelve crítico en tanto la oportunidad de encontrar una ocasión para este delito se ha multiplicado exponencialmente, pues la vida urbana actual implica el uso de aparatos cada vez más sofisticados en lo tecnológico y de menor tamaño. Así, objetos como teléfonos celulares, computadores portátiles, y demás equipos móviles son los más robados a las personas, y su diseminación en la ciudad hace imposible que la policía pueda evitar los robos mediante el patrullaje como se suele pensar. Aquí es importante notar que los delitos a la propiedad no tienen sentido si esos bienes no son reintroducidos a la economía, es decir que, mientras las ocasiones de cometer el robo son difusas, las formas de reinserción de estos bienes tienen características más concretas. Por esta razón, actuar sobre la cadena de circulación de bienes robados puede contribuir más a la disminución de su cometimiento, para lo cual se recomienda: tipificar la tenencia de mercancías robadas y su compra como delitos; acordar con las empresas que los bienes robados no puedan ser reactivados (sobre todo en el caso de los teléfonos celulares); hacer campañas para disminuir la compra de artículos

robados y enfocar el trabajo de inteligencia policial hacia los mercados ilegales dentro y fuera de la ciudad.

El otro frente de acción debería ser la intervención sobre las organizaciones criminales. El delito a la propiedad no se centra únicamente en los objetos que portan las personas sino que incluye el robo de domicilios y locales comerciales. Esto genera efectos sociales extremadamente negativos pues hace que el espacio privado sea también inseguro. Sobre esta forma del delito contra la propiedad se concentra la demanda del servicio de seguridad privada que va desde las alarmas y video vigilancia, hasta los servicios de la guardianía privada. No obstante, la respuesta pública sobre este fenómeno debería apuntar al desmantelamiento de la criminalidad que está detrás del mismo, pues su cometimiento requiere profesionalización y una alta organización que va más allá del simple delito callejero. Aquí nuevamente es fundamental centrar el trabajo de inteligencia policial hacia este tipo de agrupaciones, lo que implicaría redireccionar la utilización de recursos materiales y humanos de la policía, pues el trabajo de inteligencia se concentra en los delitos de narcotráfico y no en aquellos que causan mayor inseguridad a la población.

Delitos contra la propiedad en América Latina			
País	Año	Descripción	Denuncias
Argentina	2005	Contra la propiedad	739,250
Brasil	2003	Contra el patrimonio	857.140
Chile	2005	Robos y hurtos	316,802
Colombia	2002	Contra la propiedad	358,230
Costa Rica	2001	Contra la propiedad	18,724
El Salvador	2004	Relativos al patrimonio	35,319
Nicaragua	2004	Contra la propiedad	21,332

Fuente: Dammert, Lucía y Arias, Patricia (2007). "El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política". Serie Estudios Socio / Económicos N° 40. Santiago: Cieplan  
Elaboración: Diana Mejía

Cáceres Ruiz, Luis (2006). **Delitos contra el patrimonio: aspectos penales y criminológicos**. Madrid: Editorial Visión Net. 223 p.p. ISBN (13): 9788498212624



Los delitos contra el patrimonio representan las dos terceras partes de todas las infracciones penales cometidas en España. ¿Cómo son esos delitos? ¿Cuándo y dónde se realizan? ¿Qué edad y sexo tienen sus autores? ¿Actúan individualmente o en grupo? En esta obra se realiza una exposición de las distintas posturas doctrinales y un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, confrontando el análisis jurídico con la realidad de cómo estos crímenes se producen. Para ello se han utilizado las distintas estadísticas oficiales del Ministerio del Interior, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado y se ha realizado un estudio de más de mil sentencias penales con la intención de determinar las características que presentan en la realidad social los delitos contra el patrimonio (fuente: [www.marcialpons.es](http://www.marcialpons.es)).

Gutiérrez Gilsanz, Xavier (2007). **Delitos contra el patrimonio**. Madrid: Editorial La Ley, 1.056 p.p. ISBN: 9788497257718



Este libro analiza desde la jurisprudencia los delitos patrimoniales, entre los que se encuentran los hurtos, robos, extorsión, robo y hurto de uso de vehículos, usurpación y defraudaciones, además de la estafa, apropiación indebida, entre otros. De este modo, el texto no solo realiza una recopilación de sentencias del Tribunal Supremo Español, sino que elabora una exposición ordenada y sistemática, examinando detenidamente los distintos elementos de cada tipo penal y las cuestiones que les atañen, con el objeto de lograr el método más adecuado para su tratamiento y comprensión. Este libro constituye una aportación rigurosamente original y relevante del autor (fuente: Gutiérrez 2007).

## **Páginas Web:**

**Fiscalía de la República del Ecuador**

<http://www.fiscalia.gov.ec/>

**Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana - MDMQ**

<http://www.observatorioseguridaddmq.net/>

**Centro de Estudios e Investigaciones Estadísticas - ESPOL**

<http://www.icm.espol.edu.ec/delitos/historial.htm>

**Observatorio de la seguridad ciudadana -BID**

<http://www.iadb.org/seguridad/eventos.cfm?language=Sp&parid=4>

**Observatorio Centroamericano sobre Violencia – OCAVI**

<http://www.ocavi.com/>

# Delitos contra Vehículos



# El robo de vehículos ¡un negocio que prende motor!

Fernando Carrión M. (Flacso-Ecuador) y  
Ximena Tocornal (CESC-Chile)

El robo de vehículos es uno de los delitos que suscita mayor connotación social debido, entre otras razones, a su alto nivel de ocurrencia (tasas relativas y absolutas importantes) y al valor simbólico y funcionalidad que éste tiene en la vida cotidiana de un amplio sector de la población, especialmente para los estratos de clase media. Para muchos, el automóvil está estrechamente relacionado con el éxito económico y social de su dueño o dueña; en este sentido, la sustracción arbitraria –violenta o no– de un vehículo contribuye a erosionar todo un imaginario de sociedad de consumo y de protección de los bienes privados, y contribuye a construir una sensación de impotencia, temor y desamparo.

Una prueba de la gravitación social del delito de robo de vehículos es su altísimo porcentaje de denuncia en comparación con otros ilícitos. En otras palabras, la casi totalidad de estos hechos tienden a ser denunciados ante la policía y los tribunales, lo cual tiene relación con las empresas aseguradoras que exigen la denuncia para hacer efectivos los procesos de indemnizaciones. También es cierto que el alto nivel denuncia permite que las circunstancias en que se producen estos delitos sean ampliamente conocidas por las autoridades, lo que en principio, debería facilitar el diseño e implementación de políticas públicas específicas para contrarrestar su alta ocurrencia.

Debido al especial interés que reviste el robo de vehículos, el Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, han aunado esfuerzos en un número especial conjunto de las publicaciones *Boletín Ciudad Segura* y *Boletín + Comunidad + Prevención*, respectivamente. El análisis descriptivo y comparativo que a continuación se presentamos entre las realidades de las ciudades de Quito y Guayaquil, por una

parte, y de Santiago, por otra, arroja algunas interesantes luces con respecto a las circunstancias en que ocurren los delitos y, además, entregamos algunas claves de tendencias a nivel de cada uno de los países.

Cabe destacar que el robo de vehículos es en gran medida un delito urbano, y por ello nos hemos concentrado en las ciudades más importantes de Ecuador y Chile, donde existe un aumento sostenido del delito desde al menos un par de años, lo cual es congruente con el crecimiento, también sostenido, del parque automotriz en ambos países. En la gran mayoría de los casos, los robos ocurren de noche, estando los vehículos estacionados y sin testigos –a excepción del caso de Guayaquil donde prácticamente no hay diferencia entre vehículos circulando o estacionados.

Asimismo, se debe tener en cuenta que este incremento de los hechos delictivos y de los grados de violencia tiene que ver con el surgimiento y consolidación de mercados ilegales de transacción económica de piezas y vehículos robados. Es decir, de la existencia de un mercado explícito donde se comercializan los objetos del robo, configurando una cadena delictiva que encarna un largo proceso, compuesto por múltiples y diferenciadas etapas. En otras palabras, el robo de vehículos trae aparejada la presencia de un sinnúmero de hechos delictivos adicionales, que no se agota en el robo de los mismos: manipulación de registros y colores, compra ilegal de bienes robados, exportación-importación fraudulenta y matriculación corrupta, entre otros.

De allí que se hace imprescindible diseñar políticas para cada una de las fases del conjunto del proceso y no sólo a su parte inicial (estrategias de vigilancia policial o alarmas, por ejemplo). Es importante reconocer que al tratarse de un delito económico, éste debe ser enfrentado bajo la lógica económica del mercado y no sólo policialmente. ¿Por qué combatir únicamente el comienzo de la cadena (oferta) cuando también puede ser controlado desde su parte final (demanda)? Hay que introducir cambios legales para que pierda sentido el aforismo popular “ladrón que roba ladrón tiene mil años de perdón”; generalizar la venta de seguros contra vehículos (menos burocráticos); intervenir en las fronteras internacionales; y, ser riguroso en la matriculación de automotores de segunda mano, entre otras recomendaciones.

# Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil<sup>1</sup>

Mauricio Abril Donoso<sup>1</sup> y Alex Tupiza Aldaz<sup>2</sup>

## Introducción

Los delitos contra vehículos adquieren especial significado en el ámbito de las estadísticas oficiales de la seguridad ciudadana, ya que la cifra negra<sup>3</sup> que limita la comprensión de la dimensión de un delito, es particularmente reducida en este tema<sup>4</sup>. Esto es producto, por una parte, de la exigencia de las aseguradoras de denunciar el hecho, y por otra parte, de la considerable pérdida económica que representa para las víctimas que sufren este delito; situación que posibilita construir políticas públicas basadas en la realidad e incluso impulsar iniciativas desde el ámbito empresarial.

El presente trabajo se centrará geográficamente en las dos principales ciudades del Ecuador: Quito (capital del país) y Guayaquil (puerto principal), las mismas que concentran el 27,68% de todo el parque automotor nacional. Esta elección nos permitirá establecer comparaciones y diferencias entre los dos polos regionales de desarrollo del país, lo cual resulta pertinente en la medida que estas ciudades poseen una pluralidad de usos, costumbres y lógicas de comportamiento (Echeverría 2008:193) que se evidencia también en la dimensión de la inseguridad.

El objetivo del estudio consiste en determinar el comportamiento del robo y hurto de vehículos para definir y proponer acciones adecuadas según la realidad delictual de cada una de las ciudades. Para el efecto, se abordará descriptivamente las variables asociadas a la victimización de vehículos, se establecerá el comportamiento evolutivo de los delitos y se estimará el riesgo de que sean delinquidos.

Adicionalmente, al conocimiento sustentado en métodos descriptivos cuantitativos, se empleará el enfoque epidemiológico<sup>5</sup> para desarrollar una

adecuada reflexión y comprensión de esta actividad delictual. Cabe señalar que no se incluyen en este estudio el robo y hurto de accesorios, desmantelamiento y clonación de vehículos.

## Delimitación conceptual

Para esta investigación se utilizarán estadísticas oficiales sobre el robo y hurto de vehículos, que son aquellas informaciones cuantificadas sobre comportamientos presuntamente delictuosos que efectivamente se producen en la vida social. Estas estadísticas se generan en los procesos de definición y registro por parte de instituciones estatales (Sozzo 2008: 30), que en el caso de este trabajo son la Policía Judicial y el Ministerio Público, tanto para Quito como para Guayaquil.

Las estadísticas oficiales serán complementadas con los resultados que se obtuvieron en la Primera Encuesta a Nivel Nacional de Percepción y Victimización, ejecutada en el año 2008 por parte de la Unidad de Ejecución Especializada en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. La importancia de su uso radica en que las encuestas logran una descripción de las características y circunstancias del acto delictivo que posibilita obtener una imagen más completa de la situación delictual, ya que capta incidentes no reportados a la policía o fiscalía (Camardiel 2009: 215).

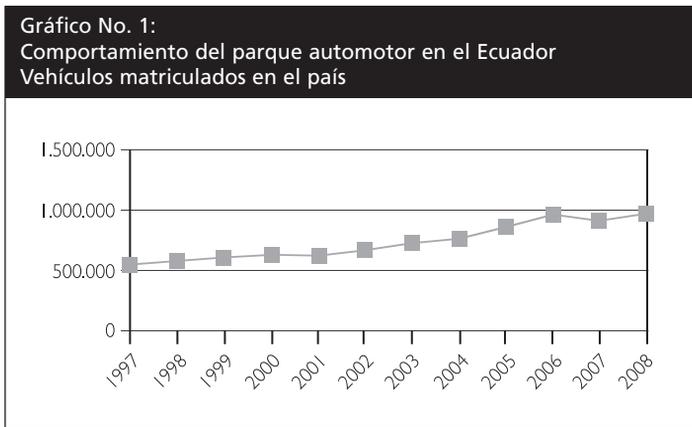
En lo que respecta a la delimitación conceptual de hurto y robo, debemos aclarar que su uso se ancla al Código Penal Ecuatoriano (1971), el mismo que califica a los delitos contra la propiedad en los siguientes artículos:

- “Art. 547.- [Hurto].- Son reos de hurto los que, sin violencia ni amenaza contra las personas, ni fuerza en las cosas, sustrajeren fraudulentamente una cosa ajena, con ánimo de apropiarse.”
- “Art. 550.- [Robo].- El que, mediante violencias o amenazas contra las personas o fuerza en las cosas, sustrajere fraudulentamente una cosa ajena, con ánimo de apropiarse, es culpado de robo, sea que la violencia tenga lugar antes del acto para facilitararlo, en el momento de cometerlo, o después de cometido para procurar su impunidad.”

## La cuestión vehicular

La inseguridad y el tránsito vehicular son dos de los principales problemas identificados por la población, sobre todo en Quito. No olvidemos que cada ciudad y país generan un mapa discursivo que reconoce problemas de inseguridad que preocupan y generan un relato propio (Rey 2009: 123), basta revisar las propuestas electorales previas a los comicios locales y nacionales (por ejemplo de abril de 2009), para confirmar que las agendas mediática, pública y política están marcadas por esta temática. En este contexto, la cuestión vehicular adquiere una fuerza preponderante en al menos tres temas: muertes por accidentes de tránsito, robo y hurto de vehículos y movilidad. Para dimensionar el alcance que adquiere el problema, recordemos que la tasa de fallecimientos por accidentes de tránsito en el Ecuador está por encima de los 20 extintos por cada cien mil habitantes, una cantidad más alta que la de los homicidios (Carrión 2008: 293).

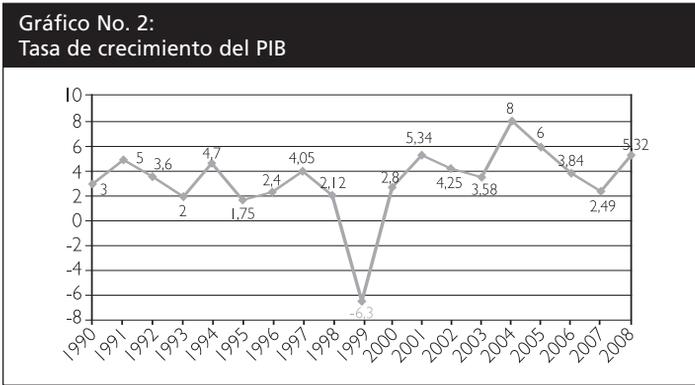
Un elemento clave para entender la cuestión vehicular es la evolución del parque automotor. En este sentido, vemos que en el Ecuador a partir del año 2002 –una vez instalada la dolarización– existe un incremento importante de vehículos, sostenido principalmente por el crecimiento de créditos de consumo que posibilita la adopción de una moneada dura, y por la agresiva inversión en bienes muebles e inmuebles debido a la desconfianza en el sistema bancario.



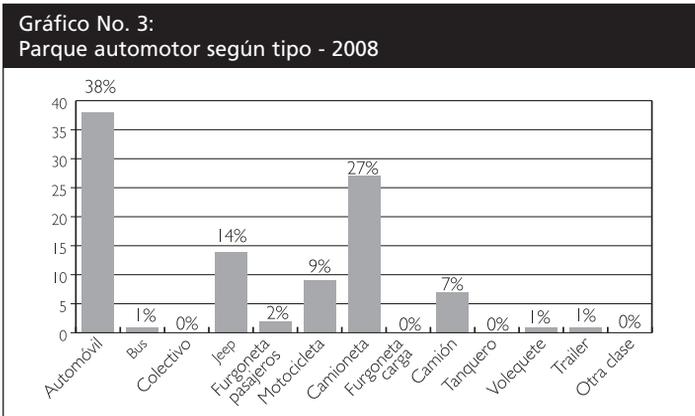
Fuente: Anuario de Transportes INEC (2008).  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada.

En términos generales se puede afirmar que el mercado vehicular posee una estabilidad creciente. Incluso en años como 1999 en que estalló la crisis bancaria y se generó un receso económico (ver gráfico No. 2), el comportamiento creciente del parque vehicular no sufrió impacto en la tendencia.

Por otra parte, tres tipos de vehículos detentan la mayor composición del parque automotor en el Ecuador, estos son automóviles con el 38%, camionetas con el 27% y jeeps (4x4) con el 14%.



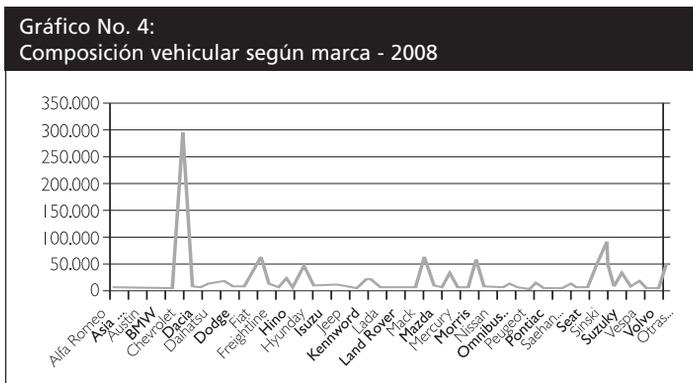
Fuente: Banco Central del Ecuador (2008).  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada.



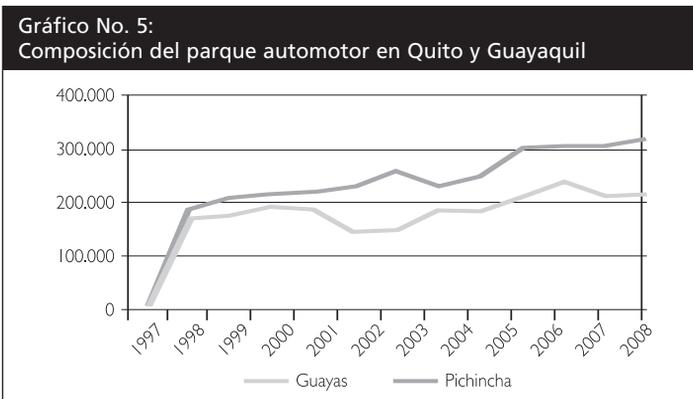
Fuente: Anuario de Transportes INEC (2008).  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada.

La composición vehicular por marca, se encuentra determinada por el funcionamiento de la ensambladora de vehículos Chevrolet en el país. Esta empresa capta considerablemente el mercado, lo que hace que la mayor cantidad de vehículos victimados correspondan a esta marca.

Para comparar la evolución vehicular de Quito y Guayaquil, se utilizará la información de las provincias de Pichincha y Guayas, donde las ciudades en cuestión son capitales cantonales respectivamente y concentran la mayor cantidad del parque automotor. El gráfico No. 5 permite apreciar que Pichincha posee más vehículos que Guayas, diferencia que se evidencia desde el año de 1998.

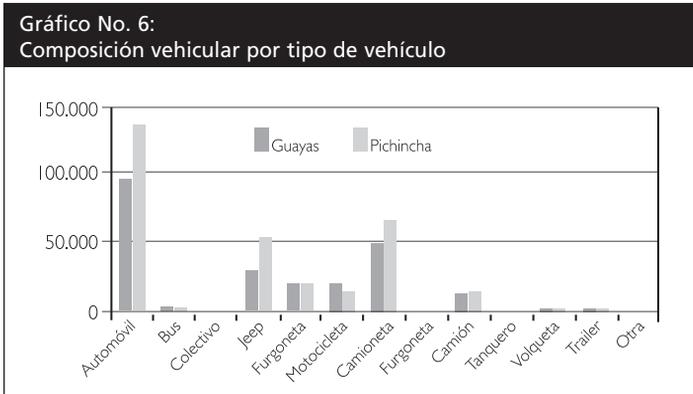


Fuente: Anuario de Transportes INEC (2008). Elaborado: Unidad de Ejecución Especializada.



Fuente: Anuario de Transportes INEC (2008). Elaborado: Unidad de Ejecución Especializada.

Al igual que a nivel nacional, los tipos de vehículos que poseen mayor representatividad en Guayas y Pichincha son los automóviles, las camionetas y los jeeps (4x4) en orden de importancia numérica. Además, es necesario anotar que solamente en el caso de las motocicletas la primera provincia supera a la segunda en cuanto a número de vehículos.



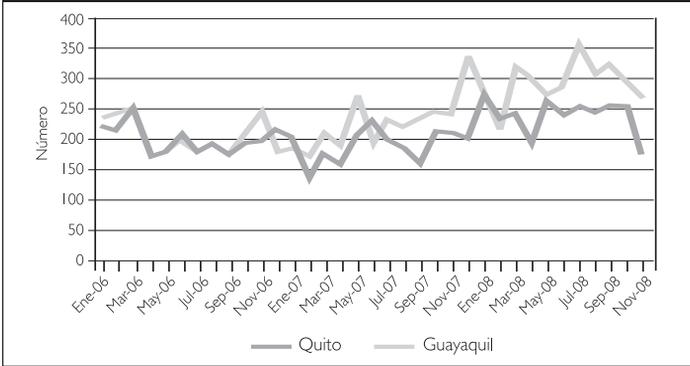
Fuente: Anuario de Transportes INEC (2008).  
Elaborado: Unidad de Ejecución Especializada.

## Delitos contra vehículos

En términos generales, podemos decir que las denuncias sobre robo de vehículos son mayores en la ciudad de Guayaquil, pese a que Quito posee un número más alto de vehículos. En gráfico No. 7 se puede apreciar que en el año 2006 existió un comportamiento similar entre las dos ciudades; sin embargo, a partir del mes de enero de 2007 la tendencia de estos delitos en Guayaquil ha sido creciente, a excepción de los meses de enero, febrero y marzo de 2008.

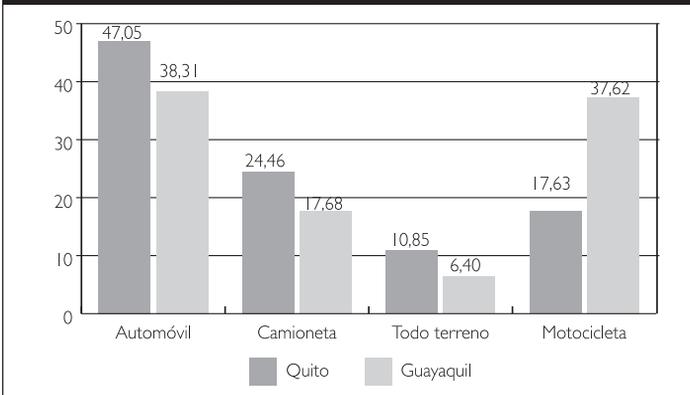
En el gráfico No. 8 se aprecia que en la ciudad de Quito, las denuncias de robo y hurtos de automóviles, camionetas y jeeps (todo terreno) superan a las denuncias presentadas en Guayaquil; sin embargo, en esta ciudad las motocicletas tienen una alta tendencia a ser robadas ocupando el segundo lugar luego de los automóviles.

**Gráfico No. 7: Evolución del número de denuncias en Quito y Guayaquil. Delitos contra vehículos**



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)  
 Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

**Gráfico No. 8: Delitos a vehículos según el tipo (2008)**



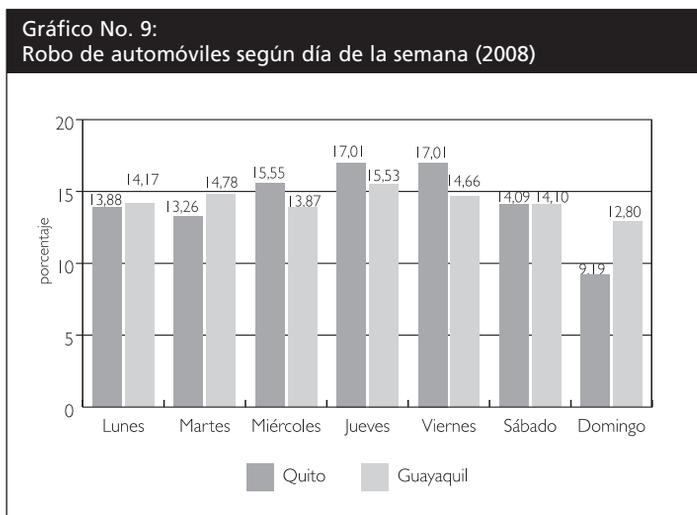
Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)  
 Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

En general, el robo de automóviles tiene un comportamiento similar según el día de cometimiento del delito tanto en Guayaquil como en Quito, a excepción del domingo en que existe mayor robo de vehículos en el puerto principal.

El comportamiento de los delitos contra las camionetas es diferente en las dos ciudades según el día en que ocurre el hecho. Los lunes, martes y viernes existe mayor número de robos en Quito, mientras que el resto de días –miércoles, jueves, sábado y domingo– la cantidad de delitos aumenta en Guayaquil (ver gráfico No. 10). Asimismo, en Quito, el día de mayor riesgo para el robo de vehículos todo terreno es el jueves, mientras que en la ciudad de Guayaquil son los viernes y sábado (ver gráfico No. 11).

Si bien el robo de motocicletas en la ciudad de Guayaquil es superior a los que se suscitan en Quito, el comportamiento por día de la semana es similar en las dos ciudades; así, la mayor cantidad de delitos se dan entre lunes y viernes, disminuyendo su frecuencia los sábados y domingos.

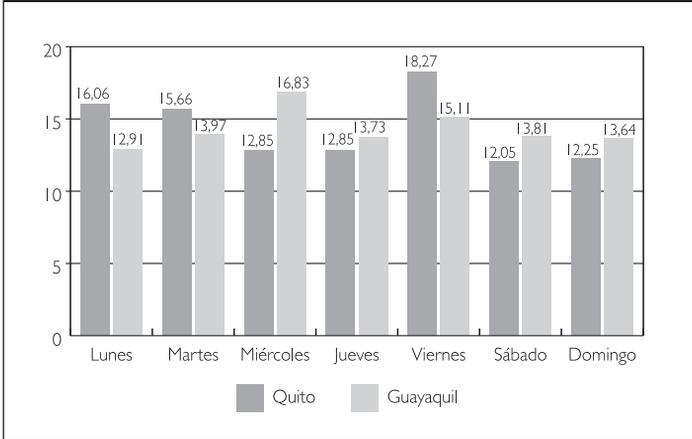
Por otro lado, según el rango horario, no se evidencia una diferencia marcada entre Quito y Guayaquil, en general se observa que la mayor frecuencia de delitos se produce en horas de la noche. Sin embargo, se debe destacar que la mañana es la jornada donde Guayaquil supera en denuncias a Quito, incluso este mismo horario es el que concentra más delitos en el puerto principal.



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

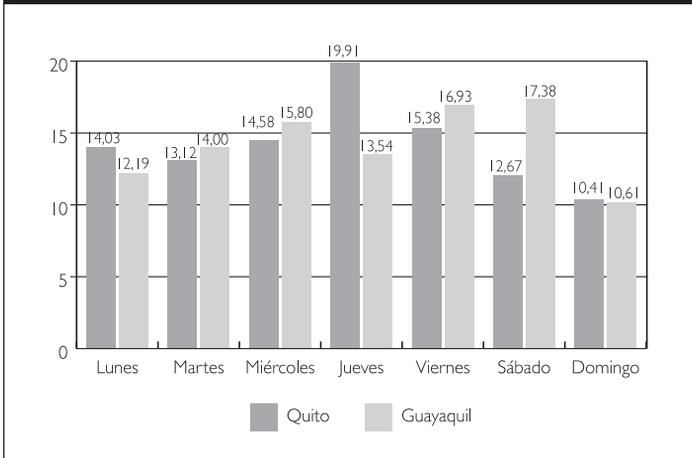
**Gráfico No. 10:**  
**Robo de camionetas según día de la semana (2008)**



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

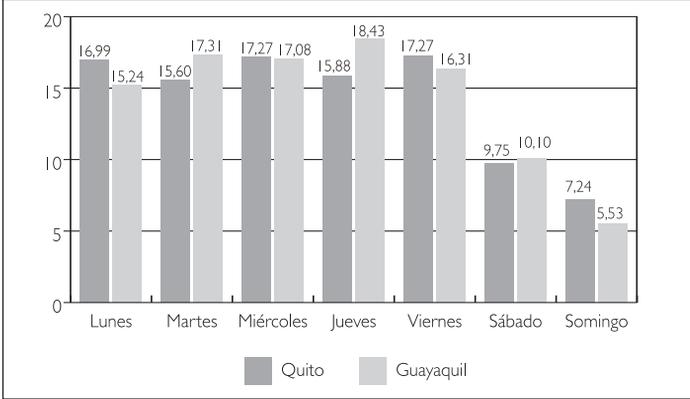
**Gráfico No. 11:**  
**Robo de vehículos todo terreno según día de la semana (2008)**



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

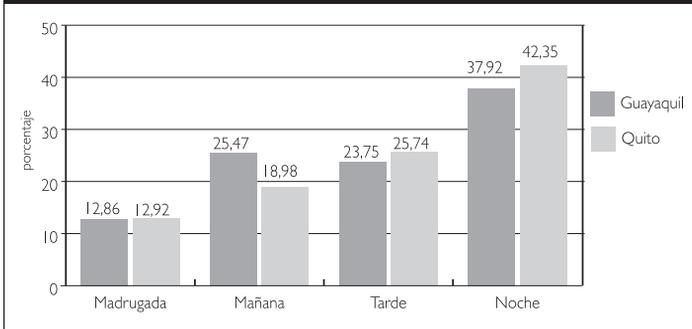
**Figura 12**  
Robo de motocicletas según día de la semana (2008)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

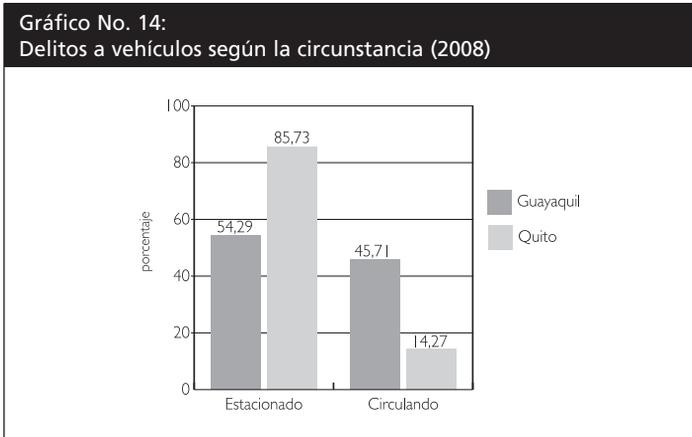
**Gráfico No. 13**  
Delitos a vehículos según clasificación horaria (2008)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

Es claro que según la circunstancia en que se produce el delito, existen niveles de violencia diferentes tanto en Quito como en Guayaquil. Así, en la capital, la mayoría de delitos a vehículos se producen cuando estos están estacionados, mientras en Guayaquil existe una mínima diferencia entre los atentados que suceden cuando los vehículos están en circulación o estacionados (ver gráfico No. 14).



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)

Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

Al estudiar el comportamiento delictual según la marca, se observa tanto en Quito como en Guayaquil, que los vehículos Chevrolet son los más delinquidos. La diferencia estriba en el porcentaje que representa para cada ciudad, siendo más importante en Quito donde concentra el 35,29% de las denuncias, siete puntos más que en el puerto principal; en segundo lugar aparecen los vehículos Suzuki, pero con una participación considerablemente menor. Por su parte, en Guayaquil el porcentaje de vehículos Chevrolet delinquidos alcanza el 28,19%, seguido por la marca de motos Suzuki con el 27,77%, porcentaje que devela la importancia de este medio de transporte en la composición del delito contra vehículos (ver cuadro No.1).

En cuanto a los robos según el color del vehículo, se observa que en Guayaquil son afectados mayoritariamente los de color blanco, en tanto que en Quito son los vehículos de color rojo (ver cuadro No. 2). A continuación, se muestra el comportamiento de delitos según el año de fabricación de los vehículos; de manera que, los modelos de las décadas del setenta y ochenta son más delinquidos en Guayaquil, mientras los modelos más nuevos fabricados a partir del año dos mil, son más delinquidos en Quito (ver gráfico No. 15).

**Cuadro No. 1:**  
Vehículos más delinquidos según la marca

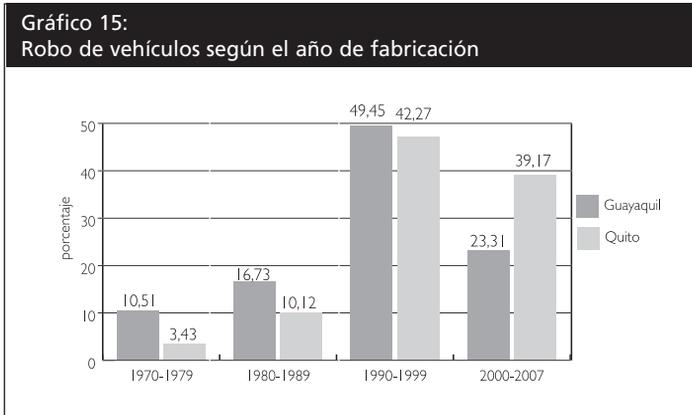
Top 10	Vehículos más delinquidos Quito	Porcentaje	Top 10	Vehículos más delinquidos Guayaquil	Porcentaje
1	CHEVROLET	35,29	1	CHEVROLET	28,19
2	SUZUKI	15,76	2	SUZUKI (Moto)	27,77
3	MAZDA	8,90	3	NISSAN	5,13
4	TOYOTA	6,62	4	SUZUKI	4,64
5	NISSAN	5,95	5	TOYOTA	4,59
6	FIAT	3,67	6	MAZDA	3,81
7	HYUNDAI	3,33	7	LADA	3,55
8	VOLKSWAGEN	2,76	8	MITSUBISHI	3,38
9	MITSUBISHI	2,57	9	HYUNDAI	3,30
10	FORD	2,43	10	FORD	3,30

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008).  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

**Cuadro No. 2:**  
Color de vehículo más delinquido

Número	Quito Color	Porcentaje	Número	Guayaquil Color	Porcentaje
1	ROJO	20,70	1	BLANCO	18,56
2	BLANCO	18,79	2	ROJO	16,36
3	AZUL	14,38	3	AZUL	13,61
4	VERDE	9,66	4	VERDE	10,51
5	GRIS	7,48	5	GRIS	8,63
6	PLATEADO	7,21	6	PLOMO	7,40
7	NEGRO	5,92	7	VINO	5,91
8	VINO	4,01	8	AMARILLO	4,15
9	BEIGE	2,94	9	BEIGE	3,85
10	AMARILLO	2,72	10	NEGRO	3,27

Fuente: Estadística Vitales, INEC (2007). Elaboración: propia



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008) y Comando Provincial del Guayas (2008)  
 Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

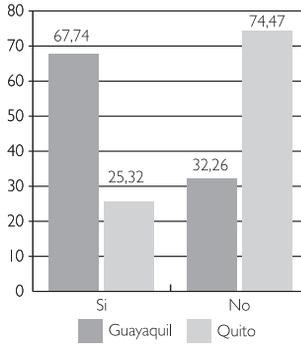
## Resultados de la encuesta de victimización y percepción de inseguridad

Los resultados que se obtuvieron en la encuesta de victimización y percepción de inseguridad con respecto a delitos contra vehículos, en su gran mayoría redefinen los niveles de victimización y las características del delito obtenidas del procesamiento de las denuncias. En este sentido, vemos que en Guayaquil el porcentaje de personas que estuvieron presentes durante el cometimiento del delito es más alto de lo que dicen las denuncias, incluso cuando los autos estuvieron estacionados. Un aspecto que llama poderosamente la atención es que en Guayaquil el 80,95% utilizó armas en la victimización, mientras que en Quito el 83,33% no hizo uso de éstas, lo cual marca una diferencia cualitativa en la actividad delictual de estas dos ciudades.

Otro resultado importante que produjo la encuesta, tienen que ver con la jerarquización del robo de vehículos.

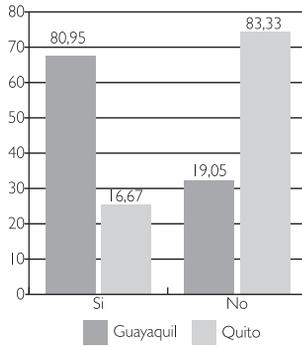
En Guayaquil, en orden de importancia, los delitos se cometen contra automóviles, motocicletas y bicicletas; mientras que en Quito, el delito se centra en automóviles, camionetas, motocicletas y bicicletas, registrándose una diferencia en las prioridades delictuales.

**Gráfico 16:**  
**¿Estuvo presente durante el robo?**



Encuesta de victimización y percepción de inseguridad (2008)  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

**Gráfico 17:**  
**¿Los autores utilizaron armas?**



Encuesta de victimización y percepción de inseguridad (2008)  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada

## Conclusiones y recomendaciones

El comportamiento mensual de los robos a vehículos fue similar entre Quito y Guayaquil hasta finales del 2007, a partir de enero de 2008 se tiene un mayor número de delitos en el puerto principal.

Si observamos el tipo de vehículo cruzado con el día en el que se produce el delito, se puede colegir que entre Quito y Guayaquil el comportamiento es similar. Los días de mayor riesgo son los laborables, en tanto que el riesgo de robo disminuye los días sábados y domingos, aunque en menor grado en el robo de camionetas.

La diferencia más notoria del comportamiento delictual entre Quito y Guayaquil se detecta cuando se analiza la circunstancia en que se produce el delito. En Quito, los vehículos son robados mayoritariamente cuando están estacionados, sin presencia de ocupantes; mientras en Guayaquil, por el contrario, el hecho se suscita en presencia de usuarios y con uso de armas de fuego.

En la ciudad de Guayaquil, las motocicletas Suzuki prácticamente tienen el mismo riesgo de ser robadas que los vehículos Chevrolet, este dato es importante para la construcción de políticas públicas focalizadas.

La prioridad delictual difiere en Quito y Guayaquil. En la capital los vehículos más robados son automóviles, camionetas y motocicletas, en tanto que en el puerto principal son automóviles, motocicletas y bicicletas.

Según el año de construcción del vehículo, se observa que los fabricados entre 1979 y 1999 tienen mayor posibilidad de sufrir un robo en la ciudad de Guayaquil. Al contrario, los vehículos fabricados a partir del año 2000 poseen más posibilidad de ser robados en Quito.

En Quito, se debe fomentar acciones preventivas tales como no dejar el vehículo abandonado en la vía pública sin vigilancia o en estacionamientos poco seguros. En Guayaquil, deben establecerse medidas de reacción y vigilancia mediante patrullaje motorizado y vehicular.

## Bibliografía

- Camardiel, Alberto (2009) “Encuestas de victimización por muestreo: El caso de Venezuela”. En Carrión, Fernando y Johana Espín, (comp) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO. Ecuador.
- Carrión Fernando (2008) “¿Accidentalidad vial o violencia urbana?” En Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (comp) Seguridad Ciudadana: escenarios y efectos. FLACSO. Ecuador.
- Código Penal Ecuatoriano (1971). Disponible en: <http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/CodigosLeyes/CODIGO%20PENAL.htm>
- Echeverría, Bolívar (2008). Vuelta de siglo .Fundación editorial el perro y la rana. Venezuela.
- INEC (2008). Anuario de transportes. Quito: INEC. Disponible en: [http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv\\_eco/transportes](http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_eco/transportes)
- Rincón, Omar y Germán Rey (2009) “Los cuentos mediáticos del miedo” En Carrión, Fernando y Johana Espín (comp) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. FLACSO. Ecuador.
- Sozzo, Máximo (2008). Inseguridad, prevención y policía. FLACSO. Ecuador.

### Notas:

- 1 Estadístico de la Dirección de Transparencia, Gestión Policial y Derechos Humanos de la Unidad de Ejecución Especializada
- 2 Director de la Dirección de Transparencia, Gestión Policial y Derechos Humanos de la Unidad de Ejecución Especializada
- 3 Se denomina cifra negra a los delitos que no son denunciados.
- 4 Exceptuando, por supuesto, el delito contra bicicletas que se encuentra en esta categoría.
- 5 El enfoque epidemiológico consiste en tener un seguimiento evolutivo y descriptivo de la violencia por el tipo de evento o fenómeno delictual, en este caso el robo de vehículos.

# Robos de vehículos en el Gran Santiago

Ximena Tocornal<sup>1</sup> y Antonio Frey<sup>2</sup>

## Introducción

El robo de vehículos representa hoy en día un tipo de delito urbano que ha tenido un aumento sostenido en la última década en ciertas de las grandes ciudades latinoamericanas. En la medida que crecen las ciudades, los desplazamientos se hacen más largos y quienes pueden costear un vehículo (en ocasiones dos o tres por hogar), creerán que esa es la solución. Sin embargo, sabemos por experiencia propia que ello puede significar mayores tiempos de traslado y más costos ligados al automóvil (más combustible y más desgaste del vehículo, estacionamientos pagados, seguros, medidas de seguridad, etc.). Es que el automóvil además de servir como medio de desplazamiento, cumple otras funciones simbólicas ligadas al *status* y también a la sensación de seguridad de su dueño o dueña. Paradójicamente, esa sensación de seguridad asociada al automóvil puede verse rápidamente menoscaba por el robo de algún objeto dejado en su interior, alguna de sus partes o accesorios, así como del vehículo completo. En este sentido, este tipo de delitos tiene costos económicos y sociales.

Los costos económicos se asocian con los ya mencionados dispositivos de seguridad (alarmas y trabas de bloqueo) y seguros más, por cierto, las pérdidas para las víctimas, las que serán más graves cuando el vehículo usurpado sea de uso comercial pues ello afecta directamente la fuente de ingresos. Pero sin duda el costo económico más complejo para un país tiene relación con los mercados informales donde se compran y venden artículos robados, lo que a su vez alimenta el circuito de la delincuencia (comprar bienes robados es comprar delincuencia). Por lo demás, el robo de vehículos y de sus partes tiende a afectar en mayor medida a quienes tienen menos recursos, pues ellos

deben dispensar una mayor proporción de sus ingresos, ya sea por la compra de un vehículo y/o por la reposición de las partes robadas.

Los costos sociales se vinculan también con aquella cultura que incentiva la receptación de objetos robados y que reproduce el circuito de la delincuencia. Además, el robo de un vehículo y el temor asociado a ello pueden inhibir el desplazamiento por determinados lugares (por ejemplo, evitar ir a ciertos sectores de ciudad a cenar de noche, o bien, evitar ciertas calles porque en ellas se producen asaltos con piedras), afectando algunas áreas particulares de la economía. Especialmente para las familias de sectores periféricos, el automóvil resulta indispensable en los días de trabajo y por ello es dable que preferan resguardarlo, privándose de ocupar ciertos espacios públicos urbanos.

Estos ilícitos son resistentes a la acción policial preventiva, presentando una baja tasa de esclarecimiento en diversos países. Esto se debe a la naturaleza misma del delito que, en la mayoría de los casos, ocurre en ausencia de sus propietarios y de testigos, sin vigilancia natural y en lugares desprotegidos (estacionamientos de grandes centros comerciales o calles poco iluminadas, por ejemplo). El robo de vehículos se produce en contextos donde las actividades rutinarias de víctimas y victimarios siguen ciertos patrones ligados al uso de la ciudad, concentraciones urbanas en crecientes complejidades que exhiben cierta fragmentación y segmentación espacial que facilita el debilitamiento de los lazos sociales y, por lo tanto, la comisión de delitos.

En suma, este tipo de delitos afecta la economía, restringe el uso del espacio público urbano y se dirige a uno de los símbolos de *status* más notables de la sociedad de consumo: el vehículo motorizado como símbolo de bienestar. En este sentido, también expresa las desigualdades sociales ya que la victimización tiende a estar concentrada en los sectores más pudientes, dando cuenta de sociedades que son cada vez más porosas y vulnerables a la delincuencia.

Debido a su relevancia es entonces importante conocer el comportamiento de los delitos de robo de y desde vehículos en Chile, y en particular, de aquellos registrados en la Región Metropolitana (RM), donde se encuentra la capital, Santiago, y otras comunas urbano-rurales, concentrando cerca del 40,22% de la población nacional según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en base al último Censo Nacional de 2002. Para ello, contamos con dos clases de datos que son sistematizados por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. Por un lado, se disponen de las esta-

dísticas de denuncias realizadas mayoritariamente a Carabineros de Chile y a Policía de Investigaciones, cuya serie temporal va desde el 2003 al 2008. Por otra parte, se disponen de los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) para los años 2003, 2005, 2006 y 2007. Un dato no menor es que según la ENUSC 2007, el 89,3% de las víctimas a nivel nacional realiza la denuncia correspondiente, porcentaje que sube a un 93,5% en la RM. Por lo tanto, la cifra de no denuncia en estos casos es bastante baja comparado con otros delitos donde puede llegar a un 60% fácilmente. En este sentido, es posible utilizar en este análisis las estadísticas de denuncias y los datos que arroja la Encuesta Nacional de Victimización de manera complementaria y confiable.

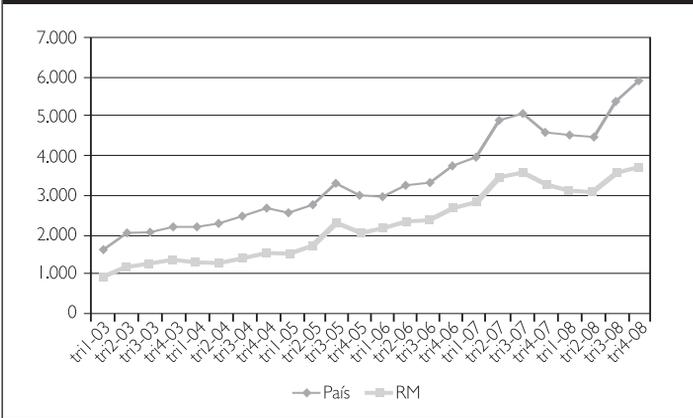
## Una visión general del país y de la Región Metropolitana

En Chile según datos del Ministerio del Interior, durante 2008 se registraron 20.640 denuncias por robos de vehículos, de las cuales un 66,3% (13.678 denuncias) fueron realizadas en la Región Metropolitana (RM). Por lo general, la RM dicta las tendencias en cuanto al comportamiento de los índices delictuales y la situación del robo de vehículos motorizados no es la excepción. Como lo muestra el gráfico No. 1, considerando datos desde el 2003 hasta el año 2008, es posible apreciar una clara tendencia al alza en las denuncias de robos de vehículos de 152% (pasando de una tasa de 48,9 a 123,1 casos cada 100 mil habitantes), donde es decisiva la tendencia de la RM para la situación del país (crece en un 183% durante el mismo período).

En efecto, a nivel país la tasa de denuncia por robos de vehículos alcanza las 123,3 denuncias por cada 100.000 habitantes<sup>4</sup> y, como lo muestra el gráfico No. 2, la tasa de denuncias en la RM casi dobla la del país (202,8). Sin embargo, hay otras tres regiones que superan la tasa nacional, las cuales en orden decreciente son: Antofagasta con 196,9 casos, Tarapacá con 183,5, y Arica y Parinacota con 149,5. Los altos índices de las tres regiones del extremo norte del país se pueden explicar debido a su condición fronteriza con Perú y Bolivia. El robo de vehículos para ser vendidos –en piezas o en su totalidad– en otros países es una práctica habitual en dichas regiones. Por su parte, los índices preocupantes de la región sureña de Araucanía (94,5) y

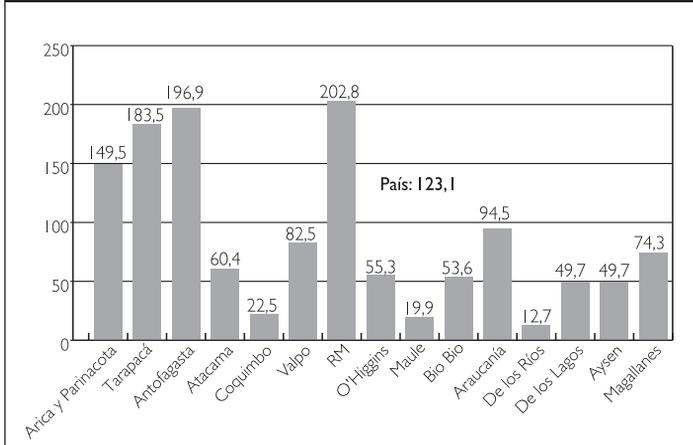
## Delitos contra Vehículos

**Gráfico No. 1. Evolución trimestral de las denuncias de robos de vehículos. País y RM (2003/2008)**



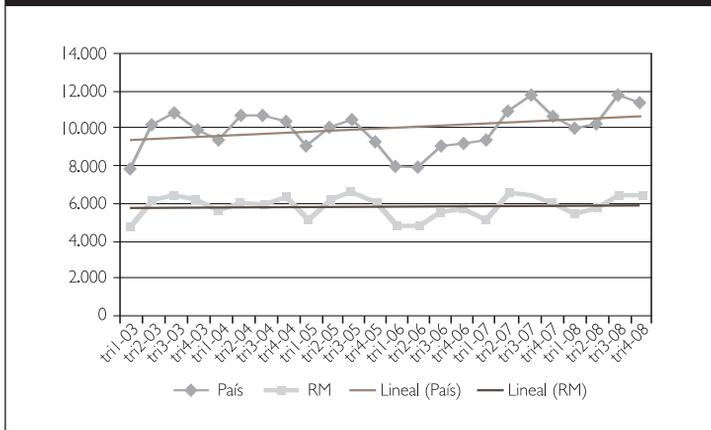
Fuente: Ministerio del Interior<sup>3</sup>.  
Elaboración: propia

**Gráfico No. 2. Tasa de denuncias c/ 100.000 hbt. por robo de vehículos según región año 2008**



Fuente: Ministerio del Interior<sup>3</sup>.  
Elaboración: propia

**Gráfico No. 3. Evolución trimestral de las denuncias por robo accesorio de vehículos País y RM (2003-2008)**



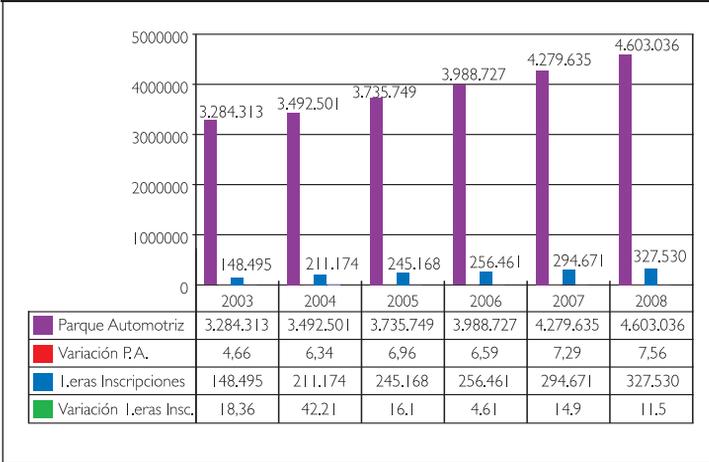
Fuente: Ministerio del Interior.  
Elaboración: propia

central de Valparaíso (82,4) obedecerían más bien a razones de consumo interno de la oferta de accesorios o de vehículos completos robados que se tranzan en los mercados informales. Finalmente, los altos índices de la RM podrían deberse a ambos factores, ya sea el consumo interno de piezas robadas o bien el robo de vehículos completos para ser vendidos fuera del país.

En el caso de las denuncias por robo con fuerza para la extracción de un objeto o accesorio del vehículo (espejos, radios, tapa ruedas, etc.), el número de denuncias a nivel nacional en 2008 alcanzó las 43.355. Si bien la RM concentra cerca del 54% de los casos (23.700 denuncias), su propensión es diferente a la del país. Como lo muestra el gráfico No. 3, mientras a nivel nacional los robos de accesorios de vehículos tienen una clara tendencia a elevarse, la línea de la RM evidencia tan sólo una leve inclinación hacia el alza.

Ahora bien, para poder dimensionar estos datos de denuncia, es importante conocer el parque automotriz. En nuestro país, el número de automóviles circulando ha aumentado sostenidamente desde el 2003, e incluso antes. Es especialmente interesante visualizar el incremento del número de nuevas inscripciones, es decir, de automóviles nuevos cero kilómetros (ver gráfico No.4).

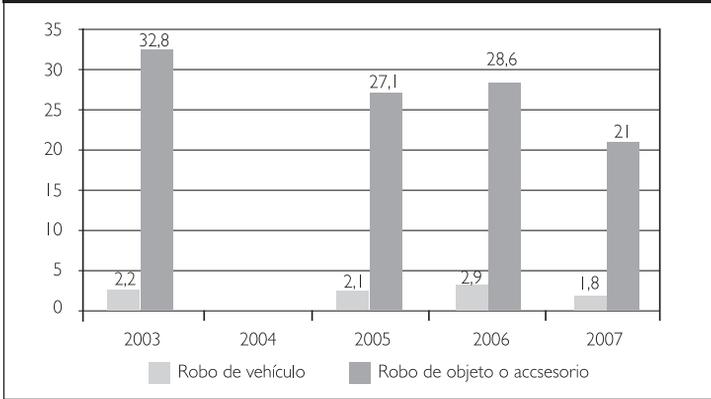
**Gráfico No. 4.**  
Evolución parque automotriz País (2003-2008)



Registro Civil e Identificación<sup>s</sup>.  
Elaboración: propia.

Los delitos reportados por la población deben ser analizados teniendo en cuenta el incremento del parque automotriz (a mayor oferta, más posibilidades de robar) en relación con aquella población que declara poseer un automóvil. Es por ello que en la ENUSC, se consulta primero sobre la posesión de vehículos por hogar y luego acerca de si la familia ha sido víctima en los últimos 12 meses del robo del vehículo o de parte de él. Así, se ha podido determinar que para el año 2007 el 37% de los hogares chilenos posee vehículo y que en la RM ese porcentaje aumenta a 39,8%. De esa población, según la ENUSC, la victimización a nivel nacional por robo de y desde el vehículo entre los años 2003 y 2007 muestra una disminución estadísticamente significativa sólo para el segundo tipo de delito, como se evidencia en el gráfico No. 5.

**Gráfico No. 5. Porcentaje a nivel nacional de victimización entre los hogares que poseen un vehículo (2003-2007)**



Fuente: Ministerio del Interior.  
Elaboración: propia

## Análisis de los robos de vehículos en la RM

Por su parte, en la RM sobre el conjunto de hogares que poseen vehículos (39,8% de los hogares RM), el 2,3% de ellos refirió haber sido víctima del robo de su vehículo durante el 2007, mientras que un 20,2% sostuvo que fue víctima del robo de algún objeto o accesorio desde el vehículo (ver tabla No.1). Si revisamos la distribución de estos delitos de acuerdo al nivel socio-económico (NSE)<sup>vi</sup> de las víctimas, es posible apreciar que el estrato que presenta una mayor victimización relativa es aquél con mayores recursos, es decir, el grupo ABC1 con un 4%, seguido del C2 con un 2,8%, el C3 con un 2,5% y finalmente el D con un 1,3% de victimización relativa. Ahora bien, es importante mencionar que en términos absolutos el análisis puede ser distinto ya que el sector ABC1 en la RM representa el 10% de la población, mientras que el sector D concentra el 35% de ésta, con una victimización relativa de un 1,3%. Sin embargo, también hay que considerar que en el sector ABC1 el 89,2% de los hogares cuenta con al menos un vehículo, mientras que sólo el 25,4% de los hogares D posee uno, el mismo que es utilizado en la mayoría de estos casos para uso comercial.

**Tabla No. 1. Victimización de hogares que poseen vehículos en la RM por NSE, según ENUSC 2007**

Total RM	Grupo Socioeconómico					
	ABC1	C2	C3	D	E	
Pregunta: Durante los últimos doce meses ¿Alguien de su hogar es o fue propietario de algún vehículo motorizado (automóvil, camioneta o motocicleta) para su uso particular?						
si	<b>39,8</b>	89,2	70,4	45,8	25,4	13,9
Pregunta: Durante los últimos doce meses ¿A usted o a algún miembro de su hogar le fue robado su automóvil, camioneta o motocicleta?						
si	<b>2,3</b>	4,0	2,8	2,5	1,3	0,0
Pregunta: Durante los últimos doce meses, ¿Usted o algún miembro de su hogar fue víctima del robo de algún objeto dejado dentro del vehículo o partes de él, por ejemplo, algún paquete, el radio del automóvil, un repuesto, espejo, rueda, etc.?						
si	<b>20,2</b>	25,9	22,9	18,6	19,4	18,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas<sup>®</sup>. Elaboración: propia

Si bien las víctimas de robos de vehículos provendrían de los estratos más ricos, puesto que además en ellos se concentra la tenencia de automóviles, los hechos suceden mayoritariamente en comunas de estratos medios, como son Santiago Centro y Maipú, que concentran el 21,2% de todas las denuncias efectuadas durante el 2008. De acuerdo, a la tabla No.2, 11 comunas del gran Santiago reúnen el 63,6% de las denuncias.

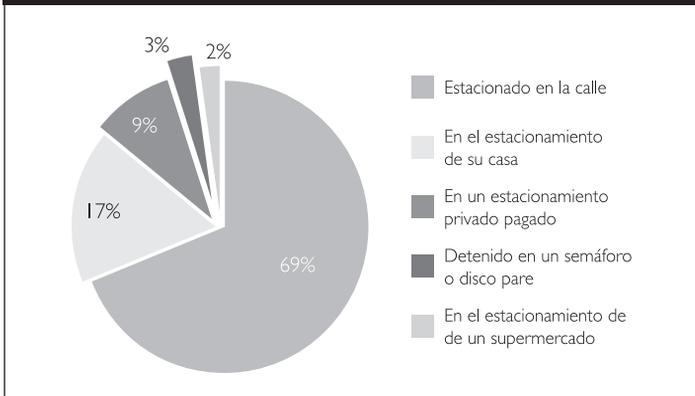
De acuerdo con la ENUSC 2007, en el caso de la RM, el 69% de los vehículos robados se encontraba estacionado en la calle, un 17%, estaba frente al domicilio, un 9% en un estacionamiento pagado y un 2% en un supermercado. Es significativo que un 3% de los vehículos robados fueron arrebatados en un semáforo o en disco pare, lo que permite suponer el uso de violencia y/o intimidación contra su dueña o dueño, como lo muestra el gráfico No. 6.

Tabla No. 2. Comunas que concentran el 63,6% de las denuncias por robo de vehículo en RM durante 2008

Comuna	Denuncias 2008	% RM	Ranking	Observaciones
Santiago Centro	1904	13,9	1	Comuna central e histórica (casco cívico y centro histórico), concentra actividades de servicio y comerciales. Residentes de estratos medios.
Maipú	1004	7,3	2	Comuna residencial periférica capaz de proveer a sus habitantes de todos los servicios y de fuentes laborales. Residentes en promedio de estratos medios pero internamente es muy heterogénea en su composición socio-económica.
Providencia	942	6,9	3	Comuna residencial ubicada sobre el eje de la ciudad, también tiene importante actividad comercial y turística. Residentes de sectores medios altos tradicionales.
Las Condes	907	6,6	4	Comuna residencial, más alejada del centro, sectores comerciales. Residentes de estratos medios altos.
Puente Alto	796	5,8	5	Comuna residencial periférica de las más pobladas de la ciudad, cuyos residentes son de estratos medios bajos y bajos.
Ñuñoa	774	5,7	6	Comuna residencial central, concentra algunos servicios y población de estratos medios y medios altos.
La Florida	705	5,2	7	Comuna residencial relativamente periférica, muy populosa que concentra población de estratos medio y medios bajos pero también algunas parcelas de sectores medios altos.
Vitacura	517	3,8	8	Comuna residencial retirada del centro cuya población es mayoritariamente de estrato alto.
San Miguel	431	3,2	9	Comuna residencial e industrial relativamente central, cuya población es de niveles medios altos, medios y medios bajos.
San Bernardo	365	2,7	10	Comuna residencial de origen rural que ha sido anexada a la ciudad con población de estratos medios y medios bajos que debe desplazarse considerablemente para ir a sus lugares de trabajo.
Estación Central	345	2,5	11	Comuna residencial e industrial relativamente central, cuya población es de niveles medios y medios-bajos.

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración: propia

**Gráfico No. 6**  
Ubicación del vehículo al momento del robo según ENUSC 2007

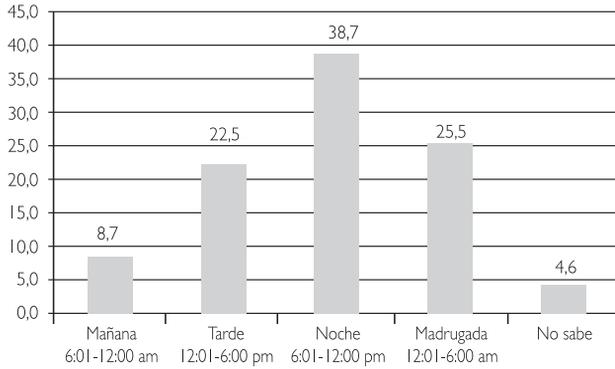


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.  
Elaboración: propia

Siguiendo los datos de la ENUSC 2007, en cuanto a la hora del día en el que se registraron los hechos, la mayor concentración se dio durante las 6 y las 12 de la noche (ver gráfico No. 7), y con respecto a los meses del año, aquellos que presentaron una mayor agrupación en orden decreciente fueron septiembre, octubre, junio y julio (ver gráfico No. 8). El 28,1% de las personas consultadas en dicha encuesta declaró que alguien presenció el hecho y el 11,4% dijo conocer a los responsables.

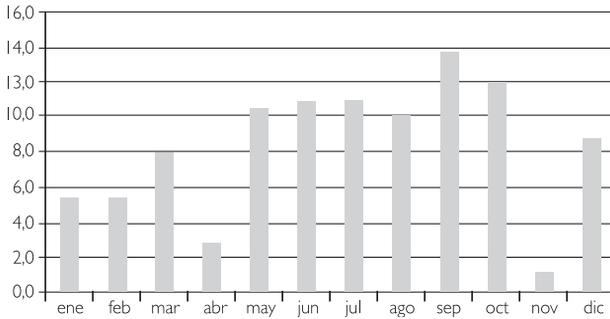
De acuerdo con las estadísticas de denuncia 2008, el 30% de los robos de vehículos fueron cometidos entre los días miércoles y viernes. La misma fuente señala que del total de vehículos robados, un 86% son automóviles, un 9% camionetas y un 5% motocicletas. En el caso de los autos, el 28,8% pertenece a la marca NISSAN.

**Gráfico No. 7. Horario en que se registra el robo de vehículos en la RM según ENUSC 2007**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.  
Elaboración: propia

**Gráfico No. 8. Distribución por meses del año de los robos a vehículos en la RM según ENUSC 2007**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.  
Elaboración: propia

Finalmente, resulta interesante lo que refleja la tabla No. 3, en cuanto a que prácticamente un 70% de los vehículos robados en la RM durante el 2007 fue recuperado. Este porcentaje es muy significativo en el caso del sector C2, donde se recupera cerca del 95% de los vehículos sustraídos. No obstante, llama la atención el disminuido porcentaje de autos robados perteneciente al sector ABC1 que son recuperados, tan sólo el 45,7%, siendo que la tenencia de seguros en este caso (68,5%) considerablemente alta. Ello significa que existe un buen porcentaje de vehículos robados asegurados que no son recuperados, lo cual afecta considerablemente a las compañías de seguros al ser parte interesada a la hora de recuperar un vehículo.

Tabla No. 3. Tenencia de seguros y recuperación de vehículos robados en la RM según ENUSC 2007

	Total	Grupo Socioeconómico			
		ABC1	C2	C3	D
Pregunta: Esta última vez el vehículo ¿fue recuperado?					
Sí	69,8	45,7	94,8	65,3	71,3
Este vehículo, además del seguro obligatorio al momento de ser robado ¿contaba con otro seguro?					
Sí (total y parcial)	23,9	68,5	32,3	12,1	6,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. Elaboración: propia

## Conclusiones y recomendaciones de política pública

En síntesis, el robo de vehículos presenta ciertos patrones que han sido analizados especialmente para la Región Metropolitana:

- Tanto a nivel de país como a nivel de la RM se registra desde el año 2003 un alza sostenida de las denuncias por los delitos de robo de vehículos y robo de objetos desde vehículos. Según la ENUSC, en igual período la victimización se ha mantenido en torno a un 2% por robo de vehículos, mientras que la victimización por robo de objeto desde vehículos ha ocsi-

lado entre un 32,8% para el 2003 y un 21% para el 2007. Ello podría estar dando cuenta de que la denuncia por estos delitos ha tendido a aumentar en este período.

- La concentración de estos ilícitos en la RM es notable con respecto al país, pues mientras para este último la tasa de denuncias por cada 100.000 habitantes fue de 123,1 para el 2008, la tasa de la RM fue de 202,8, concentrando cerca del 66% de las denuncias. Además, la ENUSC 2007 declara que el porcentaje de poseer al menos un vehículo en la RM es de 39,8%.
- Las víctimas se concentran en los grupos socioeconómicos más favorecidos de la ciudad de Santiago (4% de victimización relativa del sector más rico o ABC1, seguida de un 2,8% en el caso del sector medio-alto o C2, y de un 2,5% en el sector medio o C3). Es posible hipotetizar se existe una mayor oferta de vehículos en el sector ABC1 para ser robados, mientras que el valor comercial de los pertenecientes a los sectores medio-altos y medios los hacen menos apetecibles.
- En la gran mayoría de los casos, el delito ocurre cuando el automóvil está estacionado, ya sea en la calle o frente de la propia casa después de las 6 de la tarde y hasta las 12 de la noche. Son delitos anónimos y sin testigos.
- El porcentaje de autos recuperados es significativo ya que alcanza a un 69,8% de los casos en la RM de acuerdo a la ENUSC 2007. Sin embargo, también llama la atención que sean los autos más lujosos provenientes del sector más rico o ABC1 los que se recuperen menos (sólo un 45,7%), mientras casi la totalidad de los vehículos del sector medio-alto o C2 (94,8%) son recobrados. Es posible hipotetizar que existiría alguna forma de operar de los delincuentes de autos lujosos para hacerlos desaparecer rápidamente, evitando su recuperación. Estas estrategias pudieran incluir llevar el automóvil fuera del país para su venta (como en las regiones fronterizas del norte), o bien el desarme y venta de sus piezas por separado. Asimismo, es dable suponer que el porcentaje de los autos no recuperados de los sectores medio y medio-bajo (un 34,7% y un 28,7%, respectivamente), se deba a que son reutilizados para cometer otros ilícitos como asaltos y robos a viviendas y lugares comerciales, para luego hacerlos desaparecer rápidamente. Además, en estos casos se trata de vehículos de uso muy extendido por lo que su desarme y venta de piezas por separado puede ser muy rentable en el mercado informal.

En conclusión, el robo de vehículos es un tipo de delito que da cuenta de las desigualdades sociales, puesto que la mayor parte de las víctimas y victimarios sólo se topan en el hecho mismo; mientras unas provienen de los sectores más ricos, los otros proceden de zonas marginales de la ciudad. La proliferación de mercados informales favorece una cultura de la ilegalidad, lo que fomenta, a su vez, el circuito de la delincuencia.

Al igual que en los países desarrollados que desde la segunda mitad del siglo XX exhibieron un aumento de los delitos contra la propiedad y, en particular, de los ilícitos relacionados con vehículos motorizados, en ciertas grandes ciudades latinoaméricas se registra un fenómeno similar desde mediados de los ochentas, cuando el uso del vehículo particular se generalizó como medio de transporte.

El automóvil representa el paradigma de la sociedad de consumo y es un vaso comunicante entre la privacidad de los domicilios y la vida pública, aún cuando paradójicamente, sigue siendo de carácter público en la medida que es estacionado en la calle. Este carácter público del automóvil contrasta con espacios que han dejado de ser utilizados especialmente en ciertos horarios de mayor exposición por el hecho mismo de su expansión. De esta manera, el vehículo se ha transformado en uno de los pocos símbolos de la privacidad de las personas que debe permanecer largos períodos sin vigilancia, lo cual ilustra la vulnerabilidad y la inseguridad de las grandes ciudades. En tanto que recomendaciones de política pública sugerimos:

- **Fomentar la denuncia** de estos hechos para que una mayor proporción de los mismos sea investigada y aumente la probabilidad de esclarecimiento.
- **Generar una guía para la prevención situacional** que incluya un diagnóstico sobre ciertos contextos de mayor riesgo incorporando factores de vulnerabilidad asociados al entorno y a los hábitos de las personas. No se debe descartar, en ciertos sectores, fomentar la organización de afectados/as para reducir las oportunidades de delito.
- **Reducir la oferta** y mejorar la capacidad de fiscalización de las policías y del Servicio de Impuesto Interno en zonas de alta compra y venta de artículos robados; especialmente, radios, retrovisores y partes de los vehículos.
- **Marcación de bienes**, una de las formas más eficaces de combatir los robos es implementar un sistema de marcación de bienes que permita identificar su dueño y su procedencia lo que mejora sustantivamente las pro-

babilidades de actuar oportunamente en los mercados de la receptación.

- **Reducir la demanda**, realizando campañas de concienciación acerca de los efectos nocivos de la compra de artículos robados, advirtiendo sobre las consecuencias que tiene para la propia ciudadanía desde el punto de vista de las sanciones a que se ve expuesta y sobre la proliferación misma de los delitos (alimenta el circuito de la violencia).
- **Persecución penal eficaz** dado que en la mayor parte de los robos de vehículos no hay presencia de testigos y de que pocos declaran conocer a quienes son responsables –lo que lo sitúa como uno de los delitos en que las personas encuestadas conocen en menor proporción a las responsables– se deben mejorar los métodos de trabajo asociados a la investigación de estos hechos, generando protocolos y estándares mínimos para recabar la información necesaria oportunamente. Especialmente en aquellos sectores donde se concentran los robos de vehículos como es el caso de la comuna de Santiago Centro. Los métodos deben apuntar a la identificación de bandas que operan en el sector y a detectar como proceden.

#### Notas

- 1 Ximena Tocornal. Psicóloga, Ph. D. Coordinadora del Área de Prevención del Delito del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Email: xtocorna@uchile.cl
- 2 Antonio Frey. Sociólogo, Magíster de Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Email: freyvaldes@yahoo.com
- 3 Los datos de denuncia de robos de y desde vehículos fueron consultados de la página web [www.seguridadciudadana.gob.cl](http://www.seguridadciudadana.gob.cl) el 10 de marzo, 2009.
- 4 Tal como se enfatiza más adelante, para el caso de robos de vehículos lo recomendable es utilizar indicadores que consideren como denominador el número de vehículos disponibles en un determinado territorio. La alternativa de tasa de denuncia cada 100.000 habitantes no es lo ideal. Sin embargo, debido a las dificultades de obtener el número del parque automotriz por región, hemos optado por mantener esta alternativa para dar una visión comparada aproximada por cada una de las regiones. Con todo, se sostiene que lo ideal son tasas de denuncias cada 10.000 vehículos por territorio.
- 5 Ver [www.registrocivil.cl](http://www.registrocivil.cl) (consultado el 2 de febrero 2009).
- 6 La clasificación socioeconómica que aquí se utiliza puede ser consultada en detalle en [www.aimchile.cl](http://www.aimchile.cl). La Asociación Chilena de Empresas de Estudios de Mercado sostiene que el 37,3% de chilenos/as y el 35% de los y las habitantes de la RM se ubican en el estrato medio bajo denominado D (ingreso familiar promedio USD 500), mientras que el 25% de chilenos/as y de santiaguinos/as se ubican en el estrato medio C3 (ingreso familiar promedio USD 1.000), seguidos de cerca de 20% que se encuentra en el estrato medio alto C2 (ingreso familiar promedio USD 1.666), y luego los estratos más ricos y más pobres que representan en la RM un 10% cada uno. A nivel nacional, el estrato de la extrema pobreza E (ingresos familiares mensuales de USD 150), supera con un 11,3% al estrato más rico ABC1 (con un ingreso igual y superior a los USD 5000), que alcanza sólo al 8% de los chilenos.
- 7 Los datos de la ENUSC 2007 fueron consultados desde la página del INE ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)) el día 30 de enero 2009.

# Análisis comparado del robo de vehículos en Quito, Guayaquil y Santiago

Ximena Tocornal, Mauricio Abril, Alex Tupiza

A partir de los datos y análisis del delito de robo de vehículos en las ciudades de Quito, Guayaquil y Santiago de Chile, a continuación realizamos un breve análisis comparativo. En el caso del Ecuador, las dos ciudades más importantes, Quito (ciudad capital) y Guayaquil (puerto principal), concentran el 58% de las denuncias nacionales por robos de vehículos durante el 2008; mientras en el caso de Chile, la ciudad capital de Santiago en igual período agrupó el 66% de las denuncias de robos de vehículos de todo el país (ver gráficos No. 1 y 2). Estos datos dan cuenta de la naturaleza urbana de este tipo de delito, altamente condensado en las grandes ciudades donde a su vez es posible apreciar, por una parte, una mayor disponibilidad de vehículos y, por otra, la presencia de empresas de seguros y el surgimiento de mercados informales de compra y venta de piezas de vehículos robados.

En las tres ciudades se registra un crecimiento relativamente sostenido de las tasas de denuncias de robos de vehículos por cada 100.000 habitantes entre los años 2006 y 2008, lo que se visualiza en las tres líneas de tendencia del gráfico No. 3. Allí podemos apreciar que Santiago posee la tasa mayor de robo de vehículos, seguido de Guayaquil y finalmente Quito.

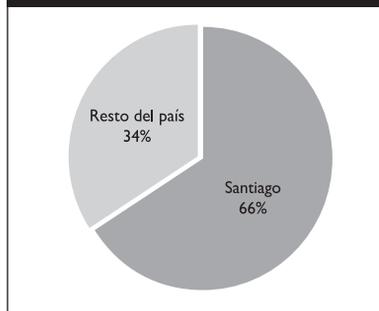
En el caso de Santiago, desde el primer trimestre del 2006 existe un alza sostenida en las denuncias que dura hasta el tercer trimestre del 2007. A partir de allí, la tendencia es decreciente hasta el segundo trimestre del 2008; sin embargo, ya en el tercer trimestre de ese año se observa nuevamente una tendencia al aumento de las denuncias. En el caso de Ecuador, en el primer trimestre del 2006 y del 2007, las denuncias en Quito y Guayaquil se comportan de manera muy similar. Es a partir del segundo trimestre del 2007 que comienzan a diferenciarse, ya que Guayaquil evidencia una tendencia al alza

**Gráfico No. 1: Porcentaje de robos en Quito, Guayaquil y resto del Ecuador.**



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito y Comando Provincial del Guayas.  
Elaboración: propia

**Gráfico No. 2: Porcentaje de robos en Santiago y resto de Chile.**

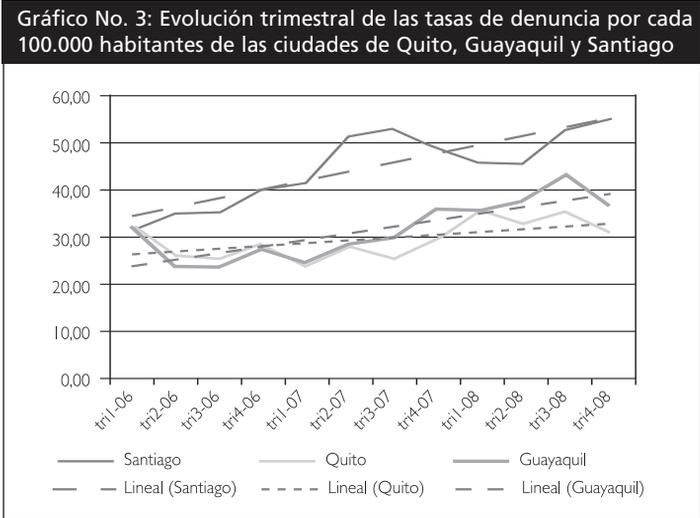


Fuente: Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.  
Elaboración: propia

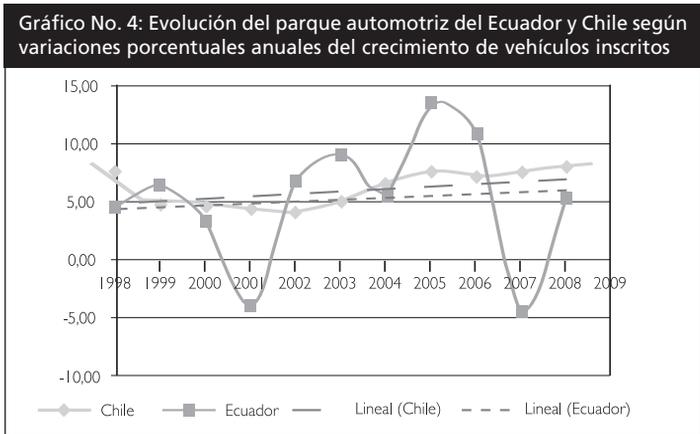
desde el tercer trimestre de ese año, que persiste hasta el tercer trimestre del 2008; mientras que en Quito, entre el tercer trimestre del 2007 y finales del 2008 la tasa de denuncias es fluctuante sin registrarse una tendencia clara al alza o a la baja. Considerando las tres ciudades, se puede decir que hasta el tercer trimestre del 2008 ambas ciudades de Ecuador disminuyen su tasa, mientras que Santiago la aumenta incluso por encima de todas las tasas anteriores. Por su parte, el volumen del parque automotriz en Ecuador y en Chile ha crecido sostenidamente, lo que es especialmente notorio para el segundo caso, mientras que a simple vista en el primer caso, el crecimiento del número de vehículos circulando ha sido más fluctuante como lo indica el gráfico No. 4. Las variaciones del parque automotriz en Chile indican que éste ha crecido anualmente entre un 3,81% (año 2002) y un 7,56% (año 2008). En el Ecuador, el parque automotriz ha tenido en los últimos 10 años fuertes oscilaciones, las que en su conjunto de todos modos indican una tendencia global muy similar a la chilena. No obstante, en el año 2001 se da una reducción importante en el Ecuador de la variación con respecto al año anterior (de un -3,85%), la que pudiera estar relacionada con la crisis económica del año 1999, cuyos efectos se dejaron sentir entre el 2000 y 2001. Luego, a partir de ese año y hasta el 2006 se registra un marcado crecimiento del parque automotriz (principalmente en el 2005 con un 13,56% de variación anual).

Este significativo aumento posiblemente es consecuencia de la dolarización y de la recuperación de la crisis económica. Sin embargo, en el año

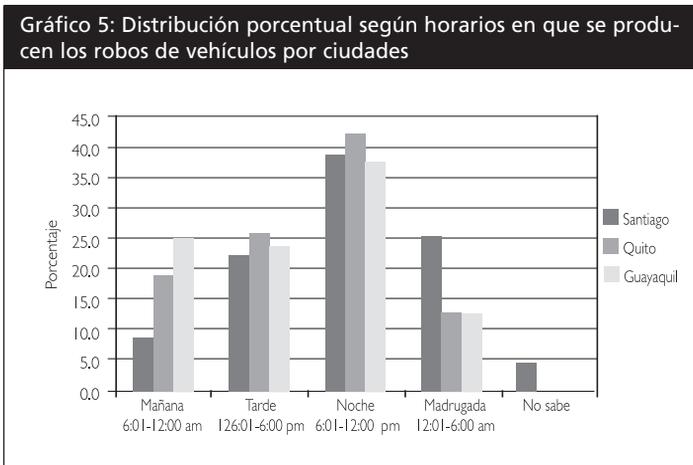
2007 se observa nuevamente un decrecimiento importante de un -4,35% del parque automotriz ecuatoriano, y para el año 2008 se registra nuevamente un incremento del 5,40% con respecto al año anterior.



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, Comando Provincial del Guayas y Ministerio del Interior de Chile. Elaboración: propia



Fuente: Anuario de Transportes INEC - Ecuador y Servicio de Registro Civil e Identificación - Chile. Elaboración: propia



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, Comando Provincial del Guayas y Ministerio del Interior de Chile. Elaboración: propia.

Ahora bien, cabe preguntarse si las condiciones en las que ocurre el robo de delitos en Quito, Guayaquil y Santiago son similares en cuanto a los horarios (gráfico No. 5), circunstancias (gráfico No. 6) y presencia de testigos ante los hechos (gráfico No. 7).

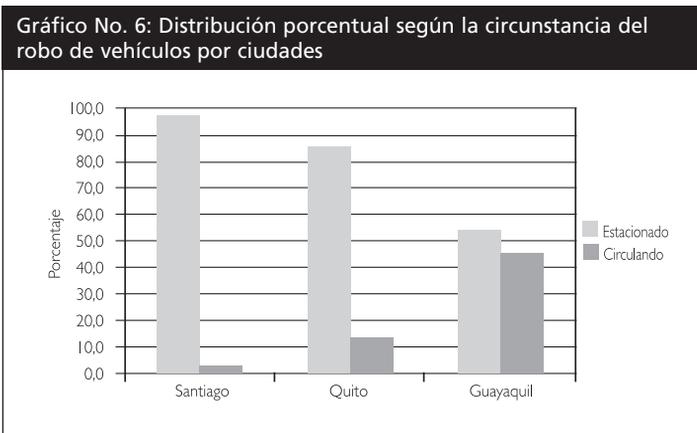
En cuanto a los horarios más frecuentes para robar un vehículo, en las tres ciudades el mayor porcentaje (un 42,4% en Guayaquil, un 38,7% en Santiago y un 37,9% en Quito) corresponde a las horas que van desde las 6:00 de la tarde hasta las 12:00 de noche. El segundo horario que concentra más casos tomando en cuenta las tres ciudades es entre el medio día y las 6:00 de la tarde, cuando por ejemplo, se producen en Quito el 25,8% de los casos, mientras que en Santiago el 22,5%. Ahora bien, en Guayaquil el horario de la mañana corresponde al segundo que concentra mayor porcentaje de casos, equivalente al 25,5% de las denuncias. Por su parte, en Santiago luego de los horarios de tarde y noche, el tercer horario más frecuente es la madrugada entre 12:00 de la noche y las 6:00 de la mañana.

El gráfico No. 6 muestra las circunstancias en que se da el robo de vehículos en las tres ciudades, en términos de si el vehículo se encontraba circulando o estacionado. Mientras que en Santiago y Quito el 97% y 86% de los delitos, respectivamente, se dan cuando el vehículo está parqueado, en Guayaquil aproximadamente el 46% de los casos ocurre cuando el vehículo está siendo conducido. En este sentido, es muy importante destacar que en el

caso de los que se encuentran estacionados, el robo no implica un acto de violencia y agresión directa a las personas; sin embargo, cuando el vehículo es ocupado por una o más personas, ellas terminan siendo víctimas de actos violentos y amenazas tanto o más graves que el mismo robo del vehículo.

En relación al gráfico No. 7, no sorprende que el porcentaje de casos de robos de vehículos en el que se registran testigos sea el más alto y significativo en Guayaquil (67,8%). Así, tenemos que en Quito y Santiago no hubo testigos en la gran mayoría de casos, 74% y 72% respectivamente. Esto muestra que en las dos capitales la forma predominante de operar de la delincuencia consiste en esperar que el vehículo este sólo y abandonado para cometer el ilícito; lo cual es totalmente diferente en Guayaquil, donde los delitos se cometen en presencia de testigos que posiblemente también son las víctimas.

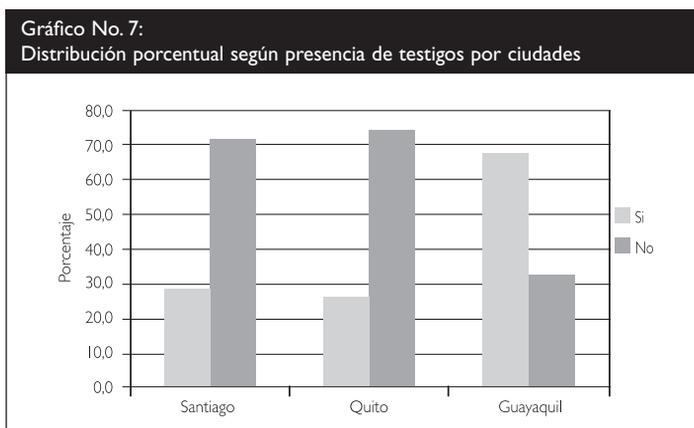
En síntesis, al comparar el comportamiento de las denuncias de robos de vehículos en las tres ciudades, se puede decir que si bien en todas existe una tendencia al alza, se evidencia que Quito y Santiago, probablemente en tanto ciudades capitales, comparten ciertas características con respecto a las condiciones en que ocurren los hechos (horarios, si el vehículo estaba estacionado o circulando, y la presencia o ausencia de testigos). Así, Guayaquil se diferencia claramente de las otras ciudades al presentar una proporción muy importante (46%) de robos cuando los vehículos están en circulación y bajo



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, Comando Provincial del Guayas y Ministerio del Interior de Chile. Elaboración: propia

la presencia de testigos (67,8%). Al respecto, es importante destacar que en Guayaquil el 37,672% de los vehículos robados corresponden a motocicletas, mientras que en Quito el porcentaje es de 17,63% y en Santiago sólo del 4,8%.

Ahora bien, Santiago es la ciudad con la mayor tasa de denuncias de robos de vehículos, mientras que Quito es la ciudad con la menor tasa y una tendencia al alza (línea de tendencia) menos inclinada que en el caso de Guayaquil y Santiago. En este sentido, Quito se diferencia de Santiago y ésta se asemeja más a Guayaquil, ciudad donde es posible suponer que el aumento de este delito está más relacionado con el robo de motocicletas que con el de otros vehículos, lo que evidencia la necesidad de contar con una política específica de prevención para combatir este tipo de robos en el puerto principal del Ecuador.



Fuente: Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción de Inseguridad - Ecuador y Ministerio del Interior de Chile. Elaboración: propia

**Basombrio, Carlos (2003). Inseguridad ciudadana y delito común. Percepciones y realidades. Lima: Instituto de Defensa Legal. P.p 64. Depósito legal: 1501152003-3254**



Este estudio aborda el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana como un problema universal en las sociedades modernas; sin embargo, muestra cómo éste no se manifiesta de manera uniforme en el planeta, existiendo regiones en las cuales tiene una importancia mucho mayor. En este sentido, el estudio ubica a América Latina como la zona en que el problema de la delincuencia y la inseguridad ciudadana está mayormente acentuado, con enormes desigualdades al interior de sus propios países y poblaciones. De esta manera, el texto se centra en el caso particular de Lima, analizando cómo el delito común influencia la alta percepción de inseguridad en esta ciudad pese a que posee estadísticas oficiales bajas de criminalidad (fuente: Basombrio 2003).

**Goldstein, Eduardo (2003). Los robos con violencia en el Gran Santiago: Magnitudes y características. Santiago: Universidad de Chile, CESC. P.p. 56. ISBN: 956-19-0433-0**



El objetivo de este estudio es analizar, sobre la base de la información consignada en los registros de denuncias y partes policiales, la magnitud, características y los daños producidos por los robos con violencia o intimidación ocurridos en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. En líneas generales, entre los resultados de la investigación se destaca, en primer lugar, el hecho de que las víctimas de estos delitos son mayoritariamente hombres, y que el 60% de ellas concentra en el grupo de 20 a 40 años de de edad. Este análisis muestra que los sucesos donde hubo agresión física con lesionados son minoritarios, lo cual confirma que en principio quienes realizan actividades delictivas en Santiago, tienen interés de sustraer bienes o dinero sin causar daño a las personas. Finalmente, se demuestra la necesidad de desagregar la clasificación de delitos cuando se analizan las cifras, con el objetivo de no asimilar sucesos violentos a otros delitos más frecuentes y/o de menor gravedad (fuente: [www.cesc.uchile.cl](http://www.cesc.uchile.cl)).

## **Páginas web**

### **Plan de Seguridad Ciudadana – Ecuador**

[www.seguridadciudadana.gov.ec](http://www.seguridadciudadana.gov.ec)

### **Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana - Chile**

<http://www.cesc.uchile.cl/>

### **ICESI - México**

[http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2002/violencia\\_e\\_Impunidad\\_en\\_mexico.asp](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2002/violencia_e_Impunidad_en_mexico.asp)

### **Instituto de Defensa Legal – Perú**

<http://www.idl.org.pe/>

### **Sociedad Internacional de Criminología**

[http://pagesperso-orange.fr/societe.internationale.de.criminologie/la-societe/sic\\_esp.htm](http://pagesperso-orange.fr/societe.internationale.de.criminologie/la-societe/sic_esp.htm)

# Mercado de bienes robados



# Cachinerías: espacio de encuentro de la demanda y la oferta de bienes robados

Fernando Carrión M.

El volumen de los productos robados en Quito ha ido en crecimiento, tanto por la masa monetaria como por el número de eventos. Según el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana-OMSC, el monto de los bienes robados en la ciudad de Quito pasó de 47 millones en el año 2007 a 59 millones en el 2008; esto es, un incremento del 25%. Asimismo, el número de delitos aumentó en un 22.3%, de 39.780 en 2007 a 48.674 en 2008 (sin contar los robos de vehículos).

Un ilícito de esta magnitud solo es posible realizarlo dentro de una lógica comercial amplia que tenga un conjunto de redes sociales establecidas y una práctica social arraigada. El negocio de los productos robados no es “marginal”, es un poderoso sector que mueve ingentes recursos económicos, y cuenta con un grupo social influyente que es capaz de infiltrarse en múltiples instituciones públicas y privadas con la aceptación de la población.

Este negocio tiene un circuito económico con dos extremos identificados: el inicio está marcado por la sustracción de bienes, hecho perpetrado por personas especializadas en productos específicos; de tal manera, que cada objeto robado requiere una cadena de comercialización propia. Esta especialización es importante porque marca la totalidad del circuito de comercialización y las redes que se forman. Por ejemplo, el robo de bienes patrimoniales se realiza mercantilmente en el exterior, el de computadoras o autopartes fuera de la ciudad y los de uso más común dentro del barrio o la ciudad.

Así como el delito marca el proceso, también el final de la cadena de comercialización tiene sus determinaciones, en tanto es el lugar a donde llega el producto y en donde convergen la oferta con la demanda: la cachinería. Éste es el sitio donde la persona comercia con objetos robados, es el eslabón final del proceso de comercialización de los bienes sustraídos. En otras pala-

bras, es un espacio donde se ofertan productos sustraídos a través de actores que conocen el mercado; situación que es ampliamente conocida, ya que si un producto se vende es porque se sabe dónde se comercia.

Las cachinerías son lugares que se especializan con el tiempo y son de distintos tipos según el producto robado. Históricamente nacen sin especialización o división del trabajo: el que roba vende directamente o, la demanda de un bien robado hace que se obtenga el producto por encargo (lo cual implica más rendimiento pero mayor riesgo). Posteriormente la persona que delinque se camufla en los lugares de venta informal donde encuentra una complicidad compartida, situación le vuelve polifuncional, al poder vender tanto el producto robado como el producto de contrabando. Es precisamente dentro de este espacio, donde se empieza a especializar una sección del mismo para expender los bienes sustraídos, hasta que finalmente se tiene un lugar exclusivo para la venta de los productos robados, sean éstos fijos o móviles como en el caso de las esquinas más concurridas de la ciudad.

La compra y venta de un bien robado es un ilícito sancionado por el código penal. Esto significa que el delito no se produce únicamente el momento que se sustrae un bien, sino también por quien lo circula, lo vende y lo compra. Pero ello el control esta problemática debe realizarse en todas las fases del ciclo de comercialización.

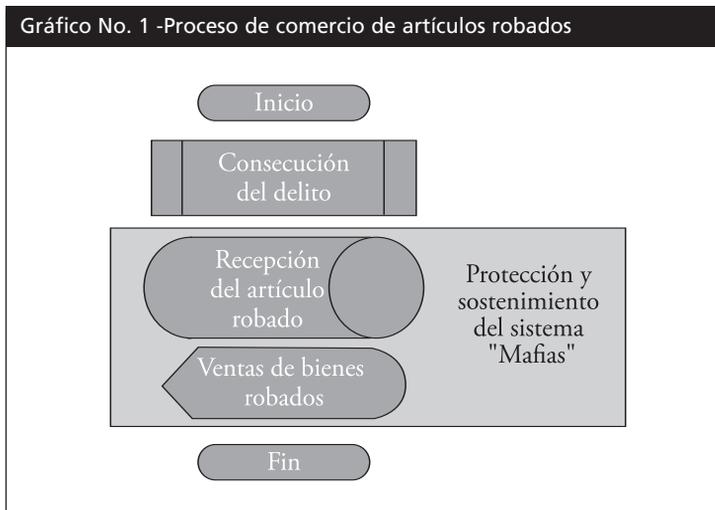
# Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ

Juan Carlos Parra F.<sup>1</sup>

Los elementos que operan en el comercio ilícito sostienen vínculos con sistemas articulados de gestión donde el delito se entiende como fase inicial, y la venta de lo robado como fin del proceso (*cachinerías*<sup>2</sup>). En este flujo de gestión intervienen diversos agentes entre los cuales se encuentran: las personas que delinquen, quienes receptan la mercancía ilícita y un grupo que protege la gestión que realizan vendedores/as al incorporar a su comercio formal la venta de productos robados. El gráfico No. 1 describe la situación planteada.

Inicialmente, la persona que había delinquido ubicaba el producto robado en los puestos denominados informales, los que eran protegidos por *mafias*<sup>4</sup> que cobraban un valor por el uso de ese espacio físico. De esta manera, el artículo robado era puesto a la venta, y así, quien efectuaba el ilícito recibía una contribución por el delito cometido. La ausencia de control de los productos de expendio en estos lugares (*cachinerías*), los convierte en un destino ideal para conseguir réditos por los artículos robados.

Esta visión general respecto del comercio ilegal tiene variaciones según el tipo de bien que ha sido objeto de robo. Lo expuesto en el gráfico 1 hace referencia en gran medida a los delitos contra personas, los robos de vehículos manejan una lógica diferente en lo que respecta a la protección y sostenimiento del sistema; es decir, que elementos como el mayor grado de especialización que requieren los grupos organizados que intervienen en este delito, así como los contactos que mantienen con el exterior, marcan la diferencia en este sentido. Asimismo, en el caso de los delitos contra la propiedad, los elementos de sostenimiento son similares a los descritos en cuanto a los ilícitos contra vehículos; sin embargo, en esta circunstancia, cambian los grupos que conocen los puntos de destino de la mercadería, los cuales se establecen preferentemente fuera del perímetro del Distrito Metropolitano de Quito - DMQ.



Fuente: Policía Metropolitana (2008)<sup>3</sup>  
 Elaboración: propia

No obstante, acciones emprendidas en materia de regulación de la venta en espacios de circulación pública, así como la reubicación en centros comerciales, han modificado el proceso de inserción de artículos robados para su posterior venta. Las Ordenanzas Metropolitanas No. 029 del 31 de enero de 2000 y No. 0129 del 26 de agosto de 2004, mediante el uso de permisos municipales, regulan y clasifican los tipos de comercio que se pueden realizar en espacios de circulación pública dentro de la ciudad.

Pese a estas medidas, en la actualidad, se han podido identificar tres formas de expendio de productos de dudosa procedencia. La primera se desarrolla en pequeños espacios no autorizados que se movilizan al momento que la Policía Judicial desarrolla actividades de control; por este motivo, las *cachinerías* móviles van perdiendo fuerza dada la constante migración, producto de este tipo de controles. Algunos espacios ubicados en el Mercado de San Roque y en la Plaza de Toros Arenas aún se mantienen aunque son frecuentemente controlados.

La segunda forma se realiza mediante el traslado de los artículos fuera de la ciudad. Se ha identificado a la Plaza de Panzaleo de Machachi como un centro de venta de este tipo de artículos. En este lugar, se pueden encontrar a la venta bicicletas, computadoras portátiles, ropa, cargadores de teléfono,

celulares, bocinas de auto, volantes, parlantes y accesorios de vehículos, etcétera (Diario El Comercio 2008)<sup>5</sup>.

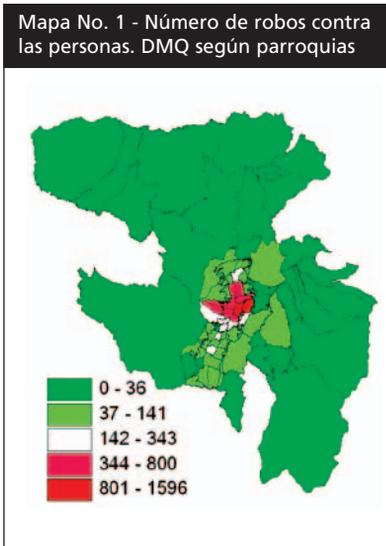
La tercera forma se desarrolla dentro de la ciudad, en locales comerciales que usualmente se ubican en el Centro Histórico de Quito. A estos lugares se han trasladado los grupos considerados como mafias, los cuales mantienen sus redes y sus mecanismos de poder sobre los comerciantes que se han formalizado y reubicado. Así, quien ha robado ingresa al centro comercial y deja lo sustraído en los locales que ahí se encuentran para su posterior expendio. Un ejemplo conocido se desarrolla en el Centro Comercial Montúfar, donde se pueden adquirir productos “usados” en los primeros pisos de este establecimiento. Las modalidades de expendio de estos artículos permiten concluir que en la actualidad es evidente la existencia de un mercado para la recepción de mercancía producto de actividades ilícitas, garantizando a la delincuencia un espacio para el comercio de los bienes producto de esta actividad. Por otro lado, es importante considerar que todo mercado existe, si tiene a su favor personas que demanden este tipo de productos. Por este motivo, la lógica de un sistema perverso de precios, que convierten a los artículos robados como un tipo de bien económicamente atractivo para un grupo de consumidores, trae como resultado la promoción de actividades delictivas y, consecuentemente, aquéllas relacionadas con el comercio ilícito.

### **Una mirada desde la oferta: estadísticas de delitos**

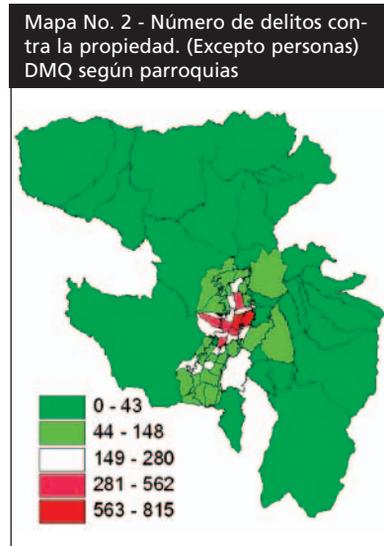
Si bien es cierto que los lugares de comercio de bienes de dudosa procedencia se han identificado en puntos específicos de la ciudad y fuera de ella, los espacios donde se desarrollan los delitos se ubican principalmente en la zona norte de la ciudad.

En el mapa No. 1 se presenta el número de robos contra personas en el DMQ para el año 2007. Las parroquias presentadas en colores rojo y rosado son aquellas con mayor índice delictivo. Por ejemplo, Iñaquito concentra el 20% del total de delitos reportados a la autoridad, seguido de Mariscal Sucre, con el 10%. Las parroquias aledañas como Rumipamba, Belisario Quevedo, Jipijapa, Kennedy y Concepción concentran el 30% del total. Así, se define a la zona norte como aquella donde mayormente se desarrollan actividades relacionadas con el robo contra personas.

El mapa No. 2 presenta el número de delitos contra la propiedad (excepto personas) en el DMQ por parroquia. Esta clasificación, se entiende como denuncias de robos realizados a bancos, centros educativos, domicilios, empresas, entidades públicas y locales de cabinas telefónicas. Los lugares de mayor ocurrencia de este tipo de delitos se replican mayoritariamente en las parroquias del norte de Quito (colores rojo y rosado). Así, en Iñaquito, esta actividad tiene un mayor nivel delictivo abarcando el 11% del total de denuncias, seguida de las parroquias Mariscal Sucre y Belisario Quevedo con 8% y 6% respectivamente; mientras que en la parroquia Centro Histórico, se reporta un porcentaje del 5% de denuncias por este concepto.



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2007)<sup>6</sup>  
Elaboración: propia

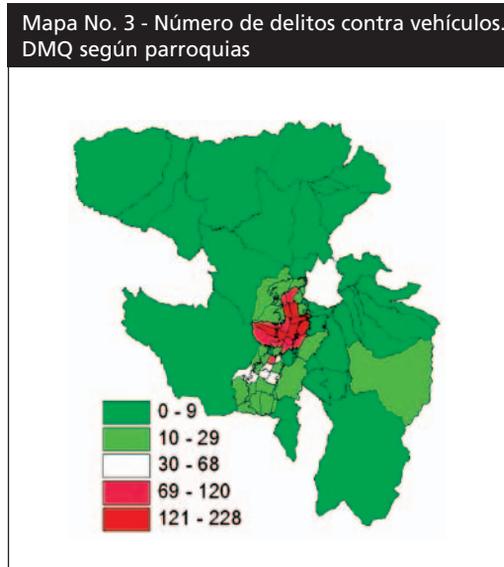


Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2007)  
Elaboración: propia

Por otro lado, los delitos contra vehículos comprenden el robo íntegro del automotor, no se incluyen las partes y piezas de los mismo; de este modo, el mapa No. 3 presenta la distribución parroquial de los delitos por este tema. Al igual que los dos tipos de delitos presentados anteriormente, la mayor concentración se reporta en las parroquias del norte de la capital (colores rojo y rosado en el mapa No. 3). El porcentaje más alto de robos de vehículos se registra en las parroquias Iñaquito y Kennedy, conformando el 10%

del total para cada caso; mientras Belisario Quevedo, Jipijapa y Rumipamba componen cada una el 7% de las denuncias, concentrando entre las cinco primeras parroquias el 41% del total robo de automotores en la ciudad.

En síntesis, los tres tipos de delitos analizados se concentran mayoritariamente en la zona urbana norte de Quito, la cual se caracteriza por tener acceso a servicios financieros, comerciales y de distracción.

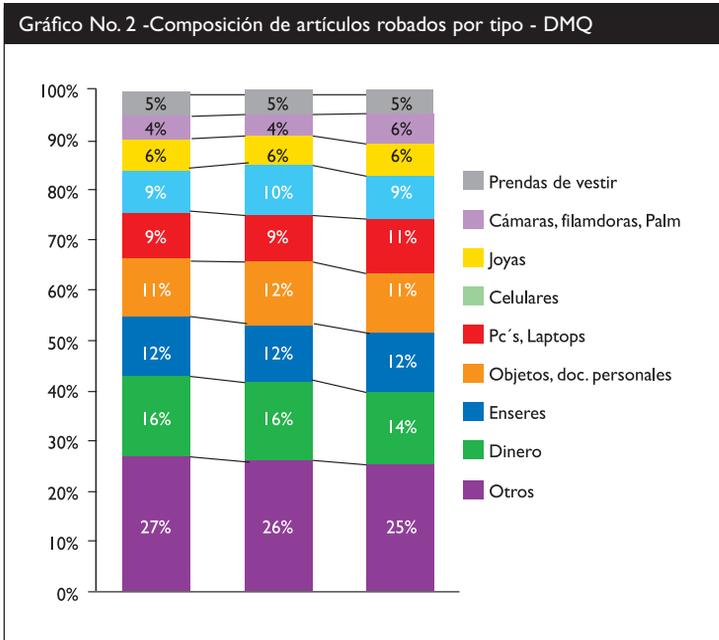


Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2007)  
Elaboración: propia

## Costo económico del delito

Las estadísticas proporcionadas por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana - OMSC, con relación al número y tipo de artículos robados y denunciados, se componen de la siguiente manera: los bienes con composición tecnológica comprenden el 26% del total de objetos robados. Dentro de esta categoría se encuentran cámaras, filmadoras, agendas electrónicas, celulares, computadores de escritorio y computadores portátiles (ver gráfico No. 2). El siguiente rubro lo comprende el robo de dinero en efecti-

vo, este valor se estima en aproximadamente 14% del total de los elementos sustraídos; el 11% de los artículos corresponden a objetos y documentos personales (cédula de identidad, tarjeta de crédito, credenciales de trabajo, entre otros); mientras el robo de joyas y prendas de vestir componen el 6% y 5% respectivamente del total de bienes robados.



\* corte al mes de junio de 2008

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

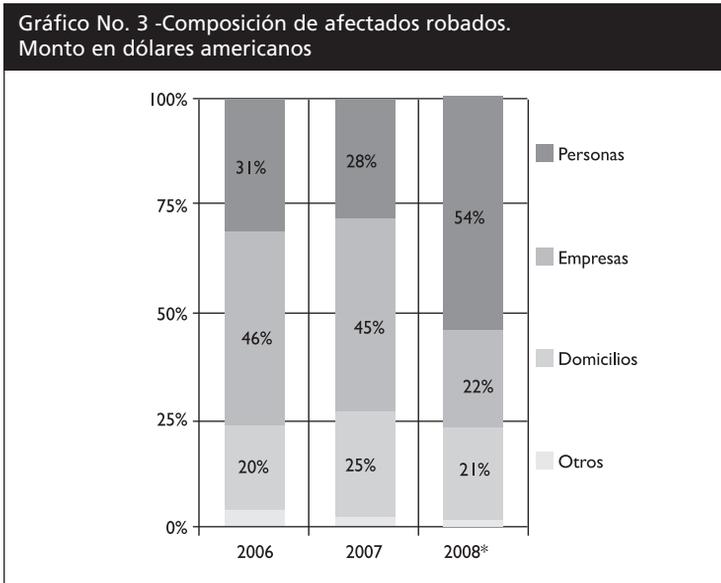
Elaboración: propia

La información analizada según afectados (bancos, centros educativos, domicilios, empresas, entidades públicas y locales de cabinas telefónicas), establece que la mayor composición de pérdidas globales (en dólares americanos) –entre los años 2006, 2007 y junio del 2008– recaen sobre las empresas, con un porcentaje de 45% aproximadamente (ver gráfico No. 3).

Los robos contra personas concentran alrededor del 30% de los bienes sustraídos y, los montos de los delitos a domicilios componen entre un 20% y un 25% del total de artículos valorados. Las estadísticas a junio de 2008,

brindan una idea de la composición estacionaria de los robos según afectado, las pérdidas por concepto de delitos son superiores para las empresas en el segundo semestre del año.

¿Cuánto cuesta en promedio un delito? Para poder contestar esta pregunta se procedió a la revisión de las estadísticas de delitos, donde el afectado denuncia y valora (en dólares americanos) lo sustraído. A continuación, se presentará la cuantificación de los delitos según afectado:

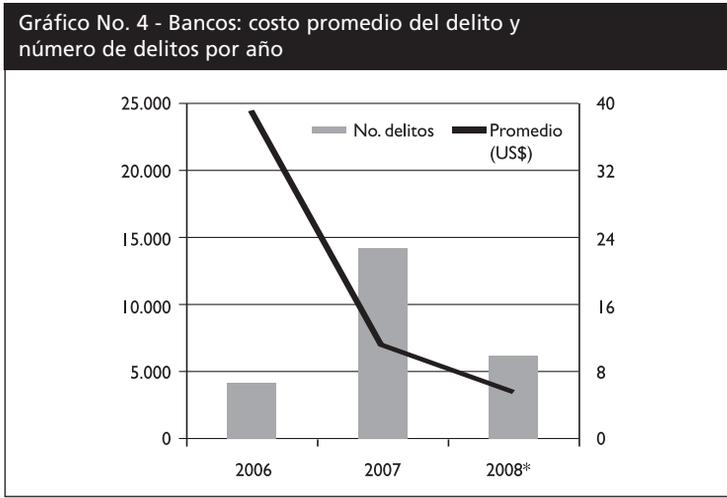


\* corte al mes de junio de 2008

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

Elaboración: propia

Entre el 2006 y 2007, los robos a bancos se incrementaron en más del triple, pasando de siete a 23 denuncias. Hasta junio de 2008, el número de denuncias por este concepto llegó a diez. El costo promedio incurrido disminuyó de USD 24.500 a USD 3.400 aproximadamente, en los últimos tres años (ver gráfico No. 4).

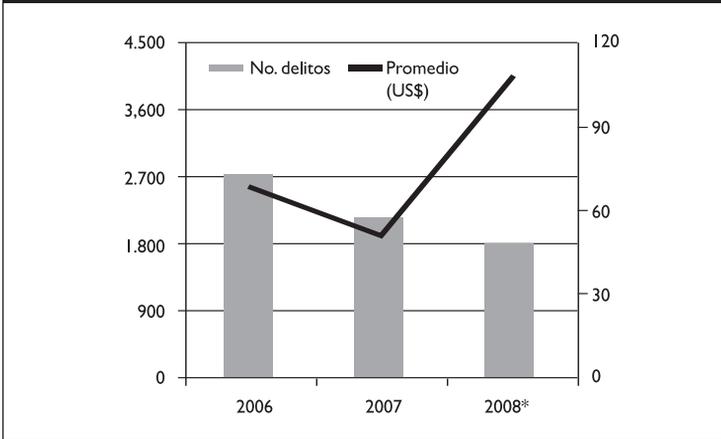


\* corte al mes de junio de 2008  
 Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)  
 Elaboración: propia

Con relación a los delitos en centros educativos, se observa un decrecimiento en su número entre los años 2006 y 2007 con 74 y 58 robos respectivamente. Sin embargo, entre enero y junio de 2008, el número de delitos llega a 49. El costo promedio de cada delito osciló entre USD 1.900 y USD 2.600 durante los años 2006 y 2007, este valor se ha duplicado durante los seis primeros meses de 2008 alcanzando los USD 4.050 (ver gráfico No. 5).

Dado el incremento de los delitos en servicios como el de cabinas telefónicas, la información presentada demuestra que, en términos promedio, el valor económico del robo prácticamente se duplicó en el último año. Así, mientras en el 2007 el valor promedio ascendió a USD 1.238, en junio de 2008 alcanzó los USD 2.377. Por otro lado, el número de delitos entre los años de análisis presenta un incremento del 2006 al 2007, mientras que hasta junio del 2008 la cantidad de éstos llegó a 131, la cual también sobrepasa los delitos en cabinas telefónicas registrados en el 2006 (ver gráfico No. 6).

**Gráfico No. 5 - Centros educativos: costo promedio del delito y número de delitos por año**

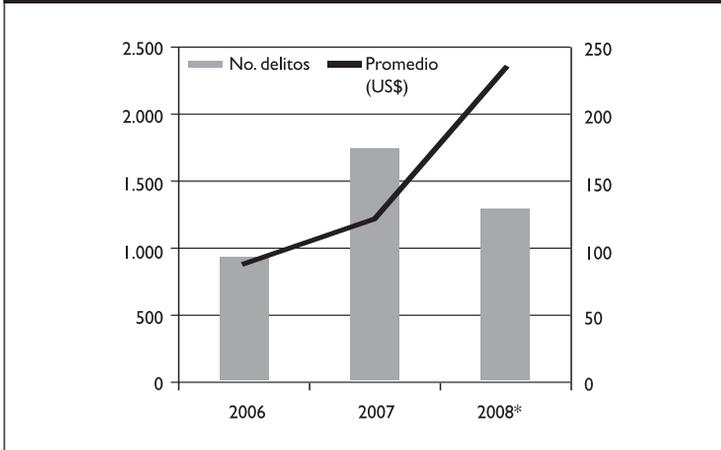


\* corte al mes de junio de 2008

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

Elaboración: propia

**Gráfico No. 6 - Cabinas telefónicas: costo promedio del delito y número de delitos por año**

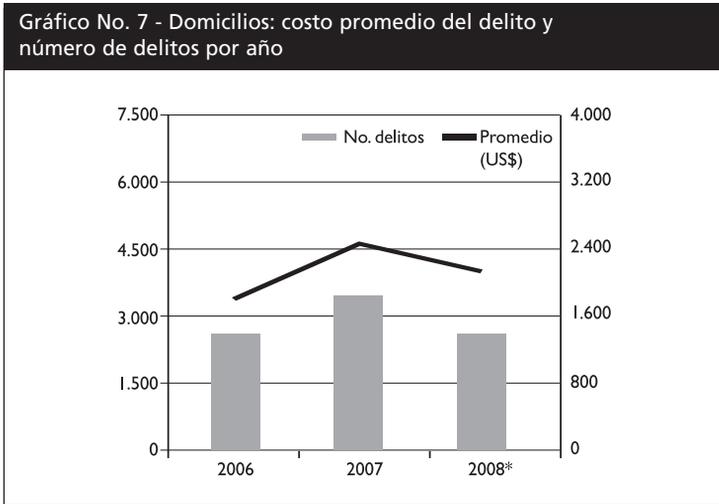


\* corte al mes de junio de 2008

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

Elaboración: propia

Asimismo, del 2006 al 2007 los delitos cometidos a domicilios se incrementaron en número y en valor promedio del robo. Por su parte, hasta el primer semestre del 2008, el costo promedio del delito a domicilios se estimó en USD 4.144, ubicándose USD 600 por debajo del valor calculado en el 2007, lo cual se puede apreciar en el gráfico No. 7.



\* corte al mes de junio de 2008

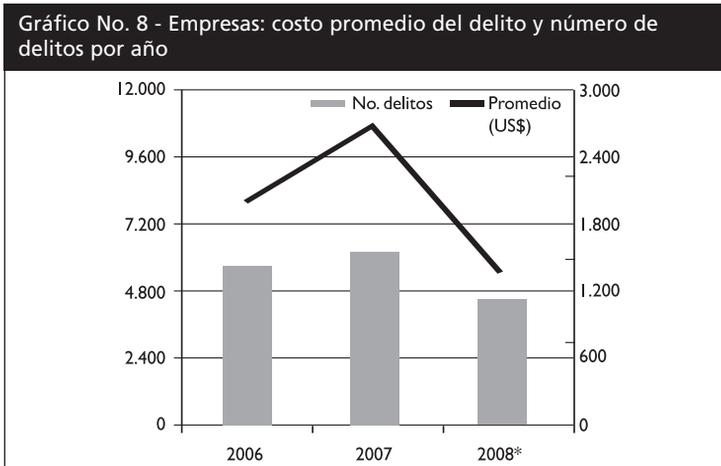
Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

Elaboración: propia

Con relación a los robos a empresas, tanto su número como su costo promedio ha crecido entre los años 2006 y 2007. Así, se denunciaron 1.556 delitos con un costo promedio de USD 10.479 al año 2007, mientras que en el primer semestre del 2008, las denuncias alcanzaron el número de 1.118 y su costo promedio llegó a USD 5.470. (Ver gráfico No. 8).

Finalmente, el número de delitos de robo a personas y su costo promedio han experimentado un repunte considerable al primer semestre de 2008. En este sentido, los delitos por este concepto han sido de 3.205 durante el 2006, 4.446 en el 2007, y 3.354 al primer semestre del 2008. Los costos promedios de cada delito se estimaron en USD 2.382, USD 2.292 y USD 4.461, respectivamente; es decir, que en los seis primeros meses del 2008 este valor prácticamente se duplicó con respecto a los años anteriores. En términos

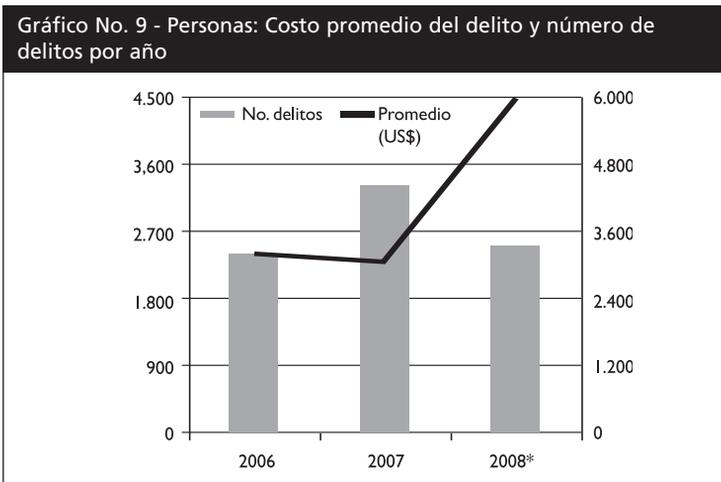
relativos, los delitos contra personas son aquellos que mayormente han sufrido incrementos tanto en número como en su costo unitario promedio (ver gráfico No. 9).



\* corte al mes de junio de 2008

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

Elaboración: propia



\* corte al mes de junio de 2008

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008)

Elaboración: propia

## Conclusiones generales del análisis del comercio ilegal

Según el análisis realizado en este artículo, se ha podido identificar aquellos lugares donde se realiza la mayor cantidad de delitos contra las personas, propiedad y vehículos, evidenciando que las zonas en las que se efectúan actividades financieras, comerciales y de servicios, son aquéllas en las que con mayor frecuencia se cometen robos y asaltos.

Por otro lado, los controles efectuados a los centros de expendio de artículos ilegales (*cachinerías*), han ocasionado que en la actualidad estos sitios roten de una ubicación a otra, producto de las redadas policiales realizadas en el sector del centro de la ciudad. No obstante, en esta misma zona se han formado redes de expendio de objetos robados al interior de locales comerciales que se entienden como formales, donde el Municipio de Quito ha reubicado a vendedores/as que ocupaban las vías públicas y que cumplieron con la ordenanza de la autoridad metropolitana. Adicionalmente, los artículos robados tienen otro punto de expendio que se ubica fuera del perímetro del DMQ, lo cual establece y legitima un mercado ilícito que promueve los delitos al interior de la ciudad.

Los rubros pertenecientes a centros educativos, personas y cabinas telefónicas muestran incrementos en el monto promedio de cada robo hasta el primer semestre de 2008. Se puede observar que la tendencia ha sido creciente desde el 2006, tanto en la cuantificación de lo sustraído en dólares americanos, como en el número de delitos cometidos por año.

Los centros educativos han incurrido en un crecimiento promedio del 111% del valor (USD) de los artículos robados, entre los periodos de enero a diciembre de 2007 y, el primer semestre del 2008. Los robos contra las personas presentan un incremento promedio del 95% entre el 2007 y los seis primeros meses del 2008, en relación al valor (USD) de los objetos robados. Finalmente, los robos denunciados que tienen lugar en cabinas telefónicas, alcanzan el 92% de incremento (USD) por este concepto.

En el primer semestre del 2008, se han presentado disminuciones en los costos promedio (USD) de los bienes robados en bancos y empresas. Sin embargo, el número de delitos en las empresas pueden cerrar al 2008 con un incremento, tomando en consideración las cifras en los seis primeros meses del presente año.

La visión de mercado respecto al comercio de artículos robados, maneja una lógica de demanda y oferta como cualquier otro segmento de comercio.

Mientras exista necesidad de consumo para este tipo de bienes se asegurará la existencia de estos delitos y, consecuentemente, su proliferación dirigida hacia la venta en *cachinerías*. Así, la responsabilidad debe ser compartida por las fuerzas del orden en el ámbito de lo público, como por la ciudadanía y el sector privado. Políticas articuladas y conjuntas encaminadas a la disminución de los delitos por sus diferentes conceptos, pueden conseguir la reducción de los mismos tanto en número como en valor.

**Notas:**

- 1 Economista y Máster en Políticas Públicas. Actualmente se desempeña como Director General en la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología – SENACYT.
- 2 En el Ecuador, se conoce como *cachinerías* los lugares donde se venden artículos robados.
- 3 Esta información se obtuvo a través de la entrevista realizada al Coronel(r) Jorge Costa, Comandante de la policía Metropolitana de Quito, agosto 2008.
- 4 Según la entrevista concedida por el Coronel(r) Jorge Costa (agosto 2008), se han identificado grupos que operaban salvaguardando el espacio de los vendedores informales para el comercio de artículos.
- 5 Diario El Comercio (2008). “La Policía realizó un control en cachinerías”. En Diario El Comercio. Quito. (agosto 26).
- 6 Agradezco al Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito, por facilitarme los datos para la realización de este estudio.

# Delitos de receptación en Chile

Blanca Armijos

En comparación con otros países de la región, Chile tiene menores tasas de delitos violentos como los secuestros u homicidios. No obstante, según las estadísticas de denuncias del Ministerio del Interior (2004), los delitos que tienen mayor connotación social en ese país son los hurtos y robos (77%), de los cuales se sustraen artículos que posteriormente son comercializados en los denominados “mercados de bienes robados”, acción que en términos legales se conoce como delito de receptación.

Debido al elevado índice de estos delitos en Chile, se empezó a utilizar una tendencia internacional llamada Enfoque de Reducción de Mercados, la cual tiene como objetivo reducir las oportunidades de venta de las especies robadas o hurtadas mediante la aplicación de un modelo judicial que consiste en incorporar algunos elementos como: sistemas de información y análisis, identificación del origen de los bienes más robados, caracterización de compradores e intermediarios (profesionales, secundarios y ocasionales) y, la regulación y fiscalización de mercados.

De este modo, con el objetivo de dimensionar las acciones del Ministerio Público en el control del delito de receptación en ese país, se analizaron las estadísticas judiciales existentes sobre la materia y los resultados de las sentencias ejecutoriadas dictadas por los juzgados de garantía durante el 2004. Se encontró que el 95.1% de las sentencias fueron condenatorias y el 4,9% absolutorias; de las primeras, el 58.4% se sancionaron con penas privativas de libertad, con un promedio de encarcelamiento de 194 días, dos días como mínimo y cinco años cuatro meses como máximo.

Por otro lado, al analizar las especies robadas o hurtadas, se pudo comprobar que en el 86% de los casos el origen inmediato era delictivo, mientras el 34% provenía de tiendas informales. De los delitos de especies hurta-

das o robadas, el 30.3% fueron robos con fuerza en lugares habitados, el 25.3% fueron robos del mismo tipo pero en lugares no habitados, y el 23.6% fueron hurtos. Además, se determinó que existen tres especies que concentran el 52% de aquellos artículos que fueron objeto de receptación: los equipos electrónicos (26%), la ropa (14.7%) y los celulares (11.3%), todos reconocidos por el Enfoque de Reducción de Mercados como más vulnerables por su disponibilidad, valor de mercado, valor de consumo, y facilidad de reventa (Valdivia y Vargas 2006)<sup>1</sup>.

El Enfoque de Reducción de Mercados es intensivo en la generación de información y análisis de los procesos ejecutoriados, pues concibe los robos y hurtos como delitos autónomos. Los datos recabados en las investigaciones permiten identificar la cadena de comercialización que inicia con el delito de origen y continúa en los mercados (in)formales donde se comercializan las especies de dudosa procedencia. En este sentido, el fin último de dicho enfoque es reducir el mercado de bienes robados y fiscalizar los lugares donde los imputados venden sus mercancías; para así lograr reducir los robos y hurtos que se dan en la población.

**Notas:**

- 1 Valdivia Claudio y Vargas Gonzalo (2006) "Estrategia de intervención en el mercado de bienes robados". Disponible en: [http://www.paziudadana.cl/upload/medios-prensa/PRENSA\\_20071001140934.pdf](http://www.paziudadana.cl/upload/medios-prensa/PRENSA_20071001140934.pdf)

# Informalidad, cachinerías y decomisos: aspectos confusos en la prensa

Jenny Pontón Cevallos

En el Ecuador, los lugares donde se comercializan objetos que han sido robados se conocen como *cachinerías*, los cuales son áreas que han adoptado una identidad asociada con el delito, ya que tanto las autoridades como la ciudadanía saben que en estos sitios es posible conseguir artículos de importante valor y/o de última tecnología, a precios más bajos, pero sin ningún tipo de garantía debido a su procedencia dudosa.

Los medios de comunicación escritos constantemente ofrecen información sobre los decomisos que realiza la Policía Nacional en este tipo de negocios; no obstante, en octubre y noviembre del 2008, la prensa prestó especial atención a este tema, en vista del estallido mediático que surgió por el incremento de los indicadores de delincuencia en el Ecuador durante ese año.

De este manera, un sin número de noticias hicieron referencia al fracaso de las políticas para contrarrestar el problema de inseguridad en el país, bombardeo que ocasionó –como era de esperarse– reacciones radicales desde el Ejecutivo, con el propósito de dar soluciones efectivas a la ciudadanía en términos de seguridad. Entre estas medidas se planteó la reformulación del Plan de Seguridad Ciudadana, a través de acciones como: la habilitación de todas las unidades policiales para receptor denuncias, la división del país en siete regiones de operación antidelinquencial, la orden de enviar el personal policial administrativo a vigilar las calles de las ciudades, y la disposición de dismantelar los “conocidos” lugares donde se venden objetos de dudosa procedencia (*cachinerías*), entre otras acciones.

Debido a esta coyuntura, se publicaron una serie de notas periodísticas sobre operativos de la Policía Judicial y el Servicio de Rentas Internas en zonas identificadas como centros de venta de artículos robados, las mismas que

han sido netamente descriptivas y no analíticas del problema. En este sentido, debido a que la mayoría de *cachinerías* funcionan junto o cerca de puestos de comercio informal (donde se venden artículos adquiridos legalmente); existe la tendencia de confundir una y otra actividad en la redacción de las noticias.

Este tratamiento mediático no solo criminaliza el espacio público (centros comerciales, calles y barrios de las ciudades), sino también a todas las personas que trabajan en los lugares donde se efectúan las redadas, aunque no se dediquen a negocios ilegales. Por esta razón, es preciso abordar el tema sin estigmatizar el trabajo informal y por ende a los sectores más pobres de la población que usualmente están en el subempleo a través de esta ocupación. Por otro lado, se vuelve necesario que las noticias sobre *cachinerías* dejen de centrarse en las redadas policiales y más bien proporcionen un enfoque claro del problema –en el sentido de los vacíos legales existentes y la falta de mecanismos eficientes para determinar la procedencia de los artículos incautados–, concientizando a la ciudadanía de que quien compra objetos robados es parte de la cadena delincencial que incrementa la inseguridad en las ciudades.

# La circularidad de las economías ilícitas

Alfredo Santillán

Los delitos contra la propiedad en general son el mayor problema de inseguridad en la ciudad y el estudio presentado en este boletín revela un dato fundamental para comprender esta tendencia: el robo en cualquiera de sus modalidades se ha vuelto una actividad de gran rentabilidad, pues no solo que el volumen de actos delictivos de este tipo se ha incrementado significativamente, sino que el valor promedio también se ha elevado. Esta información es crucial para redireccionar la estrategia de seguridad ciudadana que ha estado influenciada por el enfoque epidemiológico representado por el indicador emblemático del homicidio.

Esta rentabilidad del delito debe enfrentarse en diversos campos. El primero es intervenir directamente sobre la oferta, pues desde el robo de un objeto hasta su retorno al mercado existen una serie de intermediaciones y negociaciones, es decir, una división del trabajo y de los riesgos y una disolución de la frontera entre la economía legal e ilegal. La intervención pública sobre este campo debe abarcar un espectro amplio de instituciones como son: la policía a través del trabajo de inteligencia; el municipio a través del control de los espacios de comercio informal; el Servicio de Rentas Internas mediante el control tributario; y, las mismas empresas que distribuyen los bienes más sustraídos como los objetos tecnológicos. Un ordenamiento adecuado del sistema económico es imprescindible para detectar las redes de la economía ilegal, y para esto es necesario tener reglamentos claros que sancionen no solo el robo como tal, sino el acopio, compra y tenencia de bienes ilegales. Las acciones en este campo pueden tener mayor eficacia que las medidas disuasivas como el patrullaje o como la protección de los bienes mediante los servicios de seguridad privada como la guardianía, alarmas, etc.,

ya que las oportunidades de vender un artículo robado son mucho menores que las de cometer un robo.

El otro frente a intervenir es la demanda, pues la persona que compra un bien robado delinque tanto como quien comete el robo, ambas parte del mismo círculo económico. Esto implica desplazar el análisis simplista de la ciudadanía victimizada por el delito, para pensar en la complicidad de la ciudadanía con las economías ilícitas. En este sentido, si bien los marcos normativos que penalizan la compra de bienes robados son importantes, es necesario apuntar a la construcción de una cultura ciudadana que anteponga el bien común sobre el bienestar individual. En muchos casos el robo de bienes se hace “bajo pedido”, lo que implica que la participación del comprador no se produce necesariamente cuando el bien ha sido sustraído, sino que en muchos casos la antecede. Por esta razón, es fundamental desestimular la demanda como un mecanismo de prevención que impida que se sigan incrementando los delitos contra la propiedad.

Mercados de objetos robados en ciudades de América Latina		
Ciudad	Mercados ilegales	Objetos robados
México D.F. - México	Mercados de las colonias: San Felipe de Jesús, Enclave, La Raza, Buenos Aires, La Merced, Doctores e Iztapalapa	Aparatos electrónicos, relojes, joyas, autopartes, entre otros.
Bogotá - Colombia	Mercados La Playa y 7 de Agosto, zona de Chapinero en calle Carácas.	Autopartes, artículos electrónicos, entre otros.
Quito - Ecuador	Centros Comerciales del Ahorro: Montúfar, San Martín, Mena 2, Nueva Aurora y Santa Clara de San Millán	Computadores, artículos electrónicos, celulares y piezas de automóviles.
Santiago - Chile	Zonas de Franklin y Parque de Los Reyes	Artículos electrónicos, piezas de automóviles, entre otros.
Lima - Perú	Mercado San Jacinto - Distrito de La Victoria.	Vehículos robados y accesorios de autos.
Santa Cruz - Bolivia	Calle Campero y sus alrededores. Comercios informales de los barrios: La Morita y Alto San Pedro	Celulares y autopartes.

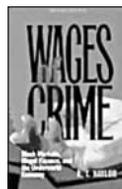
Fuentes: varias. Elaboración: Diana Mejía

Mujica, Jaris (2008). **El mercado negro y las estrategias informales de acceso a la telefonía móvil**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 135 p.p. ISBN: 9789972512155.



Este libro analiza las estrategias informales de acceso a la telefonía móvil en un barrio de escasos recursos en el distrito limeño de El Agustino: el Asentamiento Humano Hatary Llaeta. A partir de este estudio de caso, el autor muestra cómo los procesos de globalización y las tecnologías irrumpen en la vida cotidiana de la población peruana. No obstante, la oferta formal de telefonía móvil sigue siendo inasequible para los más pobres, estos últimos diseñan sus propias estrategias de acceso, expresadas principalmente en el crecimiento del mercado informal y en la formación de mercados negros locales de tecnología y telecomunicación (fuente: [www.perubookstore.com](http://www.perubookstore.com)).

Naylor, R.T. (2002). **Wages of Crime: black markets, illegal finance, and the underworld economy**. USA: Ithaca - Cornell University Press. 336 p.p. ISBN: 0801439493.



Este libro realiza un análisis de cómo se han insertado los mercados ilegales en la economía formal, para lo cual proporciona en principio una perspectiva histórica de los mismos, al relatar cómo éstos en épocas anteriores eran pequeños, aislados y segregados de la corriente principal de la economía formal, para en años recientes empotrarse institucionalmente en negocios legales, los cuales muestran una tendencia cada vez mayor a utilizar métodos corruptos para consolidarse comercialmente. Así, el autor plantea que la amenaza real a la moralidad económica proviene de negocios aparentemente legítimos. Posteriormente, el texto examina cuatro de las actividades que caracterizan las economías ilícitas: el mercado negro de grupos guerrilleros; el mercado moderno de armas ilegales; el lavado de dinero; y, el comercio ilícito del oro. Estos capítulos se complementan con una crítica de las percepciones públicas de crimen organizado (mafias, mitos, y mercados), una discusión de políticas de anti-lavado de dinero, y un análisis del financiamiento del terrorismo (fuente: <http://www.organized-crime.de/revnay01.htm>).

## Páginas Web

**Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana - MDMQ**

<http://www.observatorioseguridaddmq.net/>

**Fundación Paz Ciudadana (FPC) – Chile**

<http://www.pazciudadana.cl/publicaciones-control-rpp.php>

**Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDE) – México**

<http://insyde.org.mx/default.asp>

**Instituto de Defensa Legal (IDL) – Perú**

<http://www.idl.org.pe/>

# Vivienda y seguridad



# La ciudad de intramuros: temor y violencia

Fernando Carrión Mena

La *ciudad en red* emerge como realidad y concepto para superar a la *ciudad frontera* –construida a partir del famoso *zoning* que definía zonas por usos del suelo y establecía una diferenciación entre lo urbano y lo rural– y lo hace a través de un conjunto de límites que conforman múltiples y plurales territorios. La producción social de este espacio se realiza en buena parte motivada por los miedos y las violencias; y el componente simbólico –del paisaje urbano producido– son los muros que separan el aquí del allá, el nosotros del ellos.

Se vive el fenómeno recurrente del encierro voluntario en espacios pequeños, privados y aislados, cada uno de los cuales definen fronteras físicas con paredes, rejas, vallas eléctricas, perros y, también, límites simbólicos con estigmas, percepciones e imaginarios. La suma de ellos conforma una ciudad a la manera de una constelación de espacios discontinuos (Castells 2004), que permite pensar que se ha pasado de la exclusión social como segregación urbana a otra de fragmentación urbana, bajo la lógica *bunker*.

Teresa Pires caracteriza la bunkerización como *enclaves fortificados* constituidos a partir de las actividades: residenciales (urbanizaciones), laborales (administrativos), ocio (clubes sociales y deportivos) y comerciales (malls). En estos enclaves prevalece la auto protección, porque el Estado y lo público se han hecho “líquidos” (Bahuman 2007), lo cual lleva a que la ciudad se organice bajo el principio del encierro y la exclusión. Esta lógica es voluntaria y en muchos casos contraria a la legislación urbana que acompañó a la ciudad constituida desde el espacio público y de lo público, que también se hace “líquida” (Agorafobia). Se rompe con la continuidad espacial y se crea la foraneidad como el elemento constitutivo de la sociedad local, donde

nadie confía en el otro por ser potencialmente peligroso, porque el sentido de comunidad se erosiona.

Los enclaves fortificados tienen fronteras donde los foráneos presentan su identificación (pasaporte), registro (visa) y cacheo (migración). Una vez superada esta primera frontera se sigue con un sistema sucesivo de exclusas: cadenas en calles, guardias en las casas y sistemas de alarmas al interior de las unidades (residenciales, productivas, administrativas), produciendo islas dentro de las islas. De esta manera, se han construido “bunkers” físicos y mentales blindados, de los cuales es imposible sustraerse.

El símbolo de esta nueva ciudad en red es el muro, que rompe con la continuidad del espacio y crea una sociedad local llena de extranjeros, donde nadie confía en el otro y donde el otro es un ser potencialmente peligroso. Los muros son bordes –múltiples, móviles y porosos– que construyen soberanías con identidades territoriales excluyentes, propias de la xenofobia urbana y de la foraneidad que segrega, divide y segmenta. Así, se es nacional en una pequeña parte de la ciudad mientras se es foráneo en la totalidad. De esta manera, el temor crece porque nada es conocido y porque la protección es el inicio de nuevas formas de violencia, tanto por las políticas, como por sus resultados.

Los enclaves fortificados y la foraneidad –expresiones de la privatización del espacio público– han servido para el desarrollo del negocio privado de la video vigilancia, guardianías y alarmas, entre otros; pero también para que el mercado inmobiliario recurra a la publicidad para vender un ideal de la seguridad en estos territorios, creando el estigma del “dime donde resides y te diré qué tan seguro vives”.

Esta ciudad no ha traído más seguridad, sino todo lo contrario: más violencia real y simbólica. Pero lo más importante: la ciudad concebida como el espacio de la libertad empieza a diluirse, dando paso a una ciudad hecha de jaulas sucesivas.

# Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro

Jaime Erazo Espinosa<sup>1</sup> y Oscar Raúl Ospina<sup>2</sup>

## Introducción

Son diversos los motivos que provocan cambios de contenido en la composición de las ciudades; éstos dan lugar a nuevos protagonistas y a nuevos fines, ambos de distinta índole. Los cambios son integradores, cuando los hechos (procesos y consecuencias) socioeconómicos, culturales, urbanos, entre otros, son visibles dentro del marco global (efectos en red) y del característico de cada urbe. Son históricos, cuando estos hechos se acaban y el fin de la ciudad como entidad de algo, termina. Son resientes, cuando son acciones de ir hacia adelante y el inicio de la ciudad como entidad de algo, empieza. Y los cambios son específicos, cuando los efectos de estos hechos, positivos o no, se internacionalizan.

Los cambios que ocurren en una ciudad, en especial, en las de gran tamaño, nos invitan a (re)pensar y (re)valorizar todos sus aspectos. Las reformas estatales, la producción y el consumo, los procesos de descentralización, la migración transnacional, la gestión y liderazgo de los gobiernos locales, la segregación, etc., son sólo algunos de los componentes a considerar en estos estudios; no sólo por los desarrollos que provocan –mayor funcionalidad, incremento del poder local, potenciación y multiplicación de las expresiones culturales, intensificación de las relaciones interurbanas, etc.–, sino también por los grandes grupos de población pobre, marginada, excluida e injustamente tratada que generan.

La ciudad también es, sino la más, una compleja intersección de procesos espaciales y sistémicos donde habitan la visión, el liderazgo y las relaciones entre gobiernos de turno, así como ciudadanías organizadas, tercer sector (en este estudio se refiere a cooperativas, cámaras empresariales, colegios

profesionales, organizaciones religiosas y ONG), y mercados inmobiliarios; quienes se mueven en estrechos vínculos y/o grandes rupturas para acceder y gestionar poder o más poder y/o conceptual y considerar cambios de contenido. En la región, hay ejemplos, a diferente nivel, de cómo los vínculos y rupturas de estas complejas intersecciones originan acciones o hechos causales en lo urbano, los cuales van (de)construyendo la ciudad. Estos hechos pueden ser clasificados como materiales, cuando amplifican las posibilidades de integración social positiva en la totalidad del espacio urbano; válidos, cuando son el resultado de la fuerza y firmeza con que se reclama su existencia y legalidad; sentidos, cuando no son materiales y se manifiestan como modos particulares de entender algo; y aceptados, cuando son recibidos con voluntad y sin (o casi nula) oposición.

Un hecho causal, como es el fenómeno de la segregación, implica procesos (mecanismos sobre condiciones), los cuales generan secciones o fragmentos de ciudad y formas de instrumentación que necesiten y les de soporte. Su presencia (la de los hechos) en la ciudad, establece distancias, encuentros o el aumento/disminución de cualquiera de ellos. Finalmente, en todo hecho urbano, se pueden identificar tres aspectos: su origen, el cual le atribuye prioridad y nombre oficial o asignado; su contexto, como entorno de la índole donde se lo considera; y su calidad, por el valor, enlaces y sentido que le otorga.

## Ciudad afuera: contexto urbano transformado

En el contexto latinoamericano de los años 40, las relaciones ciudadinas entre la modernización, la industrialización y el progresivo distanciamiento del Estado con los ahora llamados gobiernos locales, marcaron la hoja de ruta y formaron los patrones socioespaciales de lo que sería la estructura urbana de aquel período<sup>3</sup>. A partir de los 90, la literatura registra los amplios procesos que transformaron funcionalmente nuestras ciudades, cambios referidos principalmente al paisaje urbano y la conectividad (López y Rodríguez, 2004), causados por las olas de inmigración que, presas por las marcadas desigualdades regionales provocadas por el distanciamiento del Estado, llegaron especialmente atraídos por la primacía de las capitales. Su arribo acrecentó la demografía, superpobló y heterogenizó asentamientos, replegó a las clases medias y altas, y formó cinturones marginales al interior de los cuales se for-

jaron algunas de las más exitosas estrategias colectivas de sobrevivencia, acceso y gestión de suelo urbano de calidad y vivienda adecuada. Si bien no todos los patrones estructurales se vieron afectados por estos procesos, algunos sí llegaron a transformarse (Caldeira, 2000; Pradilla, 1998; Díaz, 1998; De Mattos, 2002; Portes y Roberts, 2004; citados por Plöger, 2006)<sup>4</sup>.

Esta transformación fue calificada a menudo como fragmentación urbana o diferenciación funcional y es la que a finales del siglo XX, caracterizó a las urbes y generó áreas vigiladas, residenciales o no, como un nuevo orden espacial, cuyo desarrollo se vio proliferado por los procesos y modelos de suburbanización fomentados por el repliegue –antes mencionado– de los grupos con mayores ingresos. Desde entonces, la ciudad concebida como el espacio de la libertad empezó a diluirse; sus habitantes confrontados con múltiples inseguridades, se adaptaron a las constantes crisis y al caos diario<sup>5</sup>. Así, después de pasar por murallas, blindajes, muros, fragmentos, fortificaciones y cárceles, esta ciudad que dilata algunas fronteras y se dispersa por el territorio, está afuera y aún no tiene nombre (Vadillo, 2008; Zúñiga, 2007).

Afuera, la ciudad se expande con contrastadas densidades y lo hace sin brújula, sin estrategia esencial; pues lo que marca las directrices son los intereses y actuaciones de su mercado inmobiliario privado, su irregularidad y sus relaciones altamente politizadas. Mientras tanto, su población replegada y marginada continúa, de forma acelerada, con flexibles instrumentos de planificación y sin considerar la localización dominante (Borsdorf, 2003: 37-49), sino la que supla necesidades, ocupando difusamente el suelo suburbano disponible, los radios de influencia, los espacios centrales y cualquier parte que sirva para construir los tipos de proyectos del orden espacial vigente (Troitiño, 2002; Capel, 2003; Monclús, 2003; citados por López y Rodríguez, 2004). Dos de estos son los conjuntos cerrados, producto del “urbanismo de las afinidades”<sup>6</sup> (Svampa, 2001); y los Grandes Proyectos Urbanos (GPU). Afuera, también la ciudad simplifica y aglutina los significados y trayectorias del “proyecto urbano” y da los apoyos normativos necesarios para justificar las globalizadas vías de beneficio que caracterizan al capitalismo actual (Boltanski y Chiapello, 2002; citados por López y Rodríguez, 2004).

Sobre conjuntos cerrados y temáticas afines<sup>7</sup>, existen numerosas publicaciones en América Latina; sin embargo, este tipo de proyectos fueron, en su origen, mayormente estudiados por Blakely y Snyder en 1997, en el contexto norteamericano. Siguiendo la matriz del norte, los conjuntos, signos urbanos característicos de las últimas décadas del siglo pasado y los primeros

años del presente, se multiplicaron en el sur<sup>8</sup> y generalizaron a nivel mundial. Este fenómeno urbano/metropolitano, abordado con el predominio de enfoques relacionales y multidisciplinares (Girola, 2005), contiene otros de vocación recurrente y cultural: el encerramiento y la diferenciación social. Ambos habitan junto a la voluntad, expectativas y temores de sus residentes, en espacios claramente definidos y caracterizados por la ubicación y dimensión; por el número de unidades; por la restricción de ingreso; por la dotación de servicios comunitarios; y por la organización interna. (Janoschka y Glasze, 2003).

El conjunto cerrado cambió patrones: el de uso de suelo por el sentido de control y apropiación espacial (incluido el paisaje, la privatización del espacio público y la nostalgia del barrio); el de procesos políticos por la crisis del Estado (incluidas las funciones, hoy desregularizadas y antes consideradas tradicionalmente públicas, como es el caso de la seguridad<sup>9</sup>) (Zúñiga, 2007); el socioeconómico por negar la proximidad de grupos opuestos (incluida la mixofobia o miedo a mezclarse con diferentes, y la simulación o representación de algo que no se es); y por afirmar el consumo, la exclusividad y la cercanía de iguales o el “entre sí”<sup>10</sup> (en ciertas dimensiones pues no todo es homogéneo) (Roitman, 2003).

En las afueras de la ciudad se vive el desarrollo de los cambios, todos estos produjeron procesos de segregación y cada uno, consecuencias en particular. Así, la apropiación produjo contrastes evidentes y “permanencias”; la crisis estatal, discusión sobre construcción y aplicación de democracia en la ciudad y más violencia real; la negación de opuestos, restricción drástica de experiencias sociales (López y Rodríguez, 2005) y soberanías con identidades propias y excluyentes; y la afirmación económica, desigualdad y polarización.

Por lo tanto, afuera de los conjuntos, la ciudad y sus relaciones altamente politizadas (territorio-función, sociedad-inscripción-espacio, práctica-simbólica, etc.), tiene un rasgo que preocupa a los gobiernos y que es en extremo constitutivo: la segregación. Los sectores desfavorecidos en zonas de hábitat popular, los emergentes pobres urbanos, la irregularidad de la ciudad, son una parte del fenómeno; la otra son los sectores acomodados, quienes encuentran en los patrones del mercado inmobiliario privado, su propio aislamiento (Girola, 2005).

## Mercado al centro: el gran disfraz

El aislamiento voluntario de los sectores acomodados fue uno de los puntos de partida para la alta rentabilidad que hasta hoy declaran los desarrolladores inmobiliarios; quienes han incorporando novedades de planificación y diseño urbano-arquitectónicas al mercado formal de la construcción. Dos indicadores argumentan lo mencionado: primero, los permisos concedidos por el Municipio de Quito para ejecución de viviendas, los cuales llegaron a 25.317 en el período 2000-2007 (Ospina y Erazo, 2009); y segundo, el Valor Agregado Bruto que aportó la provincia de Pichincha al total nacional (incluye la ciudad de Quito), tanto con sus actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, como con su participación en la industria de la construcción (ver cuadro No.1).

En la búsqueda de nuevas características que describan la oferta de nuevos proyectos inmobiliarios, algunos constructores encontraron en el miedo ciudadano un nuevo “nicho”, que al ser descubierto se ubicó como prioritario en el imaginario –y en las necesidades– de un nuevo grupo demandante. En el cuadro N° 2, se muestra el comparativo del año 2008 entre zonas del Distrito Metropolitano de Quito – DMQ, con respecto a los porcentajes de percepción y victimización. A esta relación, agregamos, para el análisis, el número de unidades de vivienda que estuvo disponible en el mismo año.

**Cuadro No. 1: Valor Agregado Bruto Provincial: industria de la construcción y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (2001-2007). Miles de dólares**

Pichincha	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Industria de la construcción/ % del total nacional	360.917 26,75%	477.513 29,5%	464.237 28,9%	446.748 26,7%	476.739 26,5%	498.729 26,8%	499.201 26,8%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler % del total nacional	292.037 27,3%	329.380 28,2%	338.781 28,1%	366.456 28,2%	392.725 28,3%	392.725 28,3%	392.725 28,3%

Fuente: Banco Central del Ecuador (2008). Elaboración: propia

**Cuadro No. 2. Percepción de la criminalidad, victimización a hogares y vivienda total disponible en el DMQ (2008)**

Zona metropolitana	Centro	Eloy Alfaro	Quitumbe	Calderón	Cumbayá	Tumbaco	Los Chillos	La Delicia	Pomasquí	TOTAL
Percepción de la criminalidad (porcentaje)	44,70%	62,80%	41,60%	60,20%	11,90%	23,3	76,30%	33,10%	N/A	46,70%
Victimización a hogares (porcentaje)	26,20%	31,90%	22,60%	21,50%	24,10%	14,50%	30,60%	25,70%	N/A	25,60%
Relación percepción/victimización	1,7	1,96	1,84	2,8	0,5	1,6	2,5	1,28	N/A	1,82
Vivienda total disponible (unidades)	41	5044		2442	1408	533	1929	N/A	771	12168

Fuente: CIMACYT (2008) y Revista Inmobilia (2008). Elaboración: propia

De forma general, en un marco total de 12.168 unidades de vivienda ofertadas, el resultado de la relación entre percepción de inseguridad (medida en conversaciones sobre la criminalidad), y victimización a hogares, es de 1,82 veces mayor primera sobre la segunda (46,70% sobre 25,60%) (CIMACYT, 2008). Como ejemplo, Los Chillos y el Norte son las zonas donde existe más alta percepción de inseguridad, sin embargo, son también las que presentan mayor victimización a hogares, y a su vez los sectores donde más vivienda se ha ofertado, 6.973 unidades o el 57,30% del total distrital (Cuesta, 2009).

Esto evidencia para ciertos sectores de la capital dos fenómenos: el uno, que parte de los demandantes provenientes en su mayoría de sectores económicos medios y medio-altos adquieren soluciones habitacionales en sitios considerados “de prestigio” pero inseguros en el contexto distrital; y el otro, que parte de los ofertantes dotan de medidas de seguridad, especialmente físicas, como los encierros a sus unidades de vivienda. Por lo tanto, estas “seguridades físicas” ofrecidas por los promotores inmobiliarios, intentan compensar –en la decisión y posterior elección de los demandantes– los elevados porcentajes de percepción y criminalidad de la zona escogida por ellos para su hábitat.

De esta forma, algunos promotores inmobiliarios de vivienda en Quito siguen aprovechando, en ciertos casos, el estado contrariado de los demandantes (prestigio/inseguridad), para promover los tipos del orden espacial vigente, en especial, los conjuntos cerrados<sup>11</sup>. Así, podemos describir, entre varias, tres situaciones en donde se evidenció la difusión y buena acogida de estos productos inmobiliarios:

Primera, por tipos de unidad habitacional en conjunto cerrado: en el sector norte de la ciudad, el tipo “departamento” fue abrumadoramente más promocionado (82%) frente al tipo “casas” (18%) (Cuesta, 2009); no obstante, este sector tiene una percepción de inseguridad del 62,80% –segunda más alta en el DMQ–, un Índice de Victimización a Hogares-IVH de 31,90% –el más alto del Distrito–, y 5.044 unidades ofertadas (ver cuadro No. 2). En el sur de la ciudad, sector Quitumbe, la promoción fue bastante más homogénea, pues hasta diciembre de 2008 se registraron 28 proyectos de casas (47%) frente a 31 proyectos de departamentos (52,5%); este sector tiene una percepción de inseguridad del 60,20% –tercera más alta en el DMQ–, un IVH de 21,50% –segundo más bajo en el Distrito, y posee 2.442 unidades ofertadas (ver cuadro No. 2) (Cuesta, 2009).

Segunda, por tenencia de unidad: en el 2006, el número total de edificaciones en el DMQ (casas y edificios con departamentos, almacenes, oficinas, *mezzanines* o bodegas) que registraron régimen de propiedad horizontal fue de 14.296, de las cuales 60% fueron departamentos y 32,7% casas<sup>12</sup>.

Tercera, por publicidad: dos revistas de información inmobiliaria de la capital (El Portal e Inmobilia)<sup>13</sup>, en sus ediciones de enero y febrero de 2009, enfatizaron en gran medida las ventajas y servicios de seguridad en los nuevos proyectos que anunciaron<sup>14</sup>; 40 de 58 nuevos proyectos en el primer caso y en 37 de 69 en el segundo (ver cuadro No. 3).

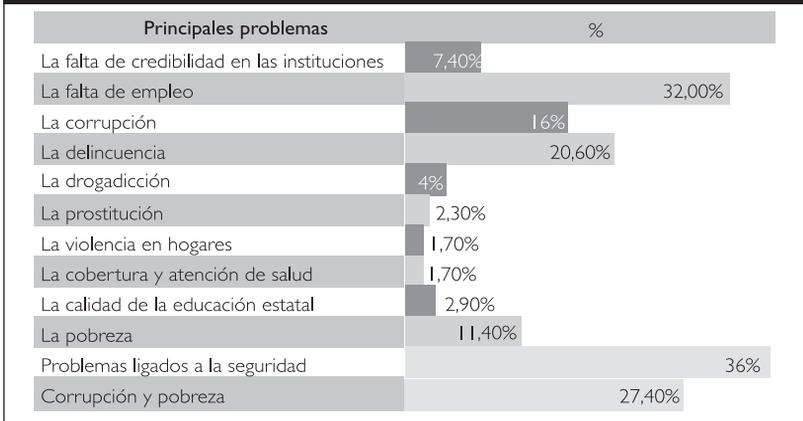
Cuadro N° 3. Oferta de seguridad en nuevos proyectos en el DMQ (enero/febrero 2009)

Fuentes/Sectores	Norte	Centro	Sur	Valles	TOTAL
El Portal (enero/febrero)	22 de 33	0 de 0	1 de 1	17 de 24	40 de 58
Inmobilia (febrero)	21 de 47	0 de 0	1 de 1	15 de 21	37 de 69

Fuente: Revista El Portal (2009) y Revista Inmobilia (2009). Elaboración: propia

La oferta de conjuntos con “seguridad” se ha convertido en la justificación de la que hoy es una de las mayores preocupaciones ciudadanas, la inseguridad. Mayor pero no la más alta, ni la única, pues la falta de empleo comprometió el 32% de las opiniones ciudadanas, y la pobreza/corrupción, superó el porcentaje delincencial (ver gráfico No.1). Sin embargo, la suma de “problemas ligados a la seguridad” (drogadicción, violencia en hogares, prostitución y en parte la falta de credibilidad en las instituciones), rebasó con facilidad al desempleo como problema principal (CIMACYT, 2008). Por lo tanto, es esta suma la que ha permitido a una parte de los promotores, basar e instrumentar sus emprendimientos inmobiliarios y conseguir con esto un alto porcentaje de ventas de unidades habitacionales en conjuntos cerrados.

**Gráfico No. 1.**  
Seguridad ciudadana en el DMQ. Principales problemas (2008)



Fuente: CIMACYT (2008). Elaboración: propia

Coyunturalmente, los desarrolladores también contaron con favorables dinámicas económicas que robustecieron los sectores medios y medio-altos de la población; alcanzando así, mayor capacidad de compra y cotizando viviendas de mayor valor. Lo manifestado por estos sectores se puede observar en el alto valor del precio promedio absoluto de las unidades de vivienda y en el precio promedio por metro cuadrado para vivienda en la ciudad de Quito. Para el primer caso, los precios del producto tipo “departamento” son más altos comparados con los que se registran para el producto “casa”; en el

sector norte estos superan los USD 100.000 (Cuesta, 2009). Para el segundo caso, los valles de Cumbayá y Tumbaco registran los valores más caros, por encima de los USD 940 el metro cuadrado, llegando incluso a duplicar el precio (por metro cuadrado) de vivienda unifamiliar; de cerca le sigue el sector norte, cuyo precio promedio ha superado los USD 900 el metro cuadrado. (Cuesta, 2009).

Similar al aislamiento voluntario, la dolarización con sus atributos, fue el inicio del crecimiento para algunos sectores de la economía ecuatoriana, sus positivas experiencias ya superaron una década. El sector de la construcción –dentro del cual se cuentan infraestructuras (incluidas las sanitarias y municipales), viviendas, edificaciones comerciales y pequeñas construcciones periféricas– fue el que experimentó un mayor crecimiento en los primeros años de la dolarización (2000-2002) (Salgado, 2002). De esta manera, el Producto Interno Bruto - PIB Real por actividad económica de este sector pasó de USD 952 millones de dólares en 1999 a USD 1.127 millones en 2000; asimismo, la tasa de crecimiento del PIB pasó de -24,9% a 18,3% en igual periodo; mientras la participación del PIB del sector en el PIB total fue de 6,1% a 7,1% entre 1999-2000 (Web BCE, 2008). A partir de allí y hasta la actualidad, los tres indicadores muestran un comportamiento fluctuante pero estable, incluidas las tendencias a la baja después del año 2002.

Los atributos que permitieron la robustez de los sectores medios y como tal, la compra de viviendas por ellos observadas; fueron entre otras: (i) la desconfianza, originada por la quiebra y posterior descongelamiento de recursos del sector financiero; (ii) el retorno de recursos del exterior. En el período 2000-2002, las tasas de interés internacionales no constituían un atractivo para mantenerlas fuera; en cambio, adquirir un inmueble representaba una tasa global de ganancia cercana al 14% por año, sin considerar su plusvalía ubicada entre el 6% y 7%. (Delgado *et al*, 2000); y (iii) las remesas; pues una fracción significativa de los montos se invirtió en la compra de vivienda; así, las inversiones pasaron de USD 1.084 millones de dólares en 1999 a USD 3.087 millones en 2007 (Web BCE, 2008); un aumento progresivo que es hoy de gran interés para los desarrolladores. En general, entre 2002-2007, la cartera de vivienda pasó de USD 392,5 a 1.355,5 millones de dólares; es decir, se incrementó 3,45 veces (Ospina y Erazo, 2009).

De este modo, frente a un nuevo grupo demandante calificado: compradores potenciales con miedo de sectores medios y medio-altos (parejas recién casadas, jóvenes profesionales solteros, parejas de ancianos sin hijos, entre

otros), y de los discursos ofertantes (estimuladores de prácticas sociales como los imaginarios), surgieron variantes mejoradas de conjuntos (edificios de mediana altura, conjuntos de clase media o subvencionados por el Estado, etc.) como nuevas estructuras pioneras de la racionalización y consumo excesivo de suelo (Vadillo, 2008; Guerrien, 2004), con escasa, nula o particular regulación oficial (López y Rodríguez, 2004), las cuales se la puede considerar transmisoras disfrazadas de seguridad.

### Vivienda adentro: idas y vueltas de una tendencia de segregación

Sin regulación oficial y sabiendo que el surgimiento de conjuntos cerrados, ajusta –como dijo Samuel Jaramillo (1999)– las tendencias de segregación de las clases medias y altas al contexto urbano transformado; las administraciones municipales en la mayoría de países de la región, incluido el Ecuador, dictan “para esto” y por caso, ordenanzas, normativas y/o permisos para restringir el tráfico vehicular y de personas a estos conjuntos. Estos instrumentos parcializados y negativos, además de su contrariado origen administrativo, son utilizados en gran medida por el mercado inmobiliario para aislar a sectores acomodados, y en menor medida por sectores desfavorecidos para aislarse del mercado. Al final, la vivienda segregada (globalizada y transnacionalizada), va y viene, desde y hacia componentes preocupantes para las sociedades y gobiernos, y constitutivos para la ciudad, siendo estos: los espaciales (control-apropiación/contraste-permanencia); los sistémicos (crisis/democracia, negación-afirmación/restricción-exclusión); y los individuales (transversales) (Ver también Zúñiga, 2007).

#### *De ida, control-apropiación; de vuelta, contraste-permanencia*

De la mano con el aumento de densidades y heterogeneidades van: la captación sin equidad por parte del mercado inmobiliario de grandes extensiones de suelo urbano de calidad; y la demanda potencial y calificada de conjuntos cerrados. Ante la inseguridad, estos conjuntos se convierten en estructuras de irrupción que rompen con las tramas continuas –a veces tradicionales– de la ciudad construida y modifican/estandarizan el paisaje urbano. Su

incursión, ilegal pero tolerada, condiciona la integración urbana (o la desintegra porque no la acepta, no la tolera) y privatiza aquel espacio multifuncional, de socialización y recreación: el espacio público. Así, parques y calles, considerados como oportunidades cercanas para el libre encuentro con otros y otras, son dentro del encierro, vacíos con tiempos muertos entre lugares y actividades (ver Zúñiga, 2007; López y Rodríguez, 2004).

El que los encerrados se apropien de lo público, evidencia un permanente y progresivo desgaste de la ciudadanía, identidad e interacción; y el que los de afuera lo reclamen, evidencia su derecho al libre acceso. De igual manera, el que los encerrados controlen lo público, torna irreversible su concepción e imaginario; y el que los de afuera no lo hagan, conserva la nostalgia por el barrio y sus peatones.

### *De ida, crisis estatal; de vuelta, debate sobre democracia*

En Quito, el IVH en 2008 fue de 25,6%, un porcentaje mayor que el Índice de Victimización a Personas – IVP de 18% en el mismo año; cifras que al ser comparadas con el 46,7% de percepción de inseguridad de la población (CIMACYT, 2008), evidencian la existencia de una “atmósfera de inseguridad” (tensión en todos los niveles), que explica la estrategia de “seguritización” de los sectores acomodados (Guerrien, 2004); la cual de ida va, como ya habíamos mencionado, al encierro y a la diferenciación social; y de vuelta trae amplificada la percepción de la amenaza.

Por otro lado, la distribución desigual y deficiente atención de seguridad y protección por parte del Estado, fortalecen aún más las cifras del temor en la ciudadanía. Así, el valle de Tumbaco (clase media-alta y alta) tuvo un IVH de 14,5%, muy por debajo del promedio distrital; el sector norte de Quito (clase media y media-alta), un 31,9% por encima del promedio; mientras la zona centro (clase media-baja y media) un 26,2%, similar al IVH total (CIMACYT, 2008). Sin control oficial para el encierro de pocos y sin una dotación calificada del servicio de seguridad para beneficio de muchos, el Estado, como administrador público, aparece en permanente crisis de ausencia/ineficiencia/incapacidad y en ocasiones, de informalidad.

Esta crisis estatal, produce divergencias en la propia gobernanza del territorio, evidenciadas en dos extremos: el uno, de absoluta desconfianza institucional (ver también Baires, 2003), por ejemplo, solo el 29,6% de ciudada-

nos/as confían en la Policía Nacional y el 24,5% en la Policía Metropolitana; y el otro, de absoluta confianza comunal, por ejemplo, en la formación de organizaciones. Así, del total de hogares que se encuentran en barrios organizados, al menos el 60% tiene brigadas barriales de seguridad (CIMACYT, 2008): 37,5% en el valle de Tumbaco, 38% en el norte, y 44,8% en el centro de Quito<sup>15</sup>. Las consecuencias de ambos extremos, es decir, la privatización de servicios de seguridad (vigilantes) y la implementación de medidas de prevención (alarmas, cerraduras, cercas altas, rejas, perros, etc.), no contribuyen a una mayor seguridad. Estas mismas consecuencias parten del accionar de las asociaciones, en mayor medida, de residentes de conjuntos cerrados, quienes disponen de gran capacidad económica para equilibrar el déficit (Plöger, 2006); y en menor medida, de residentes fuera de las mismas, quienes con vehemencia defienden su seguridad social y física. En los conjuntos, la organización interna impulsa la creación y conservación de pequeños gobiernos con potestad para controlar y regular la vida cotidiana dentro de sus límites<sup>16</sup>, pero esto no significa más participación. De hecho, no es la libertad de los y las residentes la que decide, sino su régimen de propiedad. Por tanto, adentro de los encierros, el debate sobre procesos políticos y democracia –ciudadanía y pluralismo–, puede estar muy alejado y puede ser muy cuestionado.

*De ida, negación-afirmación; de vuelta, restricción-exclusión*

Vivir adentro (en conjuntos cerrados), no expresa la búsqueda de seguridad, sino la de prestigio social en el marco de un entorno económico homogéneo (original o simulado). Esto no se traduce necesariamente en exclusión (en sentido estricto); sin embargo, las implicaciones de una socialización entre iguales, pueden ser trabas simbólicas suficientemente violentas como para reforzar procesos de segregación (Vadillo, 2008), como negar a “los otros” evitando hasta su acceso, e impedir la instauración de un clima social de confianza, incluso entre sus participantes. El entre iguales o “entre sí”, de Chevalier y Carballo (2005), es en este entorno económico, autoprotección (nivel individual) y control disciplinario de las relaciones sociales e intercambios (nivel colectivo) (López y Rodríguez, 2004); su continua dinámica, puede marcar la identidad restrictiva y excluyente del conjunto, haciendo que sus residentes generalmente carezcan de contacto con los residentes aledaños

(Roitman, 2004). Estos cambios en las prácticas sociales, producto del encierro y la distancia social, le restan esencia a la ciudad. Lo que debería ocurrir con los habitantes urbanos es justamente lo contrario: cambiar para aprender del entorno, cambiar para sumar vecinos... cambiar para liberar.

### **Vivienda adentro: carácter, matriz del modelo y símiles**

El carácter de los conjuntos, y por lo tanto, el de vivienda segregada, es dado por sus componentes constitutivos; es decir, por marcas espaciales caracterizadas por el uso y ocupación del suelo urbano y por señales sistémicas, caracterizadas por procesos políticos y dinámicas socioeconómicas coyunturales y/o estructurales. Decidir el encierro tiene múltiples motivaciones, algunas más someras y sensatas como apoderarse del espacio o conservar/ganar prestigio, y otras más disfrazadas y alarmantes como la exposición de la población a las inseguridades (discurso local predominante). Además de esto, los individuos basan su decisión en la (auto)protección y control territorial (Plöger, 2006), lo cual dentro de un conjunto adquiere el carácter de colectivo organizado (asociación). Esta necesidad de cohesión, también se imprime en los barrios aledaños a los conjuntos y tal como habíamos indicado, parecería que una parte de los grupos segregados (los sectores desfavorecidos), dispondrían de un porcentaje significativo de organización barrial.

Los medios disponibles (sistémicos) permiten a las asociaciones implementar medidas de diferente modo pero con una sola dirección, la apropiación. Los modos de apropiación son materiales, se reconocen en el acceso, desarrollo tecnológico, personal de vigilancia y anuncios; su tratamiento señala la solvencia y relaciones de cada organización (ver cuadro No. 4).

En la definición del carácter de los conjuntos cerrados, además de la impronta de las asociaciones de residentes internas y externas, el Estado y el mercado inmobiliario privado aportan con otros actores (ver cuadro No. 5).

Cuadro N° 4. Modos de apropiación espacial

Asociaciones	Accesos	Desarrollo tecnológico	Personal de vigilancia	Anuncios
Asociación de residentes interna	Complejos, con varios niveles de control físico evidente.	Alto: desde lectores biométricos hasta monitoreo por internet.	Contratación de servicios privados con empresas certificadas.	Explícitos en función de la alta tecnología utilizada.
Asociación de residentes externa	Simplees y generalmente con un solo control físico evidente.	Medio/bajo: alarmas y sistemas electrónicos.	Servicio informal asociado a costos futuros.	Simbólicos: letreros de advertencia, actitudes colectivas, señales de apropiación, etc.

Fuente: Estadística Vitales, INEC (2007). Elaboración: propia

Cuadro No. 5. Actores involucrados en el carácter y apropiación organizativa de conjuntos cerrados

	Fuera del conjunto		En el mercado	Dentro del conjunto	
	Carácter espacial	Carácter sistémico		Carácter espacial	Carácter sistémico
Sociedad civil	Asociación de residentes externa		Asociaciones de profesionales En general están a favor del crecimiento de conjuntos cerrados, pues son una valiosa fuente laboral (Roitman, S., 2008)	Asociación de residentes interna*	
	Su actuación se encuentra limitada frente a los intereses socioeconómicos y/o políticos de los desarrolladores inmobiliarios y las acciones de los miembros de las asociaciones de residentes de conjuntos cerrados. (Roitman, 2008)			Implementar la directiva	
	Entrán en funcionamiento sólo si las medidas de prevención físicas adoptadas por las asociaciones de conjuntos cerrados, generan algún tipo de perjuicio espacial. (Roitman, 2008)			Establecer el reglamento de convivencia y edificación	
	Comités de seguridad 14,3%; brigadas barriales: 18,3%; ambos: 5,1%; otros: 0,9% (CIMACYT, 2008)			Sanctionar el incumplimiento del reglamento	
	Proveer protección y seguridad vecinal			Proveer servicios de seguridad privada	
	Apropiarse del entorno residencial			Cuidar el valor de la propiedad (Blakely y Snyder, 1997)	
				Establecer el reglamento de ingreso al conjunto (Landman, 2000)	
				Poseer el dominio de entornos calles y parques	
				Pueden exigir ciertos beneficios (Roitman, 2008), incluso pueden oponerse al pago de impuestos o exigir que sus impuestos les sean devueltos al no recibirlos. Son una poderosa fuerza de lobbying (Landman, 2000)	
				Se pueden distinguir tres tipos: condominio, asociación civil-cooperativa y sociedad anónima (Janoschka y Glasze, 2003)	
En el mercado	Compañías de seguridad privada (vigilantes)				
	En Ecuador: "El número de vigilantes registrados oficialmente en el año 2005 fue de 40368, el cual supera considerablemente a los 36907 policías nacionales existentes en ese mismo año (...) El total de compañías privadas (de seguridad) registradas hasta el 2006 fue de 849" (Pontón, 2006)				
Estado	Actores en el caso ecuatoriano y porcentajes que indican la confianza en las instituciones de seguridad (CIMACYT, 2008) : Policía Nacional, 31,8% .Policía Metropolitana, 26,5% .Policía Comunitaria, 34% .Policía de tránsito, 20%. Militares, 40,3% . Bomberos, 42,4% . Unidades especiales GOE/GIR, 56,3% .Central de llamadas 911, 42,4%**				
	Para el caso argentino, el Estado tiene un rol pasivo, transfiere responsabilidades a los Gobiernos Locales, quienes no cuentan en la mayoría de los casos con claras directrices sobre el crecimiento de sus ciudades o, cuando estas existen, no siempre exigen su cumplimiento (Roitman, S., 2008). En el caso peruano, la pasividad del Estado conduce a la propagación de prácticas informales (Pflger, 2006).				

\* Calificadas incluso como gobiernos privados (Mackenzie, 1995) y semi-privados (Kennedy, D., 1995)  
Fuentes: las citadas Elaboración: propia

*Matriz del modelo*

Existen tantos tipos de enclave (o conjuntos cerrados) como tipos de encierro y de mercado inmobiliario. Con la definición de Suttles en 1972, se marcó el inicio de un modelo, el cual se ha modificado con el paso del tiempo y diversificado en torno a su ubicación (relaciones espaciales, radios de influencia, nuevos centros, etc.); dimensión (área de terreno, porcentaje de ocupación de suelo urbano, cantidad de metros cuadrados, etc.); número de unidades (al menos dos y de buena calidad constructiva); restricción de ingreso (separación física, niveles de control evidentes, etc.); dotación de servicios comunitarios (seguridad e infraestructura); y, organización interna (carácter). Estos factores dinamizan los cambios y dificultan la descripción de una sola tipología. Por tanto, el cuadro No.6 se puede observar una matriz que recoge los aportes más significativos.

**Cuadro N° 6.**  
**Matriz del modelo**

N°	Modelos	Ubicación	Dimensión	Restricción de ingreso			Dotación de servicios	Organización interna
				Número de unidades	Restricción de ingreso	Dotación de servicios		
1	Conjuntos cerrados:*	En cualquier parte, no importa lo dominante sino lo que supla necesidades	Diversa	De dos a más de cien	Cercados por muros, puertas y rejas/acceso estricto	UC	Funciones de apropiación, gobierno, nexo y organización	
	1.1 Conjuntos horizontales (viviendas unifamiliares)			Estilo estandarizado				
2	1.2 Conjuntos verticales (edificios en altura)	Suburbana	Diversa	De dos a varios pisos	Membresía y altos abonos mensuales	AP	Funciones de apropiación, gobierno, nexo y organización	
	GPU residenciales:			Depende del sector económico				
3	2.1 Countries (Roitman, 2003) , también llamados "enclaves club" o clubes de campo/playa (Plöger, 2006)	Fuera del área metropolitana/topo gráficamente atractiva (Plöger, 2006)	Diversa	Vivienda secundaria	Controlado	Seguridad privada certificada	Funciones de apropiación, gobierno, nexo y organización	
	2.2 Resort (Borsdorf e Hidalgo, 2003)	Variable						
3	Otros:	Variable	Diversa	Amplias para realizar pequeños cultivos (Roitman, 2003)	Controlado	Variable	Funciones de apropiación, gobierno, nexo y organización	
	3.1 Chacras: mayor contacto con la naturaleza (Roitman, 2003)	Fuera del área metropolitana						
	3.2 Loteo de parcelas de agrado (Borsdorf e Hidalgo, 2003)	Suburbana		Unión de predios/edificación libre		UC		

\* También llamados "enclaves fortificados" (Caldeira, 2000); gated communities (Blakely y Snyder, 1997). El régimen de tenencia es generalmente de copropiedad para el caso de viviendas unifamiliares y de propiedad horizontal en el caso de edificios en altura.  
AP = infraestructuras para abastecimiento propio, UC: infraestructuras para uso colectivo

Fuentes: las citadas Elaboración propia.

*Símiles*

Son partes de ciudad, habitadas por sectores económicos medios, medibajos y bajos, que sin tener origen en el encierro, adoptaron el carácter y modelo de conjunto cerrado. Son también el resultado de la confrontación entre asociaciones de vecinos (externas al inicio, internas después) y problemas urbanos (casi siempre la delincuencia). Se ubican, al igual que los conjuntos, en cualquier parte, pero a diferencia de ellos, su control para el acceso es más dramático: clausuran el espacio con diversas barreras físicas y por lo general sin autorización, en especial las calles; contratan vigilancia privada sin certificación y con un altísimo nivel de informalidad; y, violentan el derecho fundamental de la libertad, tanto para el acceso a lo público como para la movilidad. En algunos casos, por ejemplo México, la clausura hacía el exterior se la lleva también hacía el interior, como consecuencia los terrenos individuales se cierran unos con respecto a otros (Guerrien, 2004).

La vivienda adentro se cierra al conjunto, su forma y elementos de composición se transforman: puertas y ventanas se refuerzan. Su estética en el conjunto está llena de protecciones de hierro forjado y negro, muros altos coronados por cientos de trozos de vidrio, y cercas eléctricas que envuelven estos muros, etc. La vivienda adentro deja afuera todo lo que se considera peligroso, sus habitantes están protegidos pero no son responsables de la seguridad de la sociedad como un todo.

**Conclusiones**

En la composición de las ciudades, en especial en las de gran tamaño, sucede por un lado, los cambios en su contenido, y por otro lado, las complejas intersecciones de sus procesos. El fenómeno histórico de la segregación cambió contenidos (transformó algunos patrones); y al hacerlo, inició hechos (sobre modelos suburbanos): encierros, fragmentos urbanos, diferencias socio-funcionales y formas de instrumentación. Este fenómeno se extendió y se multiplicó con fuertes contrastes, y se caracterizó, entre otros aspectos, por un tipo de orden urbano (el conjunto), que transformó el espacio, el sistema y al individuo.

El (auto)encierro como hecho espacial, sistémico e individual, fue punto de partida para la alta rentabilidad que hasta hoy declaran los desarrollados.

res, quienes sin abandonar esta fuente de ingresos, incorporaron novedades al mercado formal. Así, su permanente necesidad de oferta, encontró en el miedo un nuevo “nicho”, y el descubrirlo fue elevarlo al centro del imaginario. Desde allí, el mercado aprovechó para promover con (más) seguridad el conjunto y las variantes mejoradas del mismo —en torno a su ubicación, dimensión, número de unidades, restricción de ingreso, dotación de servicios comunitarios y organización interna—. Su oferta continuó y se convirtió en la “justificación de la compra” frente a lo que hoy es una de las mayores preocupaciones ciudadanas, la inseguridad; la cual no es la más alta ni la única, pero sí la más disfrazada ante el consumo excesivo de suelo urbano de calidad —captación sin equidad— y la regulación oficial.

La irrupción de los conjuntos cerrados, ilegal pero tolerada, amplifica la percepción de amenazas, condiciona la integración y privatiza el espacio. Para los de adentro, esto evidencia un permanente y progresivo desgaste de la ciudadanía, la identidad y la interacción; y además, una irreversibilidad en su concepción e imaginario de control. Sin embargo, la decisión de vivir así no necesariamente expresa la búsqueda de seguridad, sino la de prestigio social en el marco de un entorno económico homogéneo. Para los de afuera, evidencia un reclamo tras otro por el derecho al libre acceso, la belleza y la nostalgia por el barrio y los peatones; es decir, por exigir la suma de esencias a favor de la ciudad. Finalmente, para el Estado, esto muestra una crisis permanente de ausencia/ineficiencia/incapacidad/informalidad, que provoca divergencias en la propia gobernanza del territorio.

La vivienda adentro deja afuera todo lo que se considera peligroso, sus residentes están protegidos pero no son responsables de la seguridad de la sociedad como un todo. Su carácter está dado por sus componentes constitutivos (incluida la asociación y las medidas de apropiación que implementan), el mercado privado y el Estado. Hay tantos tipos de vivienda, como tipos de conjunto, de encierro y de mercado. Sus símiles en sectores económicos medios, medio-bajos y bajos, adoptan el modelo y el carácter de los originales.

## Bibliografía

- Baires Rivas, Sonia (2003). “Los barrios cerrados en el AMSS: Una nueva forma de segregación y fragmentación urbana”. Ponencia presentada en *LASA Conference*. Dallas: 27-29 de marzo.
- Blakely, Edward y Mary Gail Snyder (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington D.C, Cambridge: Brookings Institution/Lincoln Institute of Land Policy.
- Borsdorf, Axel (2003). “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”. En *Revista Eure*. N° 86. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008600002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008600002&script=sci_arttext). Consultado en febrero 2009
- Borsdorf, Axel y Rodrigo Hidalgo (2004). “Formas tempranas de exclusión residencial y el modelo de la ciudad cerrada en América Latina. El caso de Santiago”. En *Revista de Geografía Norte Grande*. N° 32, diciembre. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30003202>. Consultada en marzo 2009
- Chevalier, J. y C. Carballo (2005). “Los espacios cerrados residenciales: en busca del entre-sí. Estudio comparativo de entre el norte y el sur del continente americano”. En *Scripta Nova*. N° 194, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- CIMACYT (2008). *Informe del estudio de victimización*. Quito: MDMQ. No publicado
- Cuesta, Fabián (2009). “Dinámica de la vivienda por tipo de construcción en la ciudad de Quito”. En *Revista Inmobilia*. (abril), Quito: Grupo BEL-TEC
- Delgado, Alicia, Vanesa Brito, Jhonatan Viera y Andrés Montalvo (2000), “La construcción levanta cabeza”. En *Revista Gestión*. N° 78. Quito: Din ediciones
- Girola, María (2005). “Tendencias globales, procesos locales: una aproximación al fenómeno de los conjuntos residenciales con seguridad de la región metropolitana de Buenos Aires”. En *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*. N° 43 (septiembre-octubre). Madrid: Antropólogos Iberoamericanos en Red

- Guerrien, Marc (2004). "Transformation et fragmentation des espaces urbains. Le cas de l zone métropolitaine du bassin de Mexico". En *L'Espace Géographique*. N° 45. Paris: Belin
- Jaramillo, Samuel (1999). "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas". En *Territorios*. N° 2. Bogotá: Universidad de los Andes
- Janoschka, Michael y George Glasze (2003). "Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico". En *Ciudades*. N° 56. (julio-septiembre). Puebla: RNIU
- López, Liliana e Isabel Rodríguez (2004). "Miedo y consumo: el encerramiento habitacional en México y Madrid". En *Perspectivas Urbanas*. N° 5. Barcelona: UPC
- Maldonado, María y María Rincón (2007). "Acerca de los motivos para vivir en espacios residenciales multifamiliares". En *Prospectiva*. Cali: Universidad del Valle
- Ospina, Oscar y Jaime Erazo (2009). "Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador". En *Revista Ecuador Debate*. N° 76 (abril). Quito: CAAP
- Plöger, Jörg. (2006). "La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad". En *Ur(b)es*. N° 3. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería
- Revista El Portal (2009), N° 34, enero/febrero, Quito: Grupo Capital
- Revista Inmobilia (2009), N° 18, febrero, Quito: Grupo BELTEC
- Roitman, Sonia (2003). "Barrios cerrados y segregación social urbana". En *Scripta Nova*. N° 146 (118), Barcelona: Universidad de Barcelona
- (2008). "Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas". En *Scripta Nova*. N° 270. Barcelona: Universidad de Barcelona
- Pontón, Daniel (2006), "La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios". En *Boletín Ciudad Segura*. N° 7. Quito: FLACSO.
- Salgado, Vilma (2002). "Riesgos para la recuperación económica en la dolarización". En *Revista Ecuador Debate*. N° 55 (diciembre), Quito: CAAP
- Segura, Ramiro (2006). "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico". En *Cuadernos del IDES*. N° 9. Buenos Aires: IDES.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.

Vadillo, Alicia (2008). “Patrones urbanos en la ciudad actual”. Ponencia presentada en el X Coloquio Internacional de Geocrítica: *Diez años de cambios en el mundo. En la Geografía y en la Ciencias Sociales, 1999-2008*. Barcelona: 26-30 de mayo.

Zúñiga, Liza (2007). “Urbanizaciones cerradas: seguridad y segregación”. En Ayuntamiento de Madrid (edit.), *Ciudades, Urbanismo y Seguridad*. Madrid. Disponible en: <http://www.munimadrid.es/Unidad Web/ Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/PonenciasCongresoCiudades/Ficheros/Parte3.3.pdf>. Consultado en abril 2009.

### Enlaces Web:

Banco Central del Ecuador, BCE:

<http://www.bce.fin.ec/documentos/Publicaciones/Notas/Catálogo/Memoria/1999/cap2.pdf>. (Visitado el 20 de octubre de 2008).

### Notas:

- 1 Arquitecto por la Universidad Técnica Particular de Loja y Máster (e) en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO Ecuador. Investigador Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. [jerazo@flasco.org.ec](mailto:jerazo@flasco.org.ec)
- 2 Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia y Máster (e) en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO Ecuador. Investigador independiente de temas urbanos en general y de mercados inmobiliarios en particular, [orol476@gmail.com](mailto:orol476@gmail.com)
- 3 Entre otros, estos patrones fueron: contrastes centro-periferia, zonificación de la riqueza, cinturones de clase media, y consolidación de centros históricos (Plöger, 2006).
- 4 En Quito, la transformación de los patrones ofertantes de vivienda, caracterizó a la urbe de dos formas: concentrándola en departamentos del casco citadino e introduciéndola, junto con terrenos de urbanizaciones, en los valles aledaños y el sur de la ciudad.
- 5 El “estrés espacial” son la señal que muestran los habitantes, cuyos espacios son percibidos como llenos de conflictos o cuya delimitación frente a otras zonas no está claramente definida. (Plöger, 2006).
- 6 Para Maristella Svampa, es la “desincorporación” de los sectores medios-altos, que parten a la búsqueda de las ventajas que garantizan la homogeneidad residencial y una sociabilidad del “entre nos” que afirma la reproducción de un determinado estilo de vida.
- 7 El término “enclave residencial” proviene de Suttles (1972). La palabra “enclave” indica que se trata de un área que aspira a una cierta autonomía espacial a través de posicionarse como una unidad claramente definida hacia el exterior. A ello se añade el rol activo de los y las habitantes en el proceso de apropiación del espacio (Plöger, 2006: 159).
- 8 A fines de 1960 en México (periferias y oeste de la capital federal) (Guerrien, 2004); en los 80 y 90 en el Perú (una de las formas precursoras en este país es la quinta, apareció en el siglo XIX) (citado por Plöger, 2006); en los 90 en el Salvador (Baires, 2003) y el Ecuador, entre otros.
- 9 Los estudios en varios países dan cuenta de cómo la (in)seguridad y su percepción, el aumento creciente de la criminalidad y la violencia global, así como la transnacionalización de políticas en su contra, han promo-

- vido la construcción de conjuntos cerrados. Casos interesantes encontramos en el Salvador, post-conflicto armado (Baires, 2003); y en el Perú, post-terrorismo (Plöger, 2006).
- 10 El "entre sí" hace referencia a la homogeneidad, lo común, la unión, lo íntimo entre iguales; se construye por afiliación y tiene como referentes valores, códigos, normas, lugares, territorio, y organizaciones, entre otros elementos (Chevalier y Carballo, 2005).
  - 11 Liliana López e Isabel Rodríguez (2004), investigadoras del fenómeno de encerramiento habitacional en México D.F. y Madrid, manifiestan que en los encierros, la renovación constante y la superficialidad en las diferencias entre las viviendas y sus contextos ofrecidos, garantizan ganancias económicas para los promotores inmobiliarios.
  - 12 Entrevista realizada a Alexandra Mena, funcionaria del Departamento de Planificación Territorial y Urbana del DMQ. Enero 2009
  - 13 Ambas son revistas que contienen directorios y ofertas inmobiliarias en el Ecuador. El Portal se publica cada dos meses, [www.elportal.com.ec](http://www.elportal.com.ec); Inmobilia es una publicación mensual [www.inmobilia.com](http://www.inmobilia.com).
  - 14 Con lemas recurrentes como "vigilancia permanente", "guardianía 24 horas", "sistemas electrónicos de seguridad", "seguridad por video", "seguridad computarizada para el ingreso, estacionamiento o conjunto"; "sistema de seguridad con circuito cerrado y video", entre otros.
  - 15 "La organización comunitaria en brigadas de seguridad suplantando la vigilancia de la policía o cuerpos especializados. Si bien esto puede ayudar, tiene también la arista del peligro que constituye la vigilancia, juzgamiento y sanción de la población sin la ley ni el Estado de por medio (linchamientos). Debe conducirse la organización comunitaria encabezada por órganos de la policía, para que medie la ley y no la acumulación del inconciente colectivo contra el delito" (CIMACYT, 2008).
  - 16 Una de las paradojas de los barrios cerrados, según Lang y Danielsen (1997), es que ellos promueven no sólo la desregulación por parte del Estado, sino que por otra parte, impulsan la hiperregulación dentro de los límites del barrio.

# Lima: una metrópoli cercada

Blanca Armijos

En el orden espacial de Lima son evidentes las áreas residenciales vigiladas. Según un estudio del Instituto de Defensa Legal, el 11,2% de la población limeña afirma que ha tomado la decisión de enjear su casa, y, como medida extrema ante la inseguridad que les ha tocado vivir desde hace algunos años, han optado por trancar la cuadra o calle<sup>1</sup> de ingreso al barrio.

Inicialmente, la fortificación y control de zonas urbanas fue una respuesta de la población a las amenazas devenidas del terrorismo que Perú enfrentó a partir de la década de 1990<sup>2</sup>. Todas las clases sociales sufrieron, aunque de diferentes formas y magnitudes, las consecuencias de aquella época caracterizada por los toques de queda, los frecuentes apagones y el irrespeto a los derechos humanos. Las clases media y alta de Lima reaccionaron ante esta situación tanto con emigraciones temporales fuera del país como mudándose a conjuntos habitacionales cerrados. El amurallamiento de casas, la construcción de portones de seguridad, el surgimiento los vigilantes privados en el espacio público, etc., fueron la respuesta a los hechos de criminalidad y violencia en Lima, ante la situación política que vivía el país.

En el primer semestre del 2006 se registraron casi 3.000 dispositivos de seguridad en Lima (rejas, casetas de vigilantes, tranqueras en las vías de acceso, etc.). En el distrito de La Molina, aproximadamente el 80% de todas las zonas residenciales tienen accesos restringidos. Un inventario realizado en el 2004 por la municipalidad distrital en el mencionado sector, arrojó una suma total de 529 bloqueos de calles, de los cuales 474 son rejas, 48 tranqueras y siete de otro tipo. ¿Estos equipamientos se aprecian en todos los estratos sociales?

La proliferación inminente de estos dispositivos urbanos de seguridad hizo que la Municipalidad Distrital de Lima emita en el 2004 la *Ordenanza*

*No. 690.* Documento que contiene los siguientes puntos: las disposiciones generales, la lista de documentos que debe presentar la Junta Directiva de vecinos empeñados en una legalización de esta naturaleza, las condiciones favorables y desfavorables para conceder la aprobación solicitada, las obligaciones a cumplirse por los titulares de la autorización, las facultades asignadas a los operarios de seguridad, las infracciones y sanciones por incumplimiento de las disposiciones legales, y, además, establece la delegación de la facultad de la Municipalidad Distrital de Lima en ésta materia a las municipalidades zonales.

Un año después, algunos de sus artículos fueron enmendados por las Ordenanzas No. 743 y No. 744, la primera precisa el valor de los derechos a cancelarse para objeto de éste trámite, en términos de unidades impositivas tributarias; mientras que la Ordenanza No. 744 determina que todos los elementos de seguridad por instalarse, a partir de la vigencia de esta normativa, deberán ceñirse, a más de lo establecido en este cuerpo legal, al Reglamento de Especificaciones Técnicas Municipales de Lima. Puntualizaciones que la Ordenanza No. 690 no contemplaba.

La Molina, un distrito pudiente y quizá el más enrejado de la metrópoli limeña, reporta que solo el 30% de sus elementos de seguridad urbano cuentan con las autorizaciones respectivas<sup>3</sup>; es decir, cinco años después de emitidas dichas ordenanzas, las autoridades edilicias no han podido evitar que estos mecanismos aumenten en las diferentes calles de toda la capital peruana sin acogerse a ley alguna. Sin embargo, esta experiencia legislativa municipal es innovadora en la región.

**Notas:**

1 <http://www.seguridadidl.org.pe/noticias/op/2005/09septiembre/24-09.htm>

2 <http://www.urbesonline.com/numero03/135-164.pdf>

3 [http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2007-05-12/ImEcLima\\_0721453.html](http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2007-05-12/ImEcLima_0721453.html)

# Vivienda, temor y medios: fusión que promueve el encierro

Jenny Pontón Cevallos

En las secciones dedicadas a la crónica roja, la tendencia general de los diarios del Ecuador es dar mayor cobertura tanto a delitos contra las personas como a los que se cometen contra la propiedad. Es obvio que en el primer caso, la noticias se basan en hechos que le ocurren a los estratos más empobrecidos del país (quienes ante su vulnerabilidad poco pueden hacer para evitar la sobreexposición mediática de la que son objeto); mientras en el segundo caso, se muestran permanentemente los asaltos y robos a propiedades y viviendas de los sectores medio altos de las ciudades, por medio de textos que sin duda incentivan y profundizan el miedo y la inseguridad en la población, debido a que resaltan de manera periódica la delincuencia existente en las urbes del país.

Debido a esto último, desde hace algunos años cada cierto tiempo, los diarios publican noticias en las que se enfatiza la necesidad de protección de los sectores pudientes frente al delito. Un ejemplo de esto, es el reportaje elaborado por Diario El Universo el 19 de abril de 2008, titulado “Los barrios toman medidas para contrarrestar a la delincuencia”, el cual describe la gran inversión económica que se realiza en las urbanizaciones privadas para reforzar la seguridad, y la serie de mecanismos existentes para este fin. De esta manera, pone de ejemplo los avances en el tema que ha logrado por un sector exclusivo de la ciudad de Guayaquil (La Puntilla de Samborondón), donde 32 de las 54 urbanizaciones existentes, aportan una suma de USD 39.000 mensuales para protegerse de la delincuencia. Además, el reportaje cita el testimonio de un morador de la ciudad que manifiesta que “su alternativa de vivir más seguro fue cambiarse a una urbanización completamente cerrada, pues (...) éstas ofrecen un mejor servicio de guardiana y mayor protección”.

El citado reportaje, constituye una clara evidencia de la fusión que realizan los medios de comunicación entre delincuencia, miedo, amurallamiento y seguridad privada; de modo que, no solo terminan promoviendo la inversión en conjuntos habitacionales exclusivos con alta tecnología en servicios de seguridad, sino también el encierro de las personas de estratos altos en estos espacios aislados del resto de la población, los cuales finalmente configuran guetos que excluyen y criminalizan a los y las “diferentes”.

En este sentido, noticias como la mencionada, tienen implicaciones complejas que van más allá del problema de la delincuencia, pues éstas además de incentivar el consumo de la vivienda segura como necesidad (favoreciendo el negocio inmobiliario de élite), refuerzan la segregación de grupos con menor acceso económico, y legitiman el cierre del espacio público impidiendo el libre tránsito y la convivencia en las ciudades.

## ¿Son seguros los enclaves urbanos?

Alfredo Santillán C.

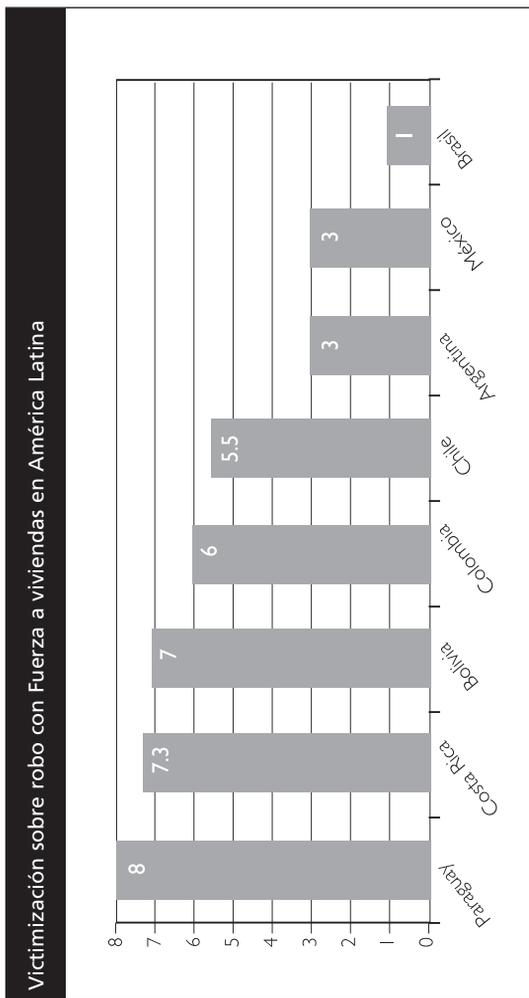
Durante los últimos años buena parte de la reflexión sobre el urbanismo y la violencia en América Latina ha girado en torno al fenómeno de la “fortificación urbana” o el “amurallamiento de las ciudades”. Como se pone en evidencia en el tema central del presente boletín, hay coincidencias importantes a nivel regional, sobre todo en remarcar los problemas de sociabilidad que ha traído este fenómeno: segregación espacial, fragmentación social, desconfianza en el otro, restricción en el uso de espacios públicos, pérdida del sentido de solidaridad, entre las más importantes.

Si bien el impacto social de este fenómeno es sumamente relevante, un ángulo diferente para pensar las políticas reguladoras de estos espacios residenciales, tiene que ver con los resultados en el mismo campo de la seguridad ciudadana. Varios estudios en otras ciudades de América Latina muestran que si bien los conjuntos cerrados brindan protección a los residentes respecto a las amenazas del “afuera”, en su interior existen marcadas tensiones. En general, al ser espacios donde las mismas instituciones responsables de brindar seguridad —como la policía— están ausentes, se han convertido en espacios “seguros” para el comercio y el consumo de drogas. Y por otro lado, existen problemas respecto al tránsito, sobre todo casos de exceso de velocidad, atropellamientos y choques producidos por jóvenes conductores sin los permisos correspondientes. Esto significa que los enclaves urbanos no garantizan que en su interior no se cometan “incivildades” ni que la convivencia ciudadana sea armoniosa.

Con estos antecedentes podrían considerarse las siguientes acciones: En primer lugar, recuperar el sentido público del equipamiento urbano

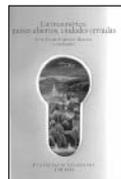
de tal forma que se garantice la libertad de circulación por la ciudad como derecho básico de la vida urbana. El derecho a la seguridad no puede ir en detrimento de las restricciones en otros derechos. En segundo lugar, es necesario fortalecer la policía comunitaria. Si bien los dispositivos de seguridad como alarmas, guardianía privada, etc, pueden ser útiles para mejorar la seguridad individual-familiar, la suma de seguridad individual no equivale a la seguridad de todos y todas. En este sentido, la presencia policial es necesaria en la geografía urbana como promotor y garante de las normas, indistintamente de las formas de segregación urbana. En contraste con la fortificación de los barrios más ricos está la militarización de los barrios más pobres, lo que muestra la desigualdad social en el mismo plano de la seguridad ciudadana.

Finalmente, es importante la recuperación del capital social para la reducción de la violencia y la inseguridad, pues existe un círculo vicioso entre inseguridad objetiva y subjetiva. Mientras las personas más se aíslan y crece la desconfianza y el temor a los otros (inseguridad subjetiva), se generan las condiciones propicias para el incremento de la violencia delictiva (seguridad objetiva). En este sentido, las acciones del gobierno local deben encaminarse al fortalecimiento de los espacios públicos y de las relaciones comunitarias a través de la participación de la ciudadanía, no únicamente en los temas relacionados con la seguridad sino también en todos los que afecten la calidad de vida.



Fuente: ENUSC 2007 / ICVS 2005 / Alcazzi 2003.  
Elaboración: Diana Mejía

Cabrales Barajas, Luis Felipe (Coordinador) (2002). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. México: UNESCO/ Universidad de Guadalajara. 621 p.p. ISBN: 970-27-0194-5



Los espacios residenciales cerrados, llamados también, según la región, urbanizaciones, fraccionamientos, loteamientos, enclaves cerrados, *gated communities* o *country clubs*, son una forma particular del urbanismo occidental de comienzos del siglo XX que en los últimos años presenta un auge sin precedentes en nuestros países. El libro explica esta forma particular del hábitat urbano contemporáneo y ofrece la ocasión para reflexionar sobre estos espacios, analizar sus sentidos, sus efectos y vislumbrar propuestas alternativas. Este volumen reúne en una misma mesa de debates a investigadores latinoamericanos y europeos, quienes responden a varias preguntas esenciales sobre las urbanizaciones cerradas: ¿Por qué su apogeo y aparente consolidación durante los últimos años? ¿Qué significa socialmente la aparición de este hábitat en nuestras ciudades? ¿A qué desarrollo urbano, a qué urbanismo y a qué proyecto de sociedad obedecen? (fuente: [www.publicaciones.cucsh.udg.mx](http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx)).

Swampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Rústica Biblos. ISBN: 9507863060



En este libro la autora va respondiendo algunas interrogantes planteadas respecto a lo que representan los countries y barrios privados en la sociedad argentina, análisis que realiza en base a un riguroso estudio que incluyó entrevistas con casi un centenar de habitantes del conurbano bonaerense, y en la evaluación de cuestiones recientes, como el retiro del Estado y las diversas “privatizaciones” que la sociedad argentina ha venido sufriendo; entre ellas, el fenómeno de la proliferación de estos nuevos barrios como una de sus manifestaciones más notables. La autora elude la tentación de juzgar o profetizar sobre el destino de los countries y barrios privados, con solvencia poco común, describe qué se esconde detrás de estas nuevas formas de vida y evalúa los riesgos de la fragmentación y segregación que implican (fuente: [www.criticadelibros.org](http://www.criticadelibros.org)).

## Páginas web

**Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador**

<http://www.miduvi.gov.ec/>

**Centro de Investigaciones Ciudad – Ecuador**

<http://www.ciudad.org.ec/>

**Plan de Seguridad Ciudadana – Ecuador**

[www.seguridadciudadana.gov.ec](http://www.seguridadciudadana.gov.ec)

**Corporación Instituto de la Ciudad – Ecuador**

<http://www.institutodelaciudad.com.ec/>

**Instituto de Habitát, Ciudad y Territorio – Colombia**

<http://facartes.unal.edu.co/portal-app/?item=454&ctxparam=ciuda>

2  
violencia y  
vulnerabilidad social



# El suicidio en la seguridad ciudadana



# Suicidio

Fernando Carrión M.

**D**urante mucho tiempo el homicidio fue considerado un hecho producido por personas clínicamente disfuncionales, hoy en día esa misma idea existe frente al suicidio. Sin embargo, uno y otro acto de violencia que ponen fin a la vida están totalmente alejados de esta realidad.

Al suicidio se lo considera como un “homicidio auto-infligido” y a partir del mismo se llega a la conclusión de que es una decisión personal que se ejecuta en el ámbito estrictamente privado (“desordenes mentales”). Por esa razón, la definición de suicidio, en términos de “el acto humano de causar la cesación de la propia vida” (OMS, 2001) es insuficiente para su explicación, porque la violencia queda circunscrita a una decisión personal sin que se considere relación social alguna. En este sentido, esta problemática se vincula claramente a orígenes y consecuencias absolutamente colectivas y sociales que nada tienen de carácter individual y aislado.

La mencionada consideración tiene que ver con dos aspectos: por un lado, con el hecho de que los grupos etéreos más proclives al suicidio son aquellos ubicados en dos momentos claros de la vida, la juventud (como resultado de la presión que la sociedad ejerce en términos de su rendimiento académico, de su participación en el mercado de empleo y la estructura del consumo) y la tercera edad (expresado en el hecho de que la sociedad margina y abandona explícitamente al grupo con respecto a afectos y seguros). Y por otro lado, con el nivel de violencia intrínseca que muestran ciertas sociedades, las cuales sin ambages castigan a la juventud con presiones y estigmas; y a la tercera edad por considerarla prácticamente un desecho improductivo y costoso para la eficiencia en la que vive el mundo moderno. Todo esto tiene efectos sociales incommensurables, en tanto pérdidas de vidas humanas en condiciones laborales e imaginarios de dolor y desolación.

Según la Organización Mundial de la Salud en el año 2000, las cifras estimadas de defunciones por suicidios fueron 815.000, esto es, una tasa de 14.5 por cien mil habitantes; mientras los homicidios llegaron a 520.000, es decir, una tasa de 8.8 homicidios por cien mil habitantes. En otras palabras, cada año los suicidios provocan 300.000 muertes más que los homicidios, convirtiéndose en la expresión de sociedades que tienen una dosis muy alta de violencia estructural.

Comparando regiones según tipos de fallecimientos por causas externas, se llega a la conclusión que los homicidios están localizados preferentemente en África y en las Américas, mientras las tasas de suicidio más altas del mundo están ubicadas en el Pacífico Occidental y en Europa. De este balance, se puede observar que el mayor número de fallecidos se encuentra en estas dos últimas regiones, lo cual las convierte en las áreas más violentas del planeta.

En el Ecuador, ésta es una problemática nueva, pues en 1980 la tasa de suicidios era de 2.8 por cien mil habitantes llegando a 6.1 en 2004, año en que Europa tenía una media de 15.7 suicidios y América Latina de 9. Si bien en comparación con las dos regiones la tasa de suicidios de Ecuador es baja, lo grave es el proceso de crecimiento que tiene y la poca atención que se le está brindando a esta problemática.

# El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso

Andrea Betancourt<sup>1</sup>

## Introducción

El suicidio es un acto que ha sido considerado íntimo, privado y absolutamente individual. Sin embargo, se manifiesta como un fenómeno de alto alcance y grandes riesgos y pérdidas para la humanidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) lo ha venido considerando como una de las principales amenazas a la salud mundial; de hecho, los pensamientos y tendencias suicidas afectan la seguridad de ciudadanos/as individualmente y de la ciudadanía en su conjunto. Es por esta razón que el presente artículo introducirá a lectores/as a un trabajo exploratorio sobre el suicidio, analizando su significado, sus causas, sus formas de prevención a nivel mundial y a nivel local, así como sus patrones y manifestaciones múltiples; entre ellas el comportamiento temporal/cronológico anual, género y edad, métodos utilizados, estado civil y ocupación de las personas que se suicidan en la sociedad quiteña y ecuatoriana.

El término se deriva del latín *sui* (sí mismo) y *cidium* (muerte, del verbo *coedere*-matar), y significa "darse a sí mismo la muerte". Este acto de enfrentamiento directo con la muerte ha sido considerado desde delito hasta el auto-sacrificio más supremo, de acuerdo con las creencias, ideologías y culturas de los distintos momentos en la historia humana. En 1969, la OMS aplicó el término de "acto suicida" para todo hecho en el que una persona se lesiona a sí mismo, independientemente del nivel de intención letal o el conocimiento del objetivo final de morir<sup>2</sup>.

El suicidio se ha manifestado desde los inicios de la historia registrada y por motivos varios. Actualmente, es visualizado como un escape a un problema o una crisis que produce intenso sufrimiento y que, de acuerdo a espe-

cialistas, está asociado con la insatisfacción de necesidades, las sensaciones del sin sentido y la desesperanza. La persona con tendencias suicidas atraviesa una serie de conflictos ambivalentes entre la supervivencia y la muerte; el deseo de morir no siempre es concreto, mas las opciones de vida se reducen y le dejan a la persona con una sola salida: el escape de la vida.

Existe un rango entre el pensar acerca del suicidio y ejecutarlo. Hay personas que sólo tienen ideas suicidas en su mente; otras que las planifican por días, semanas, meses e incluso años hasta finalmente consumarlas; y otras, que lo hacen de manera impulsiva y sin previa premeditación. Las causas del suicidio pueden ser múltiples<sup>3</sup>; sin embargo, las verdaderas razones serán siempre subjetivas y relativamente conocidas una vez que la persona suicida ya no esté presente. Además de los suicidios inmediatos, se reconoce también a los "suicidios crónicos", que son aquellos que se dan a través del abuso de sustancias tóxicas, como drogas o alcohol, o una falta de régimen o disciplina en el tratamiento de enfermedades graves (Sadock y Kaplan, 2007).

Aunque el suicidio puede aparecer como un problema personal y circunscrito al espacio privado exclusivamente, las cifras y las tendencias ascendentes que se observan –tanto a nivel nacional como a nivel mundial– muestran que este fenómeno acarrea una serie de consecuencias sociales. Por un lado, la adolescencia, la juventud y los jóvenes adultos son algunos de los grupos más vulnerables ante la posibilidad de cometer suicidios. Las muertes de estas personas no permiten que ellas aporten al desarrollo social y económico de la sociedad. Por otro lado, el suicidio no es un acto inevitable ni imposible de reconocer. Especialistas alrededor del mundo están de acuerdo en que las personas con tendencias suicidas conversan y notifican a sus allegados sobre este conflicto, pues esa es su forma de buscar ayuda ante una situación de ambigüedad frente a la vida. Si se logra reconocer sus síntomas –y visualizarlo como un problema de salud y seguridad pública– se pueden definir líneas de intervención (ayuda) y prevención que detengan el crecimiento de las tasas de suicidios. Este problema presenta ciertos patrones definidos que pueden ser identificados, tratados y prevenidos desde campos multidisciplinarios y que pueden ser abordados también desde la construcción de un entorno que provea apoyo y condiciones de vida cualitativas.

El suicidio presenta componentes *individuales y sociales*: uno de los primeros pensadores que estudió este tema en el siglo diecinueve y cuestionó su carácter individual versus el social, es el sociólogo francés Emilio Durkheim (1971), quien llevó a cabo uno de los primeros trabajos investigativos sobre

las influencias sociales que inciden en el suicidio y los patrones del fenómeno, basado en las tasas registradas en Europa durante la época. En este trabajo Durkheim identifica tres categorías: el *suicidio egoísta* que se produce por la desintegración social y por una pérdida de conexiones familiares promovidas por la agitada vida urbana; el *suicidio altruista* el cual se lo consuma como un acto de sacrificio por la comunidad y debido a vínculos fuertes con la sociedad; y, el *suicidio por anomia* que responde al caos social y a los cambios sociales y económicos drásticos que generan crisis en las reglas e interrumpen la estabilidad de la sociedad (Durkheim, 1971).

El suicidio se deriva de un comportamiento complejo en el cual las razones y los síntomas varían de persona a persona. Sin embargo, las investigaciones realizadas por médicos especialistas alrededor del mundo asocian al suicidio con los desórdenes mentales. Entre los factores más importantes que incitan al suicidio están la depresión, la esquizofrenia, la demencia y la adicción al alcohol y/o sustancias psicotrópicas (Sadock y Kaplan, 2007)<sup>4</sup>. La depresión está presente en el 80% de los casos de suicidio, lo cual hace un llamado a la investigación sobre este tipo de desorden, de manera que se evite la generación de mitos que, en lugar de viabilizar un claro entendimiento sobre el fenómeno del suicidio, pueden entorpecer las facetas más aptas para la prevención. Es indispensable comprender que la depresión no es una “falla” irremediable, es una enfermedad que se manifiesta de distintas formas y que puede ser completamente tratada, lo cual es un camino hacia la prevención del suicidio. En general, quienes sufren de depresión se hallan en una situación ambigua entre la vida y la muerte, es importante entonces trabajar en la consolidación de las razones que estas personas tienen para vivir.

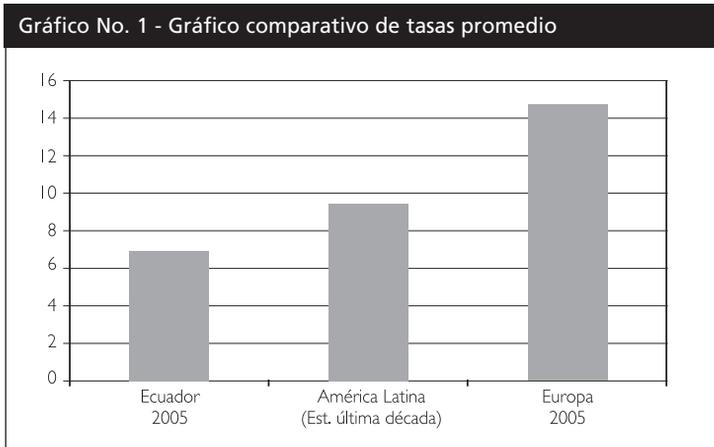
## Una perspectiva global

Según estudios de la Organización Mundial de la Salud- OMS, cada año aproximadamente un millón de personas se suicidan a nivel mundial. Se calculó que entre el 2000 y el 2006 cinco millones de personas murieron por este motivo; de modo que, el suicidio se ha convertido en uno de los problemas de salud pública más contundentes y una de las principales causantes de muerte en algunos países, especialmente en el grupo etario de 15 a 24 años (Bertolote y Fleischmann, 2002). Según la Asociación Internacional por la

Prevención del Suicidio-IASP<sup>5</sup>, se estima además que el intento de suicidio es 10 a 20 veces más común que el suicidio consumado, especialmente en las jóvenes mujeres. Asimismo, en China, Suecia, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda, el suicidio es la principal causa de muerte de adolescentes menores a los quince años.

Aunque el estudio del fenómeno del suicidio es relativamente limitado en América Latina, los países en donde este problema ha venido manifestándose con mayor intensidad, han logrado registrar la información necesaria y estudiar la epidemiología de este fenómeno. La OMS recopila los informes de salud de la población enviados por cada uno de los países miembros, entre los cuales se incluyen los datos de las muertes asociadas con el suicidio. Lamentablemente, existe poca información proveniente de los países africanos, muy poca de los países de la región del Asia sudoriental y del Mediterráneo del este, e información irregular de los países del Pacífico occidental y de América Latina. La información más consecuente y regular es recopilada en los países de la región europea, en donde se hallan las tasas de suicidio más altas del planeta y en donde se han emprendido iniciativas dirigidas a investigar, prevenir y disminuir el suicidio en las sociedades (Bertolote y Fleischmann, 2002).

Los países que más altas tasas de suicidio presentan están ubicados en el este de Europa. Por ejemplo, Lituania, la Federación Rusa, Bielorrusia y Ka-



Fuentes: INEC (2006) y OMS (2005). Elaboración: propia

zakstán, con tasas del 37.02, 29.8, 28.95 y 26.79 por cada 100.000 habitantes respectivamente ( datos del año 2006); y, en menor grado países como Latvia, Hungría, Estonia y Finlandia (con tasas que oscilan entre los 17.61 y los 23.2 en el 2006). No obstante, el promedio de la tasa de suicidios (por cada 100.000 hbts.) en la región europea ha venido disminuyendo en las últimas dos décadas; así mientras en 1980 fue de 19.52, en el año 2000 fue de 18, llegando en el 2005 a 15.07.

Aunque ubicados en regiones distintas, Corea del Sur, Japón, China y Sri Lanka, sobresalen del contexto asiático y presentan tasas de suicidios cercanas a los países nórdicos<sup>6</sup>. Bertolote y Fleischmann (2002) señalan una interesante característica de los suicidios a nivel global: entre los países no europeos, los que mayores tasas de suicidio presentan son aquellos que están ubicados en áreas insulares (Japón, Cuba y Sri Lanka). Por el contrario, los países que más bajas tasas presentan a nivel global son los de América Latina con una tasa promedio de suicidios inexacta que oscila entre 6,5 y 13 (excepcuando Cuba que posee la tasa más alta de la región, con el 13,5 en 2004). Los países islámicos de la región mediterránea oriental tienen tasas promedio cercanas a cero, lo cual puede estar ligado al hecho de que en algunos de estos países musulmanes el suicidio o intento de suicidio es un acto estrictamente prohibido y penalizado.

## El suicidio en el Ecuador

En relación con el resto del mundo el Ecuador –al igual que gran parte de América Latina– tiene una tasa de suicidios relativamente baja. De acuerdo al banco de datos de la OMS (cuya principal fuente de información es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC<sup>7</sup>), el país presenta una tasa de 6.1 por cada 100.000 habitantes en el 2004<sup>8</sup>, cifra que se sitúa muy por debajo de la tasa promedio de la región europea de 15.74 en el mismo año (ver gráfico 1); sin embargo, estadísticas más recientes del INEC muestran tasas de 7.1 para el 2005 y 6.7 para el 2006. Pese a que las tasas continúan siendo bajas respecto a otros países, llama la atención el constante incremento de los suicidios en las últimas tres décadas. En 1971, el país registraba una tasa de 2.3 que ascendió a 2.8 en 1980, la cual a mediados de esta última década había subido en más de un punto, situándose en 4.2. En los 90 las tasas de suicidio continuaron ascendiendo hasta 1999, año en que

pese a la fuerte crisis económica que atravesaba el país, se produjo un descenso anómalo llegando a una tasa de 1.8 por 100.000 habitantes. Este hecho llama la atención y muestra ser contrario a las tendencias suicidas de otras partes del mundo, en las que este fenómeno se intensifica con las crisis económicas y el desempleo.

A comienzos del siglo veintiuno vuelven a despuntarse las tasas de suicidio en el Ecuador. Así, comienza con el 4.3 en el año 2000, asciende rápidamente a 5.3 en 2003, luego a 6.1 en 2004, a 7.1 en 2005, para caer levemente a 6.7 en 2006. Estas cifras muestran que las tasas de suicidio en el Ecuador se han triplicado en las últimas tres décadas. Sólo en lo que va del nuevo milenio, el número de casos de suicidios consumados ha llegado casi a duplicarse, pues en el año 2000 se dieron 538 suicidios, llegando a 900 en 2006 (Ver gráfico 2).

El Ministerio de Salud Pública - MSP ha incluido el fenómeno del suicidio en el reporte de *Indicadores Básicos de Salud Ecuador 2007*, con el objetivo de visibilizar este problema y fortalecer la vigilancia epidemiológica e intervención inmediata sobre la morbilidad y mortalidad de procesos prevalentes y de notificación obligatoria (MSP et. al 2007). Este documento, basado en los datos del INEC, sitúa a las lesiones autoinflingidas intencionalmente (suicidios) en el puesto 14 de las 67 causas principales de muerte en el país –por debajo de accidentes de tránsito (puesto 7) y homicidios (puesto 8), y por encima de la tuberculosis, la desnutrición y los paros cardíacos. Es evidente que la presencia y agravamiento de esta problemática se convierte en un asunto de salud pública; por ende, es necesario estudiar y conocer el fenómeno antes de diseñar políticas que puedan prevenir estos comportamientos en la sociedad.

Este ministerio registra los suicidios anuales a nivel nacional y provincial, y lo reconoce como un problema de salud pública; sin embargo, se basa en los datos de los centros clínicos y hospitalarios públicos, por lo que las tasas disminuyen considerablemente al no incorporar la información proveniente de centros de atención privados. La variación de tasas que presenta el ministerio desde 1994 hasta el 2007 en el reporte de *Enfermedades y eventos de notificación obligatoria sujetas a vigilancia epidemiológica*, es heterogénea y presenta varios ascensos y descensos. El nivel más alto, con 120 suicidios consumados a nivel nacional y una tasa de 1 por cada 100.000 habitantes, se da en el año 2000. Del 2005 al 2007, se percibe un descenso de tasas de 0.76 (101 casos) a 0.57 (78 casos), respectivamente. Las bajas cifras que registra



Fuente: INEC (2006). Elaboración: propia

el ministerio en relación a las del INEC muestran que existe un gran porcentaje de casos de suicidios consumados que se producen por fuera de los alcances del sistema de salud pública, lo cual debe ser tomado en cuenta al momento de diseñar políticas de seguridad ciudadana que atiendan esta problemática, no sólo desde la salud pública y a través de la atención hospitalaria, sino a través de la educación, el desarrollo humano y la calidad de vida de las personas.

Dentro del seguimiento que lleva a cabo el MSP en cuanto a los estamentos clínicos y hospitalarios del Estado, los intentos de suicidios también son identificados como “enfermedades de notificación obligatoria” en la sección de salud mental, junto a la depresión y el alcoholismo (MSP, 2007). El intento de suicidio es también una parte crucial que compone este fenómeno, por lo que su comprensión y posible prevención es de suma importancia. Según esta fuente, los números de casos y tasas de intentos de suicidios son bastante mayores a los consumados. En 1997 se registraron 754 casos y una tasa de 10.41; diez años más tarde, en 2007, los casos ascendieron a 2351 y a una tasa de 17.28.

### *El suicidio en las ciudades*

El suicidio tiende a manifestarse principalmente en las áreas urbanas del Ecuador, por lo que es un fenómeno que puede y debe ser tratado desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Las áreas urbanas en la última década han concentrado más del 68% del total de los suicidios nacionales, exceptuando 1999, año en el que esta cifra se redujo al 56%. Cabe mencionar que este año fue bastante particular, pues los suicidios en su totalidad disminuyeron hacia la mitad en relación a 1998 y en relación al incremento de 2000°. Entre el 2002 y el 2006, más del 70% de los suicidios se situaron en las áreas urbanas.

Por su parte, las provincias con el número de casos más altos fueron Pichincha (206 suicidios) y el Guayas (143), en donde se encuentran las ciudades más grandes del país. El área urbana de Pichincha concentró el 82% de los suicidios mientras que el área urbana de Guayas concentró el 93%. Las dos provincias que les siguen con números de casos suicidas altos son Azuay y Manabí (63 casos en ambas provincias), donde la mayor parte de los casos se dieron en Cuenca y Manta (tercera y cuarta ciudad más poblada del país).

Como muestran estas cifras, en el Ecuador existe una fuerte relación entre la vida urbana y el suicidio. El estrés de las ciudades metropolitanas, la carencia de espacios de encuentro y recreación, la dificultad de nutrir y mantener lazos familiares y afectivos, sumado a la inexistencia de espacios en donde las personas puedan expresar sus sentimientos de ambivalencia frente a la vida, pueden llegar a intensificar los deseos de morir. Sin embargo, pese a que la mayor parte de los suicidios se dan en las ciudades, vale tomar en cuenta que un considerable porcentaje de ellos (alrededor del 30%) se producen en las áreas rurales del Ecuador.

### **Estudiando los suicidios en la ciudad de Quito**

Algunas de las características más importantes que deben ser consideradas en el estudio del fenómeno del suicidio son: el comportamiento temporal, el género y la edad, los métodos utilizados para quitarse la vida, el estado civil y la ocupación –además de factores relacionados con la salud mental de los suicidas. Esta información, con sus respectivas variables, ha sido registrada desde que el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana-OMSC

inició su funcionamiento en el año 2003, con el fin de generar conocimiento sobre las distintas problemáticas de inseguridad y violencia y sus patrones en la sociedad quiteña.

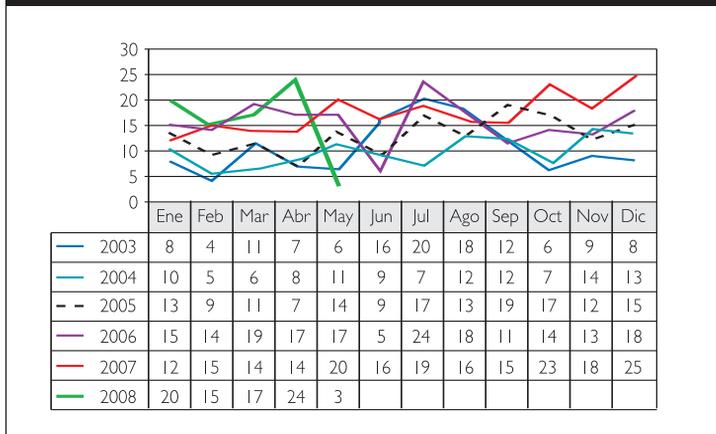
### *Comportamiento temporal*

Los datos del OMSC muestran que existe un ascenso en el número de suicidios en Quito desde el 2003 hasta mediados del 2008. Haciendo un análisis mensual de suicidios, se puede identificar los siguientes patrones cronológicos: los suicidios tienden a incrementar casi consecutivamente en julio y en diciembre de cada año (ver gráfico 3). De acuerdo a especialistas locales en el tema, Italo Rojas y Susana Ortiz<sup>10</sup>, el suicidio de adolescentes y jóvenes en el mes de julio se lo asocia con el fin del año escolar y la presión que reciben por parte de sus familias en cuanto al éxito académico. El mes de diciembre es conocido como el mes *depresivógeno*, pues los factores asociados con las fiestas (alcohol, presencia familiar, consumo) intensifican la vulnerabilidad hacia la depresión y los pensamientos suicidas. Este es un mes en el que la presencia del alcohol es muy fuerte, al igual que la necesidad de estar junto a la familia y de comprar presentes para la época navideña. Así, las celebraciones y el alcohol se convierten en factores depresivos que pueden incidir en los deseos de suicidio. En el gráfico 3 se observa también que en mayo se da un ascenso relativamente constante del fenómeno (excepto en 2003 y 2008). No se han identificado razones que expliquen el ascenso del suicidio durante este mes; sin embargo, es posible asociarlo con la cercanía del fin de año escolar. Finalmente, llama la atención que abril de 2008 es el mes que presenta el mayor número de casos suicidas (24) de todo el período analizado.

### *Comportamiento por género y edad*

De acuerdo a la información registrada por el OMSC (ver gráfico 4), los hombres se suicidan en números más amplios que las mujeres. En el 2003, por ejemplo, los varones duplicaron al suicidio de las mujeres; en el 2005 se suicidaron 10 veces más que ellas y en el 2007 las cuadruplicaron. Es decir, entre el 2003 y 2008, los hombres han consumado la lesión autoinflingida

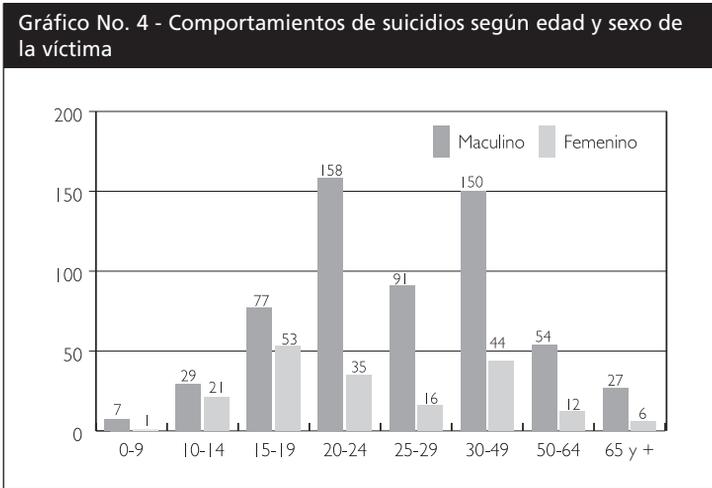
Gráfico No. 3 - Casos de suicidios por mes en el DMQ (2003-2008)



Fuente: OMSC (2008). Elaboración: Mauricio Abril

entre dos y diez veces más que las mujeres, cumpliendo con una de las tendencias que se observa a nivel internacional —la razón promedio mundial es de cuatro a uno de acuerdo a Sadock y Kaplan (2007)<sup>11</sup>. Por el contrario, las mujeres intentan suicidarse alrededor de cuatro veces más que los hombres. Sus tentativas suelen ser menos exitosas que en el caso de los varones debido, parcialmente, a los métodos utilizados (esta característica será analizada más adelante).

Asimismo, se puede identificar variaciones y tendencias de acuerdo a grupos etarios específicos y según el género. En general, los grupos más vulnerables son los jóvenes estudiantes/universitarios y las personas adultas. Las jóvenes entre 15 y 19 años y las mujeres de edad media entre 30 y 49 son las más vulnerables al suicidio; en el caso del género masculino son los jóvenes adultos entre 20 y 24 años y aquellos entre 30 y 49 años de edad. Llama la atención que de los 781 suicidios registrados entre el 2003 y el 2007 en la ciudad de Quito, 194 suicidios corresponden a adultos de ambos géneros entre 30 y 49 años; 193 a los jóvenes entre 20 y 24; y que el tercer grupo más afectado por este fenómeno sea el de niños/as y adolescentes entre 10 y 19 años. Respecto a este último grupo, si bien quienes se encuentran por debajo de los quince años presentan tasas de suicidios bastante bajas, es una edad que comienza a visibilizarse en la problemática del suicidio. Aquellos



Fuente: OMSC 2008. Elaboración: Mauricio Abril

niños/as que están expuestos a violencias intrafamiliares, sexuales y/o físicas; o, que pertenecen a familias con historial de abuso de drogas, alcohol, depresión o suicidios tienden a recurrir a comportamientos suicidas y de autodestrucción (Sadock y Kaplan, 2007). Sobre este grupo se puede intervenir positiva y efectivamente, pues, como señala el sistema de información preventiva, INFORMA-T, “los niños y adolescentes con tendencias suicidas se pueden recuperar y regresar a un camino más saludable de desarrollo” (INFORMA-T, 2008)<sup>12</sup>.

Los adolescentes y jóvenes situados entre los 15 y 24 años constituyen uno de los grupos más propensos a practicar comportamientos suicidas, especialmente los de sexo masculino. Desde la década de los 50 hasta la actualidad, el suicidio de los jóvenes hombres se ha incrementado substancialmente en relación al de las jóvenes mujeres. La IASP, a través de sus estudios, ha identificado que una buena parte de adolescentes suicidas de ambos sexos tenían problemas de salud mental, como son la depresión o la adicción al alcohol y/o sustancias psicotrópicas. Se ha encontrado además que aquellos/as jóvenes que provienen de familias con historiales suicidas suelen propender a este mismo comportamiento. Las experiencias de violencia infantil y doméstica, al igual que las dificultades socio-económicas que atraviesan las familias, son factores que intensifican el riesgo del suicidio en adolescentes.

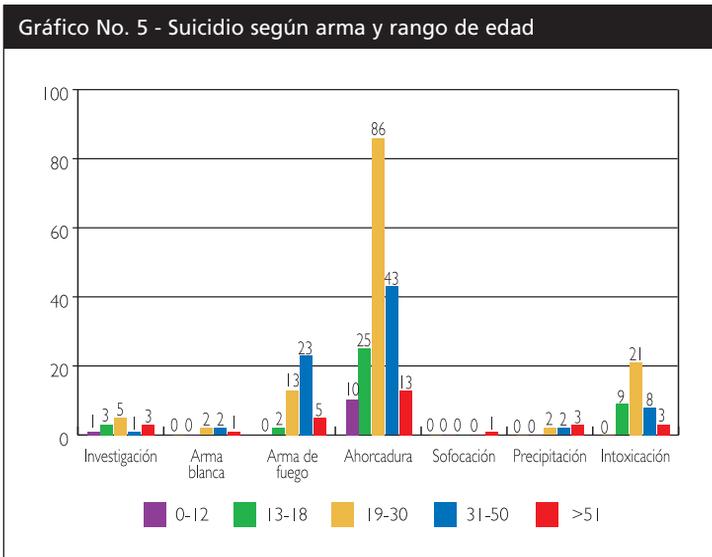
También influyen las presiones y expectativas familiares (de tipos sociales, académicos o profesionales), que pueden abrumar los/las jóvenes, quienes por impulso, optarían por el suicidio como mecanismo de escape o manejo de estrés.

En el grupo de adultos, especialmente de los hombres, el suicidio se perfila como la principal causa de muerte. En muchos países, ellos presentan una alta vulnerabilidad ante el suicidio. El IASP y la OMS señalan que estas edades son influenciadas por factores de salud mental, situaciones familiares, y vida difícil y estresante que promueven el desarrollo de la depresión. Según el IASP, una de las razones que explica la brecha de suicidios entre géneros es el hecho de que las mujeres propenden a reconocer sus problemas y a buscar ayuda terapéutica más a menudo que los hombres. Los factores sociales y culturales asociados con la masculinidad inducen a que los varones, desde la niñez repriman sus sentimientos de tristeza y depresión, sin buscar ayuda psicológica y/o emocional.

Por otro lado, investigaciones recientes a nivel mundial han encontrado que el suicidio se vuelve más concreto conforme la edad avanza. Las personas de la tercera edad tienden a consumir este acto con un solo intento, mientras quienes son jóvenes suelen intentarlo tres veces más que ancianos/as (Sadock y Kaplan, 2007). La depresión en la tercera edad se convierte en un factor más crucial que en los grupos etarios anteriores, pues a medida que avanzan los años, las personas sufren de problemas de salud, desolación y, en muchos casos, deben retirarse y cambiar sus formas de vida drásticamente. Adicionalmente, quienes son ancianos/as resisten menos ante un intento de suicidio, por lo que generalmente estas personas logran consumarlo la primera vez que se autoinfligen. A diferencia de los países nórdicos, donde la tercera edad es la más propensa a ejecutar este acto, preocupa que en Quito y en América Latina el suicidio se ha incrementado en gran medida en niños/as, adolescentes y jóvenes, por lo que está presente en edades cada vez más cortas. De acuerdo a datos utilizados por el Departamento de Medicina Legal (citado en el artículo "Los niños también se suicidan" publicado por el Diario El Hoy el 12 de marzo del 2006), entre el 7% y el 14% de los menores a los 16 años en América Latina han intentado suicidarse al menos una vez. Este factor requiere de especial atención al comportamiento de los menores de edad.

*Métodos utilizados*

De acuerdo a los datos recopilados por el OMSC, en la ciudad de Quito los métodos más utilizados en casos de suicidio son: el ahorcamiento con cinturones y sogas (empleado especialmente por jóvenes y adultos entre 19-30 años); las armas de fuego (usadas en menor cantidad principalmente por adultos jóvenes y maduros al tener mayor acceso a las mismas); y, la intoxicación (raticidas, herbicidas, alcohol) (Ver gráfico 5). Según un reportaje realizado por el Diario Hoy (2006b), el método más utilizado durante la época de navidad y año nuevo (período en que además muchas empresas concluyen contratos con sus empleados) es la intoxicación con fósforo blanco (diablillos), dado que es un elemento de bajo costo, venta libre y amplia oferta. Los diablillos, en ocasiones, causan la muerte, pero en otras, dejan graves e irremediables consecuencias ya que destruyen el organismo y el sistema nervioso de las personas.



Fuente: OMSC 2008. Elaboración: Mauricio Abril

Es importante notar que de acuerdo a investigaciones realizadas por la OMS y la IASP, las muertes y lesiones auto-inflingidas y accidentales por intoxicación

ción de sustancias químicas (por ejemplo pesticidas) se producen con mayor frecuencia en los países en vías de desarrollo, especialmente en el sudeste de Asia, y en Centro y Sudamérica (WHO, 2006)<sup>13</sup>. Es así que la OMS se encuentra diseñando y promoviendo iniciativas locales para restringir el fácil acceso a pesticidas y otras sustancias químicas peligrosas de uso cotidiano. El encuentro realizado para discutir este tema en Génova propuso tres líneas de acción comunitaria: la creación y administración de cajas seguras para resguardar pesticidas y otras sustancias; la difusión educacional de información respecto al peligro y el uso apropiado de estas sustancias; y además, intervenciones psicosociales para conversar y diseñar medidas de prevención del suicidio por este mecanismo.

Respecto a la utilización de métodos según el género, se ha encontrado que los hombres escogen suicidarse a través de formas más letales como es el uso de armas, el ahorcamiento o la precipitación. Esta característica puede ayudar a explicar por qué los hombres consuman más suicidios que las mujeres. En el caso de las segundas, los métodos predilectos son la intoxicación con sustancias químicas o el envenenamiento, las cuales demoran en provocar la muerte y permiten que se identifique la intoxicación y se interrumpa el proceso suicida. Adicionalmente, si bien el alcohol y las drogas no provocan directamente este acto, sí inciden en el comportamiento de las personas que se autoinflinjen, ya sea deprimiendo las funciones mentales superiores como aflorando estados emocionales reprimidos, lo cual acelera el impulso y los deseos suicidas.

### *Estado Civil*

Las investigaciones muestran que la familia y los hijos e hijas son factores que pueden reducir significativamente el riesgo de suicidio. En el caso de Quito, las personas solteras tienen mayor tendencia a este acto que quienes poseen otro estado civil. Así, el 44.6% de las personas que se suicidaron entre 2007-2008 eran solteras; el 26.9% eran casadas; el 10.87% se encontraban en unión libre; el 3.5% eran divorciados y 13.6% de los casos están aún en investigación. Una característica bastante frecuente de las personas que se suicidan es que son solitarias, aisladas o pertenecen a una familia con historial suicida.

## *Ocupación*

Con respecto a la ocupación de quienes han cometido autoinflexión, los grupos mayormente vulnerables son adolescentes, jóvenes adultos y adultos, quienes comúnmente son estudiantes y trabajadores independientes. De acuerdo a los datos del OMSC (en relación a la ocupación), entre el 2007-2008, el 18.8% de las personas que murieron por suicidio fueron estudiantes y otro 18.8% fueron trabajadores independientes. En este sentido, la ocupación es otra variable importante a considerar en el estudio del comportamiento de los suicidios, a nivel mundial se sabe que el tener un empleo fijo disminuye el riesgo de cometer suicidio, pues este acto es más común entre la población desempleada. Incluso, el fenómeno se agrava para los adultos de entre 25 a 60 años en épocas de recesión económica y aumento del desempleo, pues estas situaciones inciden en la intensificación del estrés y el malestar social y/o familiar; lo cual a su vez, contribuye al desarrollo de depresiones que pueden desembocar en suicidios (Sadock y Kaplan, 2007).

## Conclusiones, reflexiones y sugerencias

El suicidio en el Ecuador es un problema complejo, si bien tiene que ver con los desbalances mentales e individuales de cada persona, estos se relacionan e intensifican con factores sociales (expectativas y presiones familiares/sociales e insatisfacción de vida de las personas en una sociedad). Como se ha visto en el desarrollo de este artículo, este fenómeno registra un crecimiento sostenido y progresivo en el país. Sin embargo, es un problema desconocido y malentendido en nuestro medio debido a la falta de reconocimiento e investigación, y a la ausencia de centros públicos adecuados que presten servicios para la prevención del problema.

El suicidio es un fenómeno que se produce principalmente en las ciudades, y que debe ser abordado desde la seguridad ciudadana, por ser un problema asociado con el bienestar de la ciudadanía. Los suicidios aumentan en épocas del año con más presiones familiares y sociales: julio por ser el fin del año académico y diciembre por ser un mes de feriados, celebraciones, consumismo y alcohol. Los grupos más vulnerables son hombres jóvenes adultos y solteros (30-49 años), y también adolescentes hasta los 19 años. Los métodos preferidos son el ahorcamiento y las armas de fuego (métodos

inmediatos), así como el envenenamiento que da lugar a la intervención. Las mujeres ingieren venenos de animales –de fácil acceso– y en diciembre (mes depresivógeno) es cuando se registran altos números de muertes por intoxicación de fósforo blanco. El suicidio produce pérdidas de vidas, talentos, contribuciones sociales y económicas; provoca además sufrimiento en la familia y en las personas que rodean a la víctima. De igual manera, el intento de suicidio causa pérdidas económicas en la sociedad, tanto por los costos de hospitalización como por las pérdidas de productividad creativa, intelectual y económica mientras las víctimas se recuperan del incidente.

Son varias las recomendaciones que se pueden proponer para tratar este fenómeno. Como primer paso está la identificación del problema a través del estudio de los comportamientos del suicidio, los grupos vulnerables que propenden al mismo, y una especial observación del suicidio en la adolescencia y la juventud. En segundo lugar, se requiere atención inmediata por medio de programas locales y nacionales que tengan especialistas capaces de diagnosticar el riesgo de la ciudadanía de caer en esta situación (tomando en cuenta los niveles de depresión y abuso de sustancias alcohólicas y/o psicotrópicas); que ofrezcan espacios en donde jóvenes puedan buscar ayuda (por ejemplo líneas de ayuda telefónica como el servicio Informa-t); que capaciten al personal médico, educativo y líderes familiares y comunitarios<sup>14</sup> en atención y sensibilización frente a tendencias suicidas; y, que difundan información confiable a nivel familiar, educativo y hospitalario sobre el suicidio, sus causas y las formas de prevenirlo. De acuerdo con la psicoanalista Susana Ortiz, de existir este tipo de medidas, se podría prevenir el suicidio hasta en un 70%.

Entre las medidas más efectivas pero subestimadas, de acuerdo a la OMS, está la restricción en el acceso a instrumentos de suicidio como las armas, venenos fuertes y diablillos, lo cual se puede lograr con la colaboración de la comunidad. Sin embargo, pese a que en algunos países en donde se han aplicado medidas restrictivas se ha experimentado una disminución en el número de suicidios con estos métodos, no significa que las personas no hayan buscado o no busquen otras formas asequibles de suicidio. Es por eso que las medidas restrictivas deben ir de la mano con tratamientos integrales del suicidio y sus diversos métodos. Quizás otra medida efectiva que puede ayudar a reducir la incidencia de los suicidios en los jóvenes es la demanda de una cobertura mediática responsable e informativa, que restrinja el exceso de la crónica roja y la glorificación de la muerte, dado que esto puede convertirse en un incentivo para la muerte, especialmente en los/las jóvenes.

La prevención del suicidio no tiene que ver solamente con el tratamiento del individuo si no también con el entorno en el que éste se desenvuelve. Es así que es muy importante desarrollar e implementar estrategias que reduzcan el estigma del suicidio –ligado a desórdenes mentales– en la sociedad, y que permitan a las personas acceder al apoyo y guía necesarios. Así también, es importante desarrollar estrategias integrales para mejorar la calidad de vida y la experiencia de las personas en su ciudad u otro ámbito de residencia. Algunas formas de intervenir el entorno urbano es implementando espacios de recreación para los infantes; espacios de diálogo para la juventud; espacios de oportunidades de crecimiento personal y laboral para adultos y espacios de acompañamiento y cuidado para las personas de la tercera edad. Una mejor calidad de vida y satisfacción en los ámbitos familiares, afectivos, económicos y sociales contribuyen a la prevención de comportamientos de autoeliminación.

La tendencia suicida es un asunto que se da en la individualidad de la persona pero que nace y se intensifica en la relación sujeto-sociedad; es decir, que es un comportamiento que tiene componentes individuales que pueden ser intensificados o prevenidos por factores sociales. De modo que, el suicidio presenta patrones definidos que pueden ser identificados, tratados y prevenidos desde campos multidisciplinarios y, especialmente, desde la construcción de una sociedad que proporciona calidad de vida y convivencia pacífica para toda la ciudadanía.

### Fuentes bibliográficas:

- Bertolote, José Manuel y Alexandra Fleischmann (2002). “A global perspective in the epidemiology of suicide”. Disponible en: <http://www.iasp.info/pdf/papers/Bertolote.pdf> (consulta: junio 2008).
- Diario Hoy (2006a). “Los niños también se suicidan”. Diario Hoy: Quito (marzo 12) Disponible en: <http://www.explored.com.ec/infodat/texto-final.asp?229169&texto=suicidios>
- (2006b). “Suicidios en fin de año por 25 ctvs.” Diario Hoy: Quito (diciembre 13).
- Durkheim, Emilio (1971). *El Suicidio*. Schapire: Buenos Aires .
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2006). *Anuario de Estadísticas Vitales: Nacimientos y Defunciones*. INEC: Quito.

Ministerio de Salud Pública (2007a). *Indicadores Básicos de Salud Ecuador 2007*. MSP, UNICEF, INEC, OPS, UNFPA: Quito.

——— (2007b), *Proceso de Control y Mejoramiento de la Salud Pública: Enfermedades y eventos de notificación obligatorio sujetas a vigilancia epidemiológica Ecuador 1998-2007*. MSP: Ecuador.

Sadock, Benjamin y Virginia Kaplan (2007). *Synopsis of Psychiatry*. Lippincott Williams & Wilkins: USA.

Notas:

- 1 Licenciada en Estudios Urbanos, trabajó como investigadora en el Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. Actualmente está cursando la Maestría de Planificación Urbana en MIT – Estados Unidos.
- 2 Esta definición se encuentra en la página web de la Red Mundial de Suicidólogos en [http://www.reducidologos.com.ar/art\\_la\\_conducta\\_suicida.htm](http://www.reducidologos.com.ar/art_la_conducta_suicida.htm)
- 3 Las personas que se suicidan o intentan hacerlo, presentan frustraciones personales, emocionales y profesionales; en los jóvenes suelen ser los problemas amorosos y la incapacidad de cumplir con las expectativas familiares en el aspecto académico las principales causas del suicidio. En los adultos sucede por causas de conflictos amorosos también y por preocupaciones económicas. (Informa-t, Sadock y Kaplan 2007, OMS).
- 4 Estudios en los EEUU muestran que de los suicidios asociados a desórdenes mentales, la depresión es un factor causante en el 80% de los casos; la esquizofrenia en un 10% y la demencia en un 5%. Asimismo, el abuso de drogas y alcohol está presente en una gran parte de los suicidios (Sadock y Kaplan, 2007).
- 5 Por sus siglas en inglés *International Association for Suicide Prevention* - IASP (En: [www.iasp.info](http://www.iasp.info)).
- 6 Las últimas cifras que maneja la OMS respecto a tasas de suicidio corresponden a años diversos para cada uno de estos países. En el caso de Corea del Sur la tasa en el año 2005 era de 26.2; en Japón en 2004 era de 24; China en 1999 presentó una tasa de 22.5 y Sri Lanka de 21.6 (En: <http://www.who.int/countries/en/>).
- 7 El INEC cataloga al los suicidios como lesiones autoinflingidas intencionalmente.
- 8 Los datos del 2004 son las últimas cifras oficiales aprobadas y reportadas por la OMS para el caso del Ecuador.
- 9 En 1998, se produjeron 549 suicidios, en 1999 se redujeron a 226 y en el 2000 volvieron a ascender a 538.
- 10 El psicólogo Ítalo Rojas trabaja actualmente para el Departamento de Medicina Legal en el Distrito Metropolitano de Quito. Susana Ortiz es psicoanalista con amplio conocimiento en el tema de los suicidios. Entrevistas realizadas en junio de 2008.
- 11 En el Ecuador, el INEC registró para el año 2005, 683 suicidios masculinos y 260 suicidios femeninos, y en el 2006 registró 602 suicidios masculinos y 298 femeninos. Si bien en el país los primeros no cuadruplican a los segundos, sí están por sobre el doble.
- 12 Informa-t es un servicio telefónico de información y ayuda dirigido a la niñez y la juventud en el Ecuador, tiene el objetivo de proveer información y guiar a quienes tengan problemas y/o necesiten tomar una decisión. Entre los distintos aspectos que este servicio trata e intenta prevenir está el suicidio. Informa-t provee información al respecto en su página web y asesoramiento vía telefónica. Este servicio funciona con dos *call centers* en Quito y Guayaquil, y ha brindado cobertura a tres millones de ecuatorianos/as desde hace veinte años (En: [www.informa-t.org.ec](http://www.informa-t.org.ec)).
- 13 [http://www.who.int/mental\\_health/prevention/suicide/pesticides\\_safer\\_access.pdf](http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/pesticides_safer_access.pdf)
- 14 Susana Ortiz e Ítalo Rojas señalan la posibilidad de identificar cuando los y las adolescentes tienen pensamientos suicidas, pues usualmente buscan ayuda y desean conversar al respecto. Es importante, sin embargo, que tanto la familia, como las escuelas y colegios, y los médicos tengan un conocimiento básico sobre cómo identificar este problema.

# Muertes autoinfligidas: una perspectiva regional

Blanca Armijos

Desde el punto de vista de salud pública el suicidio es una de las principales causas de muerte en el mundo, al provocar casi la mitad de todas las muertes violentas (aproximadamente un millón de víctimas al año). A nivel regional los índices de suicidio varían considerablemente, según los datos proporcionados por la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud - OMS, en Latinoamérica las tasas más elevadas se registran en Cuba, y las más bajas se las encuentran especialmente en Colombia y Paraguay.

El Instituto Nacional de Medicina Legal (Forensis) de Colombia, informó que en el año 1999 se alcanzó una tasa de cinco suicidios por cada 100.000 habitantes, por lo que se convirtió en la cuarta causa de muerte violenta en el país. Las variables sociodemográficas estudiadas para el lapso 1973-1996<sup>1</sup> evidencian que la mayor proporción de muertes causadas por suicidio se presentó dentro del grupo de 15 a 24 años, para las mujeres, y mayores de 60 años, para los hombres. La tasa de suicidio fue de 2 a 4 por 100.000 habitantes para ambos géneros y para todos los grupos de edad durante estos años, y osciló entre 4 a 6 para hombres y de 1 a 3 para mujeres. Las cifras aumentaron de 4 a 5/100.000 para personas mayores de 15 años.

Por su parte, Paraguay es considerado el país con una de las menores tasas de suicidios en Latinoamérica; sin embargo, no se han podido encontrar fuentes que confirmen esta afirmación. No obstante, se pudo conocer en información publicada por la prensa paraguaya que en el año 2004, la tasa de suicidios en Caazapá-Paraguay llegó a siete por cada 100.000 habitantes, con lo que prácticamente se duplicó la media nacional.

Así, mientras estos dos países latinoamericanos presentan las tasas de suicidios más bajas, Cuba<sup>2</sup> es el país con mayor número de muertes por este

fenómeno. Para septiembre del 2004 la OMS informó que en el año 1996 fueron 2.015 las personas que se quitaron la vida en este país. La mayoría de ellas (1.354) eran hombres y 241 eran jóvenes entre 15 y 24 años. En el mismo informe se incluyó tablas sobre el comportamiento de la tasa de suicidios en la isla entre 1963 y 1996; en el primer año, la tasa fue de 10,2 por cada 100.000 habitantes; y, en el último, la cifra había subido a 18,3. Asimismo, 1992 fue el año en el que se incrementaron los suicidios en Cuba, alcanzando una tasa de 21,3 suicidios por cada 100.000 habitantes.

Los datos arriba especificados se hacen más visibles al comparar el fenómeno del suicidio de estos tres países en un mismo año. Según Información proporcionada por la OMS (1995) Paraguay y Colombia reportaron tasas de 2.9 y 3.1 por 100 000 habitantes respectivamente, mientras en Cuba la tasa llegó a 20.2 por 100.000 habitantes en el mencionado año. El analizar estos datos es una invitación a observar el comportamiento de la tasa de suicidios en el contexto regional, relacionando países democrático-capitalistas con el único país socialista del continente, y reflexionar sobre la correspondencia entre sistema político y sistema de salud pública, de estos países, respecto de su incidencia en el fenómeno suicidios.

La muerte por mano propia trae consecuencias mercedoras de ser atendidas en cada país, su impacto se refleja en los campos de salud, económico y social. La información actualizada sobre esta problemática –estadísticas– posibilita cuestionar la ubicación del fenómeno en la lista de prioridades que la salud pública atiende internamente en cada país latinoamericano.

**Notas:**

<sup>1</sup> Gómez Restrepo, Carlos, *et al.* (2002). "Suicidio y Lesiones Autoinfligidas Colombia, 1973-1996". *En rev.colomb.psiqiatr.* Vol.31, no.2, (Abril./June).

<sup>2</sup> Documento electrónico: <http://www.cubaeuropa.com/editorial/suicidios.htm>

# Tratamiento del suicidio en los medios: pautas para su prevención

Jenny Pontón Cevallos

A nivel mundial son numerosos los estudios que se han realizado sobre el mal uso de la información acerca del tema del suicidio y la ocurrencia de dichos actos. En tales investigaciones se ha encontrado una clara evidencia del efecto que pueden tener los medios de comunicación con relación a la utilización de métodos de suicidio específicos; por ejemplo, se determinó que las noticias sensacionalistas sobre muertes autoinfligidas de figuras públicas precipitaban el suicidio de personas vulnerables al utilizar procedimientos similares, especialmente en el caso de adolescentes y jóvenes.

Al respecto, Sergio Pérez Barreno (2005)<sup>1</sup>, presidente de la sección de suicidiología de la Sociedad Cubana de Psiquiatría, considera que es impostergable que los periodistas cuenten con los conocimientos suicidológicos mínimos que les permitan cubrir la noticia de una manera más profesional. Para ello recomienda una serie de medidas a tomar en cuenta, con las cuales no se pretende coartar la libertad de expresión sino, por el contrario, dotar de los conocimientos científicos acerca de esta problemática para elevar la calidad de lo que se informa, pues para este autor un buen profesional de la comunicación nunca debe olvidar que la libertad de expresión debe ir unida a la responsabilidad social debido al impacto y las consecuencias de lo que se difunde.

En este sentido, el autor sugiere se cumplan las siguientes indicaciones al reportar un suicidio: (i) no debe aparecer la noticia en primera página ni en la contraportada (ii) no deben aparecer fotos de la persona fallecida; (iii) no se debe describir el método utilizado con lujo de detalles, pues sirve a otros/as de referencia para autodestruirse; (iv) no deben ofrecerse explicaciones simplistas ni únicas de lo sucedido pues el suicidio es una conducta compleja que responde a causas biológicas, psicológicas y sociales; (v) el suicidio

no debe equipararse con atributos dignos de imitar como por ejemplo la valentía, el honor, la dignidad, etc. (vi) con respecto a la personalidad de quien falleció, no debe resaltarse únicamente sus aspectos positivos sino también los posibles factores que facilitaron el suicidio; (viii) no emplear el término suicidio como sinónimo de éxito, opción, solución; y finalmente, (ix) no proyectar el suicidio como una forma de solucionar las dificultades de la vida.

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud - OMS menciona algunas sugerencias de cómo manejar la información sobre suicidios, entre ellas propone que: (i) las noticias sobre estos actos deben aparecer en las páginas centrales y preferiblemente en forma de notas breves; (ii) es preferible no emplear la palabra suicidio en la redacción sino más bien el calificativo de muerte autoprovocada o autoinfligida; y también, (iii) ofrecer ejemplos tanto de personas que en situaciones similares respondieron con mecanismos de adaptación creativos, como de otras que en peores circunstancias supieron encontrar soluciones no autodestructivas.

De esta manera, los medios de comunicación pueden convertirse en un aliado eficaz en la prevención del suicidio como causa de muerte evitable, pues la posibilidad que estos tienen de llegar a multitudes a través de sus tecnologías constituye una gran ventaja que debe ser aprovechada positivamente.

#### Notas:

- <sup>1</sup> Pérez, Sergio (2005). "Los medios de comunicación y el suicidio". Evidencias y sugerencias. Disponible en: [http://www.salud.gob.mx/pagina\\_principal\\_2005/7\\_reunion/archivos/suicidio/suicidioymedios\\_comunica.pdf](http://www.salud.gob.mx/pagina_principal_2005/7_reunion/archivos/suicidio/suicidioymedios_comunica.pdf)

# Prevenir el suicidio: sugerencias desde una perspectiva social

Alfredo Santillán

El suicidio es uno de los fenómenos que más agudamente refleja el funcionamiento de una sociedad, ya que la intención y decisión de quitarse la vida es una muestra de los malestares tanto individuales como sociales que experimentan las personas: desintegración social, frustraciones producto de las presiones sociales, drogodependencias, trastornos psicológicos y psiquiátricos, etc. Si bien las tasas de suicidio en el Ecuador son bajas comparadas con las de otros países del continente y del mundo, es preocupante el aumento sostenido que ha tenido en los últimos 30 años.

Un primer punto interesante para abordar las estrategias de prevención de este fenómeno es su visibilización. Es plausible que dentro del enfoque de seguridad ciudadana que sustenta el Municipio de Quito se considere al suicidio como un fenómeno relevante a ser monitoreado, sobre todo porque a partir del trabajo de las instituciones responsables a nivel local en este tema, existen datos más precisos que permiten conocer las tendencias generales del número de suicidios y algunas variables descriptivas como género, edad y métodos para auto-infligirse daño. Sin embargo, esta sensibilización ante el problema no es del todo compartida en el resto de la sociedad, es más existen algunas trabas importantes para su discusión como son la estigmatización social tanto de las personas como de las familias, o la fe religiosa que identifica a estas acciones como pecados. En este sentido, una primera medida puede ser potenciar la discusión sobre el tema entre la mayor cantidad de grupos sociales posible.

Por otro lado, si bien en nuestro contexto podrían aplicarse estrategias comunes para la prevención del suicidio, como la identificación oportuna de actitudes suicidógenas y el control en la circulación de armas o venenos, es necesario poner mayor énfasis en los factores sociales que aparecen marcada-

mente en las tendencias locales del suicidio; esto implica actuar sobre las diferencias de género, de generación y de región. Los datos muestran que las diferencias entre hombres y mujeres se expresan también en la propensión a autoinfligirse la muerte, en este caso es necesario intervenir en la “cultura de la masculinidad” ya que la letalidad del suicidio en los varones se debe en buena parte a la familiaridad de estos respecto a la violencia y a sus dificultades para expresar emociones. Para esto es necesario trabajar en los espacios en los que se aprende o refuerza los valores del deber ser masculino, como la familia y la escuela.

El componente generacional también requiere un abordaje particular, pues como muestra la investigación central de este boletín, existe un aumento del suicidio entre niños/as, adolescente y jóvenes. Al respecto antes que una política asistencialista se requiere involucrar activamente a los segmentos más vulnerables, no solo en el diagnóstico sino en la construcción de espacios de integración y participación social.

Igualmente es significativa la diferencia entre los suicidios producidos en las zonas urbanas y rurales, por lo que es preciso trabajar sobre la convivencia en las ciudades fortaleciendo los vínculos de solidaridad. En este aspecto se pueden reforzar los espacios de encuentro y esparcimiento que ayudan a superar la fragmentación social y permiten reconstruir el tejido social. A mediano y largo plazo es fundamental pensar en el mejoramiento de la calidad de vida como el mayor atenuante de las tendencias suicidógenas propias de las sociedades contemporáneas.

Tasas de suicidios en América Latina según OMS				
País	Año	Hombres	Mujeres	Total tasa de suicidios
Argentina	2003	14.1	3.5	8.7
Brasil	2002	6.8	1.9	4.3
Colombia	1999	8.2	2.4	5.3
Costa Rica	2004	12.1	1.6	6.9
Cuba	2004	20.3	6.6	13.5
Chile	2003	17.8	3.1	10.4
Ecuador	2004	8.6	3.7	6.1
El Salvador	2003	12.2	4.2	8.1
Guatemala	2003	3.4	0.9	2.1
México	2003	6.7	1.3	4.0
Nicaragua	2003	11.0	3.7	7.3
Panamá	2003	11.1	1.4	6.3
Paraguay	2003	4.5	1.6	3.1
Perú	2000	1.1	0.6	0.9
Puerto Rico	2002	10.9	1.8	6.2
Rep. Dominicana	2001	2.9	0.6	1.8
Venezuela	2002	8.4	1.8	5.1

Fuente: OMS(2007). Disponible en:  
[http://www.who.int/mental\\_health/prevention/suicide/country\\_reports/en/index.html](http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/country_reports/en/index.html)  
 Elaboración: Diana Mejía

Durkheim, Emile (1992). **El suicidio**. Ediciones Akal. 452 p.p. ISBN: 978-84-460-0191-1



Este libro da una definición objetiva del suicidio, eliminando las posibles alteraciones que las palabras sufren al incluirse en el vocabulario cotidiano. Así, define este fenómeno como toda muerte que resulta mediata o inmediatamente de un acto positivo o negativo realizado por la misma víctima. El autor se ocupa del interés que el suicidio puede tener para la sociología, ya que es un acto que puede considerarse tanto en su vertiente individual como en su vertiente colectiva. Plantea además que cada sociedad presenta una cifra casi invariable de suicidios aún cuando el periodo estudiado sea demasiado largo, por lo que constituye un fenómeno independiente y con naturaleza propia, de cuyo estudio se encarga la sociología y en concreto esta obra (Fuente: [www.herrerros.com.ar](http://www.herrerros.com.ar)).

Holmes, Ronald and Stephen Holmes (2005). **Suicide: Theory, practice and investigation**. USA: Sage Publications. 192 p.p. ISBN: 9781412910101



Este libro es el único texto disponible que ofrece una perspectiva del suicidio en los Estados Unidos, el cual ha sido escrito por dos de los más destacados investigadores sobre homicidios y del crimen violento en el mundo. El texto examina el problema social del suicidio desde una perspectiva única, pues los autores discuten varias formas en que acontece este fenómeno, analizando regionalmente estadísticas actualizadas sobre cómo el género, el estado civil, la ocupación, la salud, el uso de estupefacientes y la religión influyen en su práctica.

## **Páginas web**

**Observatorio Metropolitano de seguridad Ciudadana**

<http://www.observatorioseguridaddmq.net/p/index.asp>

**Organización Mundial de la Salud – OMS**

<http://www.who.int/en/>

**International Association for Suicide Prevention – IASP**

<http://www.iasp.info/>

**Plan Prevención Suicidio**

<http://www.suicidioprevencion.com/index.php?lang=es>

**Befrienders worldwide**

<http://www.befrienders.org/int/spanish/warningSigns.php>

# Femicidio en el Ecuador



# Femicidio: ¿un asunto exclusivo de mujeres?

Fernando Carrión M.

En la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua no aparece la palabra femicidio, si recurrimos al código penal vigente tampoco se encuentra tipificado como delito, de igual manera cuando nos acercamos a la literatura especializada no se encuentra aún una definición comúnmente aceptada por la comunidad científica. En definitiva, el femicidio no es todavía una problemática reconocida ni tampoco visibilizada socialmente.

Una situación como la descrita nos conduce a dos aristas de análisis: por un lado, se trata de una temática que debe mostrarse para que “exista”; y por otro lado, es un concepto que se encuentra en proceso de constitución. Obviamente esta doble condición deviene en un hecho adicional: es imposible contabilizar estos hechos de violencia contra las mujeres y, por lo tanto, enfrentarlos con la legitimidad que la información provee.

Para romper con esta realidad hay que tener un objetivo explícito que permita –simultáneamente– desarrollar teórica y metodológicamente el campo, producir información con los instrumentales existentes y diseñar políticas. Solo de esta manera se evidenciará la magnitud del problema y se legitimará socialmente como un asunto significativo que merece la atención.

El femicidio no es sinónimo de violencia de género o contra las mujeres, sino una consecuencia extrema de ésta. Se trata de un homicidio agravado donde la víctima es una mujer que sufre este delito por su condición femenina, donde el victimario tiene un vínculo con la víctima (familiar, laboral, barrial) y donde el Estado actúa permisivamente convirtiéndose en un crimen de lesa humanidad.

Sin duda que el fenómeno de Ciudad Juárez ha sido un detonante importante en los dos campos señalados, no solo por la recurrencia, la mag-

nitud y variedad de los crímenes, sino también porque gatilló el debate internacional en distintos ámbitos: académicos, políticos, jurídicos y periodísticos. Un hecho reiterado y con altos grados de violencia llamó la atención del mundo, al extremo que produjo una mirada hacia adentro de cada uno de nuestros países y ciudades de la región, donde se “descubrió” que el fenómeno no está localizado exclusivamente en ese lugar de la frontera entre México y los Estados Unidos.

De esta manera, nos hemos encontrado con que en el Ecuador sí existe el femicidio, aunque está invisibilizado, de allí que sea urgente conocerlo para entender sus lógicas internas y, sobre todo, para poder enfrentarlo en su real dimensión. Por tal razón, lo peor que puede ocurrir es ignorar esta realidad, en unos casos velada por los medios y en otros, por las políticas y las teorías.

En Quito entre el año 2000 y 2006 se registraron, según Enma Ortega y Lola Valladares (2007), un total de 204 homicidios de mujeres en la ciudad, de los cuales 82 (41%) fueron femicidios. Estos datos –que probablemente tienen un subregistro– evidencian una realidad lacerante a la cual hay que ponerle mayor atención.

# Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada

Jenny Pontón Cevallos<sup>1</sup>

**E**l femicidio consecuencia de una extrema violencia de género, constituye una problemática arraigada en diversos contextos latinoamericanos; no obstante, éste se encuentra invisibilizado en las leyes, las políticas y en el imaginario social de la mayoría de países de la región, debido a la existencia de patrones socio-culturales androcéntricos que naturalizan el sexismo, la inequidad y la misoginia a nivel público y privado.

El propósito de este artículo es analizar la dimensión del femicidio en la sociedad, indagando sobre el origen y el significado de este término, para poder brindar una idea general de la situación de esta problemática a nivel latinoamericano y sus implicaciones en el caso ecuatoriano, específicamente en la ciudad de Quito, considerando que pese a la clara existencia de conductas femicidas en el país, no existe un figura legal ni una tipología definida de este delito, que permitan prevenirlo y combatirlo desde las instituciones del Estado, lo cual invisibiliza esta problemática y promueve la impunidad respecto a las agresiones y crímenes cotidianos que experimentan las mujeres en el Ecuador.

En este sentido, el presente trabajo indagará sobre ¿Qué es el femicidio y cómo constatar su existencia en el Ecuador? Para ello teóricamente se empleará bibliografía desarrollada desde los feminismos y los estudios de género que permitirán interpretar la información cuantitativa sobre esta problemática obtenida tanto de registros estadísticos institucionales, de la sistematización de casos publicados en la prensa escrita ecuatoriana durante el año 2008, como de estudios previos sobre el tema en el país. De esta manera, este artículo iniciará con un acercamiento de lo que es la violencia contra las mujeres como una dimensión que conduce y puede concluir en femicidio, para luego profundizar sobre el concepto y la realidad de este fenómeno a nivel regional, nacional y local.

## Violencia contra las mujeres

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer Convención de Belém do Para (OEA, 1994), define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 1). Asimismo, señala que esta violencia puede ser física, sexual y psicológica; puede ocurrir dentro de la familia o en cualquier otra relación interpersonal; y, puede comprender violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual, las mismas que además pueden ser perpetradas o toleradas tanto por el Estado como por sus agentes (art.2) (OEA, 1994).

De acuerdo al documento elaborado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el feminicidio en América Latina (DEMUS, 2006), la violencia contra las mujeres es una situación común en nuestra región que muchas veces culmina con “muertes violentas” e incluso llega a presentar signos de tortura, mutilaciones, saña y/o violencia sexual por razones asociadas al género. De modo que el fenómeno de los asesinatos de mujeres es una modalidad de la violencia contra la mujer, que constituye un asesinato de género, por lo que es necesario considerar las particularidades que se presentan en cada uno de los países latinoamericanos. No obstante, este mismo informe señala que es posible identificar elementos en común en toda la región como el odio, el desprecio y el menor valor que se da a la vida de las mujeres, aunado a la falta de investigaciones eficaces, prevención y sanción, y la tolerancia por parte de los Estados de estos asesinatos, lo cual deriva en una total impunidad (DEMUS, 2006).

Toda esta situación acontece aún cuando la mayoría de países Latinoamericanos, entre ellos el Ecuador, han firmado y ratificado convenciones y acuerdos internacionales dedicados a combatir la violencia contra las mujeres, los cuales en muchos casos son incumplidos por los Estados al no garantizar una vida libre de violencia para ellas, entre estos se puede citar: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y su Protocolo Facultativo (1999); la Declaración y el Programa de Acción de Viena de (1993); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer Belém do Pará (1994); la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta

Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995); y, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), entre otros, todos fruto de las demandas y luchas de los movimientos de mujeres a nivel mundial.

## ¿Qué es el femicidio?

Antiguamente se usó el término “uxoricidio” para identificar las muertes de mujeres provocadas por sus esposos, las cuales en la mayoría de los casos tenían como determinante los celos. En muchas sociedades este hecho ha sido visto como un asesinato de menor calado, al considerar que es lo que tiene que hacer el esposo en caso de adulterio (Wikipedia, 2009), justificando así la impunidad del crimen como parte de una ideología conservadora y patriarcal. Si bien existía una clasificación para estos casos, con el tiempo ésta se fue neutralizando sin identificar la direccionalidad de la violencia (víctima y victimario); así primero se sustituyó con el nombre “conyugicidio” (crimen de cónyuge, hombre o mujer), y después se diluyó como homicidio o muerte no natural de un hombre (término que “incluye” a las mujeres). De manera que el asesinato de mujeres se fue invisibilizando en las estadísticas institucionales, al ocultarse detrás de cifras generales.

Ante esta realidad, la necesidad de evidenciar la muerte de mujeres por razones de género, ha conducido a autoras feministas a crear una categoría específica para este hecho; según Dador y Llaja (2008) uno de los primeros intentos en nombrar esta realidad se da con Mary Anne Warren, quien en 1985 publicó el libro *Gendercide: The implications of sex selección*. Posteriormente, Jill Radford y Diana Russell (1992) desarrollan por primera vez el término *femicide* para nombrar el asesinato de mujeres por razones asociadas con su género, y lo definen como “... la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control. Incluye los asesinatos producidos por la violencia intrafamiliar y la violencia sexual” (Radford y Russell, 1992 en Carcedo y Sagot, 2000:11).

Posteriormente, luego de los misteriosos asesinatos de mujeres en ciudad Juárez -México, a partir de 1992, la autora Marcela Lagarde – teórica feminista, antropóloga y diputada mexicana– creó la categoría de feminicidio como un concepto que denuncia la impunidad de estos delitos:

Identifico algo más para que crímenes de este tipo se extiendan en el tiempo: es la inexistencia del Estado de derecho, bajo la cual se reproducen la violencia sin límite y los asesinatos sin castigo, la impunidad. Por eso, para diferenciar los términos, preferí la voz de feminicidio para denominar así el conjunto de delitos de lesa humanidad que contiene los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. (...). Por eso el feminicidio es un crimen de Estado (Lagarde, 2006: 281).

No obstante, autoras como Ana Carcedo y Montserrat Sagot (2000) reivindican el término *femicidio*, buscando conectar los crímenes con el continuum de violencia sufrida por las mujeres en los diferentes ámbitos de su vida social, más que con la impunidad que los rodea. Para estas autoras “el concepto de feminicidio ayuda a desarticular los argumentos de que la violencia de género es un asunto personal o privado y muestra su carácter profundamente social y político, resultado de las relaciones estructurales de poder, dominación y privilegio entre los hombres y las mujeres en la sociedad” (Carcedo y Sagot 2000:10). En este sentido, se podría decir que el *femicidio* y el *feminicidio* son conceptos que se encuentran en construcción, pues aún existe un gran debate en el movimiento de mujeres y feminista acerca de la manera de llamar a los asesinatos contra las mujeres en razón de su sexo.

## Tipos de feminicidio

Las autoras Radford y Russell han clasificado el *femicidio* en tres categorías muy útiles para comprender y estudiar estos crímenes: (i) íntimo, son asesinatos cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afines; (ii) no íntimo, son los asesinatos cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía relaciones íntimas, familiares, de convivencia o afines (por lo general, éste involucra un ataque sexual previo); y, (iii) por conexión: se refiere a mujeres que fueron asesinadas “en línea de fuego” de un hombre tratando de matar a una mujer. Son casos de parientas, niñas y otras mujeres, que intervinieron para evitar el hecho, que fueron atrapadas en la acción del *femicida* (Radford y Russell, 1992 en Carcedo y Sagot, 2000:10).

Para estudiosos de la violencia como René Jiménez (2006) estos crímenes implican que las mujeres son utilizables, prescindibles, maltratables y desechables, ya que todos tienen en común una infinita crueldad y un odio desmedido hacia ellas. Rita Segato (2006) explica que esta reacción de odio se desata cuando la mujer ejerce autonomía en el uso de su cuerpo desacatando reglas de fidelidad o de celibato, o cuando accede a posiciones de autoridad o poder económico o político tradicionalmente ocupadas por hombres. En este sentido, son crímenes de poder, donde la intencionalidad de matar o simplemente herir o hacer sufrir no define diferencias, por lo que a veces es un resultado no buscado deliberadamente por el agresor (Segato, 2006).

Desde este punto de vista, se podría decir que existe un vacío legal en el tema, ya que a excepción de Costa Rica y Guatemala<sup>2</sup>, el concepto de femicidio no ha sido incluido en las leyes ni códigos penales de los países latinoamericanos; pues éste se usa exclusivamente en ámbitos políticos y académicos feministas. En definitiva, se trata de un término político que no solo incluye a los agresores individuales sino a la estructura estatal y jurídica, ya que al no existir como delito en la legislación, no se le da el tratamiento jurídico y sociológico adecuado a los casos que lo individualizan (Muralles, 2005).

## Aproximación al fenómeno en América Latina

En los años 90 el término y el concepto de femicidio empezó a ser asumido por organizaciones feministas de América Latina, muchas de ellas realizaron investigaciones a partir del año 2000 sobre esta problemática en sus distintos países recopilando información y denunciando este delito. Existen naciones donde el incremento de estos crímenes ha alcanzado dimensiones impactantes –aunque en ningún país se tienen cifras exactas de este fenómeno– entre ellas se puede citar:

- México (Ciudad Juárez): un caso emblemático por ser una de las ciudades en la que el incremento de los asesinatos a mujeres se ha dado de manera sistemática a lo largo de la última década debido a la particularidad social, cultural y económica que ha generado una dinámica de conflicto en las relaciones tradicionales entre los sexos, situación que no ha ido acompañada de un cambio en la mentalidad de la sociedad (Meléndez

y Mallqui, 2005). No se tienen estimaciones rigurosas del número de feminicidios en esta ciudad, según algunas organizaciones no gubernamentales hasta el 2006 eran 430 las mujeres asesinadas y 600 las desaparecidas. No obstante, los datos oficiales de la Procuraduría General de la República, afirman que son 379 las asesinadas y 4.456 las desaparecidas, disparidad que refleja la omisión, el desconocimiento y el descuido en el tema (Jiménez, 2006).

- El Salvador: entre enero de 2004 y mayo de 2005 se registraron en la prensa un total de 308 crímenes contra mujeres. La edad de la mayoría de las víctimas estuvo entre 15 y 30 años (Mallqui y Meléndez, 2005).
- Guatemala: de acuerdo con la información del Grupo Guatemalteco de Mujeres basado en los datos de la Policía Nacional Civil de Guatemala, el número de muertes violentas de mujeres comprendidas en el periodo del 2000 al 2005 ha sido de 2.170 (DEMUS, 2006).
- Bolivia: según un estudio de feminicidio, entre 2003 y 2004 se registraron 373 asesinatos de mujeres en Bolivia, el 7.7% correspondió a menores de 20 años, el 6.17% a mujeres entre 21 y 30 años, el 2,9% a mujeres entre 31 y 40 años, el 4,02% a mujeres de más de 41 años y el 80.16% a mujeres de quienes se desconoce su edad (DEMUS, 2006).
- Perú: en las investigaciones realizadas por Flora Tristán y Amnistía Internacional se han detectado un total de 265 casos de feminicidio, acontecidos entre febrero del 2003 y setiembre de 2005. Esto arroja un promedio de nueve mujeres víctimas al mes (Mallqui y Meléndez, 2005).

## Femicidio en el Ecuador

La violencia contra las mujeres es un grave problema que afecta al Ecuador. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil –ENDEMAIN 2004 (CEPAR, 2005), el 41% de las mujeres alguna vez casadas o unidas entre 15 y 49 años reportó haber recibido maltratos verbales o psicológicos; el 31% violencia física; y, el 12% violencia sexual por parte de alguna pareja o expareja. Asimismo, el marido o compañero actual fue nombrado como el responsable de la violencia en alrededor de 80% de casos. En toda la vida, el 14% de mujeres reportó violencia verbal, el 17 % verbal y física, y el 9% verbal, física y sexual. En total, el 46% de mujeres alguna vez casadas o unidas sufrieron por lo menos uno de los tres tipos de violencia.

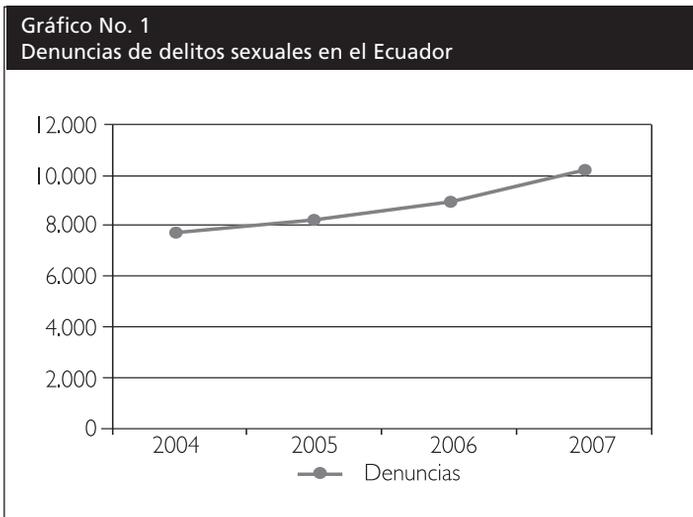
Por otro lado, casi el 10% de las mujeres de 15 a 49 años de edad reportó que en el transcurso de su vida había experimentado alguna forma de violencia sexual, el 7% fue violada y el 4% sufrió alguna situación de abuso sexual. Estas formas de violencia sexual son más frecuentes en mujeres con residencia urbana, divorciadas, separadas o viudas, de bajos niveles de instrucción y en difícil situación económica. En la mayoría de los casos de violencia sexual los responsables resultaron ser personas conocidas: 86% en la violación y 81% en el abuso sexual (CEPAR, 2005: 11).

Estas cifras revelan la dimensión del problema en el país, las cuales sumadas a las denuncias de violencia contra las mujeres receptadas en las 31 Comisarías de la Mujer y la Familia a nivel nacional, nos dan una pauta de que el femicidio en el Ecuador es una realidad latente, al constituir “la forma extrema, mortal, de violencia contra las mujeres de cualquier edad” (Red Feminista Contra la Violencia hacia las Mujeres de Centroamérica, en Carcedo, 2009). El cuadro No. 1 muestra que año a año las denuncias por este problema se han incrementado, es así que del 2005 al 2007 se recibieron 157.205 denuncias de violencia contra las mujeres, las cuales representaron el 85.57% del total de las recibidas en los tres años. No obstante, es importante considerar que estos datos no reflejan la problemática en su totalidad debido a que esta violencia no siempre es denunciada, tanto por la naturalización de la misma como por el desconocimiento de la normativa existente.

Cuadro No 1. Denuncias de violencia contra las mujeres a nivel nacional		
Año	Denuncias de mujeres	Porcentaje
2005	50.605	88.18%
2006	53.090	87.30%
2007	53.510	81.70%
Total	157.205	85.57%

Fuente: Dirección Nacional de Género (2008). Elaboración propia

Asimismo, es importante señalar que estos datos dan cuenta únicamente de la violencia contra las mujeres en el ámbito intrafamiliar, pues en el país no existen leyes para sancionar este tipo de violencia en el ámbito público, es decir, en espacios como la calle, el trabajo, las instituciones educativas, el sector salud, etc., lo cual muestra el subregistro de esta situación. Únicamente en caso de delitos sexuales el Ministerio Público acepta denuncias en los dos ámbitos, aunque no se conoce cuántos de estos corresponden a casos de mujeres, sin embargo, se presume que son la mayoría dada su condición de género (ver gráfico No.1).



Fuente: Ministerio Público del Ecuador (2008). Elaboración propia

## Marco legal

La Constitución Política del Ecuador (2008), en su Art.66. numeral 3, literales a y b, declara que: se reconocerá y garantizará a las personas: el derecho a la integridad personal, que incluye: la integridad física, psíquica, moral y sexual; y una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y

adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Por otra parte, el Ecuador cuenta desde 1995 con La Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (No. 103) y su reglamento, que sanciona las agresiones cometidas en el ámbito intrafamiliar; posteriormente en el año 2005 se realizaron reformas al Código Penal Ecuatoriano que mejoraron y ampliaron la tipificación de ciertos delitos sexuales; y más adelante en el 2006 se aprobó un nuevo Código de Salud que precautela los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Además, como se mencionó anteriormente, el Estado ecuatoriano es suscriptor de los instrumentos internacionales que garantizan los derechos humanos de las mujeres y las protegen contra la violencia de género.

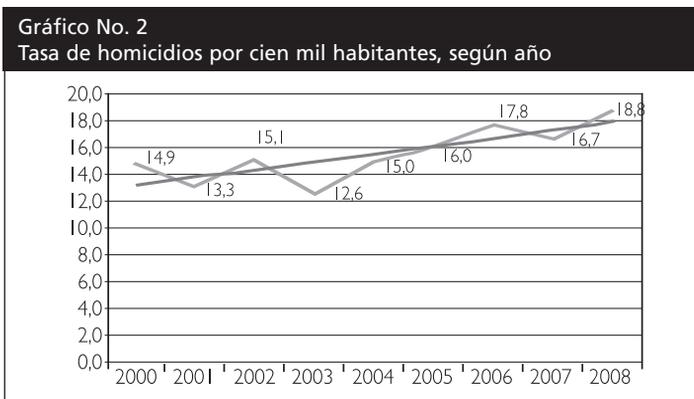
En términos de políticas públicas, el Ecuador cuenta desde 1997 con el Consejo Nacional de la Mujeres –CONAMU, organismo rector de políticas públicas de género en el país; con la Dirección Nacional de Género–DINAGE, como el organismo que coordina y controla las Comisarías de la Mujer y la Familia a nivel nacional; y con la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer y la Familia –ODMU, que es la unidad de la policía que ejecuta las órdenes dispuestas por las comisarías y demás oficinas de administración de justicia para la protección e investigación de casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, cuenta con el Plan de Igualdad de Oportunidades –PIO (2005 -2009) declarado como política de Estado mediante decreto ejecutivo 1207–a en marzo de 2006, y el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género que igualmente fue declarado como política de Estado mediante decreto ejecutivo No. 620 el septiembre de 2007.

Sin embargo, si bien existen instituciones y políticas para combatir la violencia contra las mujeres en el país especialmente en el ámbito familiar, cuanto ésta llega a su último eslabón y se convierte en homicidio por razones de género no existe un marco legal que la identifique ni la sancione como tal, pues el femicidio no está tipificado en el Código Penal Ecuatoriano<sup>3</sup>, por el contrario, está invisibilizado como homicidio.

## Femicidio ¿cómo constatarlo?

En el año 2008, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes del Ecuador llegó a 18,8, la más elevada en los últimos años según se puede apreciar en el gráfico No.2, lo cual muestra que este delito está en escalada en el país. Al intentar recoger cifras sobre homicidios de mujeres para esta investigación, se encontró que en los registros oficiales de la Policía Judicial y el Ministerio Público no existen estadísticas desagregadas según el sexo de la víctima, mucho menos información sobre si estos crímenes se debieron a razones de violencia extrema contra las mujeres.

Sin embargo, las últimas Estadísticas Vitales publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC (fuente que revela la situación de las defunciones generales en el país), dan cuenta de las muertes por causas externas según sexo, y dentro de esta categoría quienes han fallecido por agresiones, lo cual implica homicidios. En el cuadro No. 2 se puede observar que en el año 2007 existieron 24.913 defunciones de mujeres, de las cuales 1.609 (6, 45%) murieron por causas externas y de ellas 231 (14,35%) por homicidio; es decir, los crímenes de mujeres constituyen aproximadamente el 10% del total de asesinatos en el país. Esta misma fuente indica que el 47,61 % de estos homicidios se realizaron con armas de fuego, el 25,54% con objetos cortantes y el 12,12% por extrangulamiento, lo cual muestra los principales mecanismos empleados para el cometimiento de este delito, aunque no se conoce cuántos de ellos son femicidios.



Fuente: Policía Judicial (2008). Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada.

Cuadro No. 2 Causas externas de morbilidad y mortalidad (2007)			
Sexo	Total defunciones	Muertes por causas externas	Agresiones (homicidios)
Hombres	33.103	6.912	2.070
Mujeres	24.913	1.609	231
Total	58.016	8.521	2.301

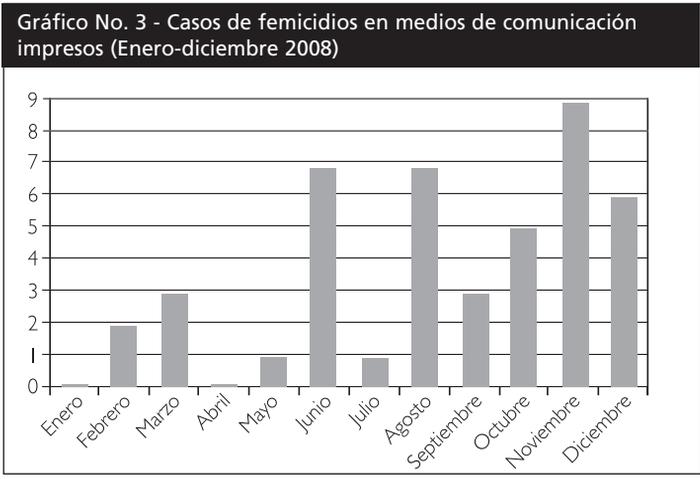
Fuente: Estadística Vitales, INEC (2007). Elaboración: propia

Ante esta realidad, debido a la falta de cifras oficiales en el tema, y ante la evidencia de esta problemática principalmente en los medios de comunicación, se optó por utilizar como fuente de información la prensa escrita ecuatoriana, metodología que se ha venido empleado en estudios de otros países de la región donde tampoco está tipificado el femicidio como es el caso de Perú, Colombia, El Salvador, entre otros. De esta manera, se realizó un seguimiento mediático de las noticias sobre femicidio publicadas durante el año 2008 en dos diarios de cobertura nacional: El Comercio y El Universo<sup>4</sup>, con el propósito de visibilizar la existencia de este fenómeno en el país como una muestra de lo que está ocurriendo en la cotidianidad de las mujeres que experimentan violencia, pues las fuentes periodísticas en ningún momento pueden exponer la totalidad de los hechos, no solo porque escogen los temas y acontecimientos que difunden sino también por su capacidad de cobertura.

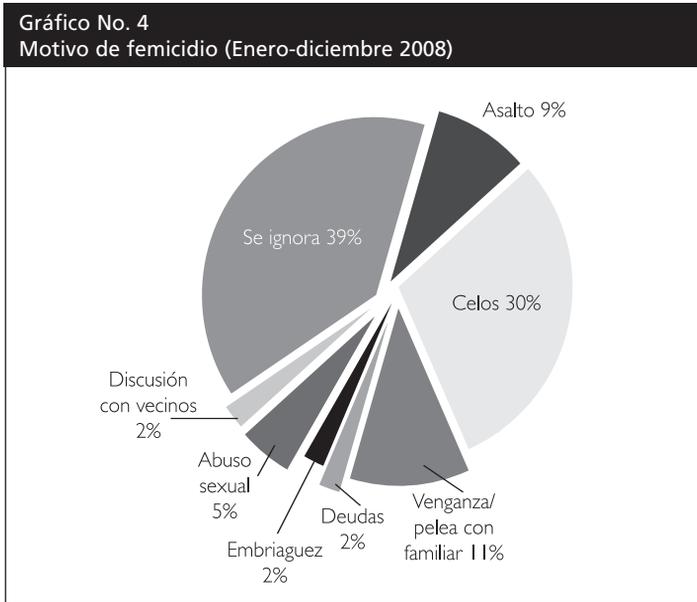
Así, las noticias recogidas durante todo el 2008, en ambos periódicos, presentan un total de 44 casos de femicidio en el Ecuador<sup>5</sup>. El gráfico No. 3 indica que los meses de junio (7), agosto (7) y diciembre (9) fueron los que registraron más asesinatos de este tipo; los cuales utilizaron armas blancas en un 55%, armas de fuego en un 32% y estrangulamiento en un 2%. Por otro lado, el gráfico No. 4 muestra que el 30% de estas muertes se dieron por celos, el 11 % por venganza y peleas con familiares, y un 9% por asalto<sup>6</sup>, porcentajes que sin duda podrían ser mayores, pero lastimosamente el 39% de las noticias no revela el motivo del crimen, ya que por lo general no existe un seguimiento posterior sobre los casos que se difunden.

Por su parte, el gráfico No. 5 permite conocer quiénes fueron los victimarios de estos 44 femicidios, mostrando que el 57% de ellos se cometieron por parte de la pareja o expareja de la mujer, el 34% por un desconocido y/o

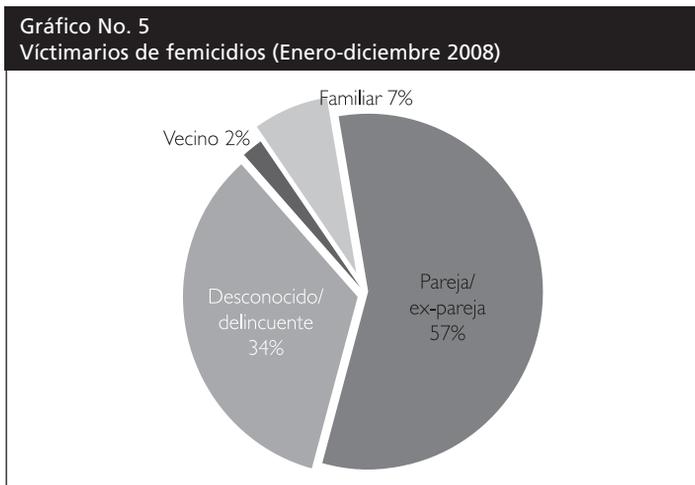
delincuente, el 7% por un familiar y el 2% por un vecino; lo cual revela la gran dimensión del femicidio íntimo (64%) en el país, pero también la existencia de un alto porcentaje de femicidio no íntimo (36%). En este sentido, el gráfico No. 6 corrobora lo mencionado, al visibilizar los lugares en que fueron realizados estos crímenes. Se puede apreciar que el 59% se cometió en la casa de la víctima y el 5% en la casa del asesino; no obstante, el 32% de estas muertes ocurrieron en el espacio público, lo cual manifiesta que la violencia extrema contra las mujeres no es únicamente un problema intrafamiliar, pues se da ampliamente en lo público, por lo que la creación de medidas para combatir esta problemática en todos los ámbitos es una necesidad inminente. Ahora bien, con respecto a la localización de estos asesinatos, las noticias muestran que la mayoría fueron cometidos en ciudades de la costa (86%), especialmente en Guayaquil (63%), lo cual no necesariamente significa que en esta región existan más femicidios, sino que Diario El Universo que pertenece a esta ciudad, proporciona mayor espacio a las noticias de crónica roja en sus respectivas secciones, razón por la cual la tipificación y el registro oficial de estos crímenes es un aspecto determinante para visibilizar su magnitud y crear leyes y políticas que lo combatan.



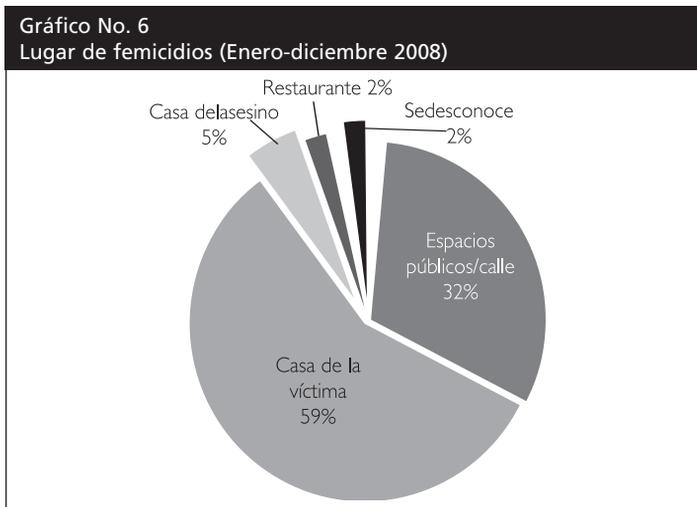
Fuente: Diarios El Comercio y El Universo (2008). Elaboración: Diana Mejía



Fuente: Diarios El Comercio y El Universo (2008). Elaboración: Diana Mejía



Fuente: Diarios El Comercio y El Universo (2008). Elaboración: Diana Mejía



Fuente: Diarios El Comercio y El Universo (2008). Elaboración: Diana Mejía

## Femicidio en Quito

El Municipio de Quito desde el año 2000 ha venido desarrollando un sistema de prevención y atención a la violencia intrafamiliar y de género. Una primera acción en este tema fue la creación de la Ordenanza 042 (noviembre de 2000), que reconoce la violencia intrafamiliar como un problema de género y salud pública y compromete al Municipio a tomar medidas para su erradicación. Posteriormente, en el año 2003 formó la Unidad de Protección y Atención a la Violencia Intrafamiliar, Violencia de Género y Maltrato Infantil (UPA-VIF-G-MI), la cual es parte de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y tiene a su cargo el funcionamiento de cinco Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia Tres Manueles –CEJ en cada administración zonal, los mismos que ofrecen servicios especializados de asesoría legal, atención psicológica y trabajo social en esta problemática brindando un servicio integral con el propósito de dar apoyo profesional a las personas que atraviesan por situaciones de maltrato. Asimismo, esta unidad coordina la Red Distrital UPA VIF-G-MI que agrupa a un sin número de instituciones y organizaciones públicas y privadas que combaten esta grave realidad social a través de las ocho administraciones zonales del Municipio, en donde a su vez se realiza un trabajo de capacitación y sensibilización en prevención de este tipo de violencias.

No obstante, la violencia contra las mujeres en el Distrito Metropolitano de Quito es una constante que se evidencia a través de la gran cantidad de denuncias que se realizan año a año en las Comisarías de la Mujer y la Familia de la ciudad, en donde se han receptado un total del 61.519 denuncias entre los años 2003 y 2007, las cuales correspondieron en un 90% a casos de mujeres (OMSC, 2008). Ante esta realidad, en el año 2007 el Municipio de Quito auspició el primer estudio en el Ecuador sobre la problemática de femicidio, a través de la publicación del libro *Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el DMQ*, realizado por las autoras Enma Ortega y Lola Valladares (2007). Esta investigación utilizó una metodología que recogía información sobre muertes de mujeres por violencia de género en varios medios de comunicación (especialmente en Diario La Hora), para luego contrastarlos con los registros existentes en los protocolos de autopsias y en expedientes de la Policía Judicial, llegando a determinar que entre los años 2000 al 2006 existieron 204 homicidios de mujeres en la ciudad, de los cuales 82 (41%) fueron femicidios, y de estos un 50% de tipo no íntimo, un 43% íntimos y un 7% por conexión.

## Conclusiones

La discriminación de género, el sexismo y la misoginia son problemas arraigados en el Ecuador, lo cual se evidencia en los altos índices de violencia contra las mujeres existentes en el país, aún cuando esta situación no siempre se denuncia. Es lógico que si existe este tipo de violencia, muchos de los crímenes que se cometen contra las mujeres se deba a la exacerbación de esa violencia que culmina con el femicidio.

El estudio realizado en Quito (Ortega y Valladares, 2007), así como los casos presentados en la prensa escrita que se recogen en este artículo (pese a no brindar un tratamiento adecuado del problema), dan cuenta de que en el Ecuador el femicidio es una realidad y un problema latente.

En este sentido, los asesinatos de mujeres por discriminación y violencia de género constituyen un delito que debe ser tipificado considerando la situación de la víctima en relación con el agresor, por lo que es necesario que las instituciones encargadas de investigar y condenar (Policía Judicial y Fiscalía) estos crímenes establezcan mecanismos para medir este problema a nivel de todo el país. Esto no solo permitirá un conocimiento real de la situa-

ción y una adecuada sanción del mismo, sino también la creación de políticas públicas que lo combatan tanto en la esfera privada como en la pública, considerando que el tema va más allá de la administración de justicia. En el ámbito de la prevención es fundamental romper con estigmas culturales y sociales que normalizan el maltrato cotidiano hacia las mujeres a través de la sensibilización a la ciudadanía sobre esta realidad y la atención a aspectos como la violencia en la familia, el acoso sexual y el maltrato en centros de estudio, lugares de trabajo y espacio público, así como la erradicación de contenidos sexistas en los medios de comunicación, entre otros aspectos; pues todos estos son hechos que perpetúan la violencia contra las mujeres que desencadena el femicidio.

## Bibliografía:

- Asamblea Constituyente (2008). Constitución Política del Ecuador. Disponible en: [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) (consultado febrero 2009).
- Asamblea Nacional (2009). Comisión Civil propone tipificar el genocidio. En Boletín 728. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17288&Itemid=169](http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=17288&Itemid=169) (consultado marzo 2009).
- Carcedo, Ana y Montserrat Sagot (2000). “Femicidio en Costa Rica: 1990 - 1999”. San José: OPS. Disponible en: [http://www.isis.cl/Feminicidio/doc/doc/Femicido%201990-1%8Arcedo\\_Sagot.doc](http://www.isis.cl/Feminicidio/doc/doc/Femicido%201990-1%8Arcedo_Sagot.doc). (consultado febrero 2009).
- (2009). “Investigando el femicidio, consideraciones teóricas, políticas y metodológicas”. Ponencia presentada en el Foro “Marco conceptual, jurídico y político del femicidio en América Latina y Ecuador, una mirada desde los derechos humanos”. Quito: CONAMU. No publicado
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) (2005). *Encuesta demográfica de salud materna e infantil* – ENDEMAIN 2004. Informe final. Disponible en: [http://www.cepar.org.ec/endemain\\_04/nuevo05/pdf/texto/01\\_introduccion.pdf](http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo05/pdf/texto/01_introduccion.pdf) (consultado diciembre 2008).
- Dador, Jennie y Jeannette Llaja (2008). *Feminicidio: monitoreo sobre femicidio/femicidio en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana*. Lima: CLADEM.

- DEMUS (2006). “Feminicidio en América Latina”. Documento elaborado con motivo de la Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lima: DEMUS. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/hearings/20060419\\_feminicidio\\_americalatina\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/hearings/20060419_feminicidio_americalatina_es.pdf) (consultado diciembre 2008).
- INEC (2008). Defunciones por grupos de edad y sexo. Año 2007. Disponible en: [http://www.inec.gov.ec/web/guest/ecu\\_est/reg\\_adm/est\\_vit/est\\_nac\\_def](http://www.inec.gov.ec/web/guest/ecu_est/reg_adm/est_vit/est_nac_def) (consultado febrero 2009).
- Jiménez, René (2006). Feminicidio. El caso de ciudad Juárez, Chiguagua. En ¿Qué es esa cosa llamada violencia? Suplemento de diario de Campo No. 40 (noviembre-diciembre). México: INAH.
- Lagarde, Marcela (2006). “El feminicidio, delito contra la humanidad”. En Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional. Jiménez, René (coord.). México: UNAM
- Mallqui, Katty y Liz Meléndez (2005). Violencia contra la mujer: feminicidio en el Perú. Lima: Flora Tristán. Disponible en: <http://www.flora.org.pe/pdfs/Feminicidio.pdf> (consultado diciembre 2008).
- Murallas, Myra (2005). “Feminicidio en Guatemala: crímenes contra la humanidad”. Investigación preliminar Guatemala: Bancada de la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala.
- OMSC (2008). Noveno Informe Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Quito: MDMQ
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer Convención de Belém do Para. Belém do Para: OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-61.html> (consultado enero 2009).
- Enma Ortega y Lola Valladares (2007). *Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el DMQ*. Quito: MDMQ
- Segato, Rita (2006). Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente. En Serie Antropológica 401. Brasilia. Disponible en: <http://www.unb.br/ics/dan/Serie401empdf.pdf> (consultado diciembre 2008).
- Wikipedia (2009). Enciclopedia libre. Wikimedia Foundation, Inc. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Uxoricidio> (consultado en febrero 2009).

Notas:

- 1 Comunicadora Social con Maestría en Estudios de Género, actualmente se desempeña como profesora-investigadora del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador.
- 2 El primer país Latinoamericano en el que se penalizó el femicidio fue Costa Rica en el año 2007, y el segundo país fue Guatemala en el 2008; no obstante, estas leyes tienen aún muchas limitaciones al no contemplar aún todas las situaciones en que puede ocurrir este delito. Hasta el momento no hay otras legislaciones que analicen el femicidio ni el feminicidio en la región (Carcedo 2009).
- 3 El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional del Ecuador, se encuentra tramitando (marzo del 2009) un proyecto de reformas al Código Penal Ecuatoriano que tipifica el delito de genocidio; sin embargo, éste solo contempla el exterminio sistemático de un grupo social por motivos de raza, etnia, nacionalidad o religión (Asamblea Nacional 2009), es decir, no incorpora la categoría de género en su tipificación, por lo que al parecer esta reforma no estaría considerando los crímenes femicidas.
- 4 Esta información es parte de la investigación “Mujeres, violencia y prensa escrita: cobertura trivial de un problema estructural”, que actualmente se está realizando en el Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador, con el apoyo del Fondo de Desarrollo Académico de esta universidad.
- 5 De estos 44 casos se incluyen ocho intentos de femicidio, los cuales si bien no terminaron con la vida de las mujeres agredidas, fueron una expresión clara de violencia femicida, llegando casi a la muerte de las víctimas. Por tal razón, se consideraron también a estos hechos como femicidios.
- 6 Los casos de asalto y asesinato contabilizados en este estudio, se consideraron femicidios debido a la vulnerabilidad (propia de su condición de género) en que se hallaban las mujeres al momento del crimen; como por ejemplo, el caminar solas o con sus hijos/as por la calle al momento del asesinato.

# Reingeniería judicial para combatir el femicidio en Ciudad Juárez

Blanca Armijos

Desde hace más de una década, ser mujer en Ciudad Juárez (Chihuahua - México) es sinónimo de depredación, devastación, robo, violencia, mafia y abuso de autoridad. Durante muchos años la muerte de mujeres no fue materia importante para el sistema de justicia juarensé, pero sí para la sociedad civil.

En el 2003 Amnistía Internacional reportó la muerte de 415 mujeres y miles de denuncias de desaparecidas durante los últimos diez años en ésta ciudad. La ola de femicidios se tornó intolerable y motivó que varios actores de la sociedad civil demandarán del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, la ejecución de investigaciones reales orientadas a esclarecer los sumarios existentes y a evitar el surgimiento de nuevos casos. Para ese mismo año, el Gobierno de México, mediante decreto presidencial, creó la Fiscalía Especial y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres<sup>1</sup> en Ciudad Juárez, ambas dependientes de la Secretaría (Ministerio) de Gobernación.

La comunidad académica, vigilante del desenvolvimiento de las instancias federales creadas para atender esta problemática, consideraba que las acciones emprendidas eran pasos significativos pero insuficientes; razón por la que argumentaban que el problema no radicaba en las personas que tenían a su cargo la Comisión y la Fiscalía Especial, sino que se concentraba en la estructura misma de las instituciones de justicia al ser “organismos sucedáneos faltos de autonomía y de atribuciones suficientes”<sup>2</sup>.

El grupo Alternativas (integrado por investigadoras de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Colegio de México, abogadas, legisladoras y representantes de grupos civiles), presentó en el 2004 ante la Cámara de Diputados el “Plan alternativo para esclarecer el femicidio en Ciudad Juárez

rez”. El objetivo de esta iniciativa fue “propiciar una respuesta integral del Estado, evitando la fuga de responsabilidades cobijada bajo cualquier argumento de competencia”<sup>3</sup>; es decir, las atribuciones que estaban atomizadas y desarticuladas en las figuras de una comisionada y de una fiscal especial, se las fusionaría en una nueva estructura, capaz de generar respuestas conjuntas e integrales desde el Estado central.

Este “mando único” proponía seis ejes de trabajo: (1) manejo de las indagatorias, (2) sistematización de las investigaciones, (3) atención sicojurídica e integral a familiares de las víctimas y mujeres sobrevivientes, (4) la búsqueda de mujeres extraviadas o ausentes, (5) la reparación del daño material y moral, y (6) un sistema de protección a testigos. La implementación de estas acciones hubiese podido llevar a una reingeniería estructural del sistema de justicia juarense, ya que como institución pasaría a depender exclusivamente del Procurador General de la República con autonomía técnica-operativa; y de esta manera, facilitar el acceso a los expedientes de las investigaciones iniciadas para esclarecer la totalidad de muertes de mujeres por razones de género, y además, disponer de profesionales sensibilizados y entrenados en el enfoque de género.

Sin embargo, esta iniciativa fue un ejercicio académico que por falta de voluntad política no se ejecutó, aunque es considerado uno de los antecedentes que dio origen a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres; un modelo jurídico a utilizarse como herramienta flexible y modificable a las necesidades de cada mujer y a la realidad social imperante.

Notas:

1 <http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article215>

2 <http://www.pueg.unam.mx/actividades/femicidio.php#2>

3 <http://www.mujereshoy.com/secciones/2455.shtml>

# Violencia femicida en los medios: de la visibilización al adecuado tratamiento

Jenny Pontón Cevallos

Como se ha podido observar en el tema central de este boletín, las noticias sobre violencia femicida que usualmente difunden los medios de comunicación constituyen una valiosa fuente de información que da cuenta de la existencia de estos casos en el Ecuador, aunque solo de manera aislada al no reflejar la totalidad de los hechos por las limitaciones propias de la cobertura mediática. No obstante, si bien la aparición de casos de femicidio en los medios visibiliza la problemática, la manera como se aborda el tema tiene un sinnúmero de limitaciones y equívocos que lejos de cuestionar el asesinato de mujeres por razones de género, refuerzan el sexismo, la discriminación y la misoginia que conducen a los mismos.

Así, en las 44 noticias sobre este tipo de crímenes que se recopilaron de los Diarios El Comercio y El Universo durante el 2008 para la investigación de este boletín, se encontraron falencias y dificultades comunes en el tratamiento del tema que es necesario precisar y cuestionar con el fin de promover un abordaje más adecuado de la problemática: (i) un primer aspecto es que únicamente las secciones de crónica roja –bajo nombres de seguridad, judicial o sucesos– brindan espacio a estos hechos, pero lo hacen de una manera incompleta, pues la información carece de datos exactos y mucho menos de un seguimiento que explique los resultados judiciales de los casos difundidos. (ii) Un segundo punto, es la superficialidad y brevedad con que se tratan las situaciones de violencia contra las mujeres, lo cual no solo naturaliza conductas misóginas sino principalmente esconde la consecuencia extrema de esta conducta que es precisamente el femicidio; término que ni siquiera es utilizado en la redacción noticiosa por desconocimiento de la dimensión social del mismo. (iii) Finalmente, se podría decir que el enfoque recurrente para la caracterización de estos crímenes es lo pasional, término

definido por la autora Urania Ungo (2008)<sup>1</sup> como “hechos violentos cometidos en momentos en los que supuestamente la pasión oscurece la capacidad de raciocinio de los victimarios, [es decir], la pasión impide el correcto razonamiento y es en ese momento en que estalla la violencia femicida que acaba con la vida de la mujer” (Ungo, 2008: 87); una perspectiva que hasta cierto punto justifica estos crímenes ante la ciudadanía, reforzando códigos culturales conservadores y androcéntricos.

En este sentido, si bien la sociedad tiene derecho de estar informada sobre estos asesinatos, resultado de una extrema violencia contra las mujeres, esto no implica reproducir el sexismo ni la subordinación de género. De manera que la consigna es informar sobre violencia femicida pero con un adecuado tratamiento, el mismo que debe denunciar y combatir esta grave realidad que constituye una amenaza cotidiana a la vida de las mujeres que habitan en el Ecuador; no obstante, esto “implica un esfuerzo teórico y crítico y ético” (Ungo, 2008: 91) que los medios de comunicación deben asumir para aportar y ser aliados en la solución del problema, evitando repetir los mismos esquemas que tanto afectan la seguridad y la calidad de vida de la población.

Notas:

1 Ungo, Urania (2008) *Femicidio en Panamá 2000-2008*. San José: Centro Feminista de Información y Acción.

# Visibilizar, prevenir y sancionar el femicidio

Alfredo Santillán

Dentro del enfoque epidemiológico, el fenómeno de los homicidios se ha convertido en el indicador privilegiado para establecer el nivel de violencia de un lugar, arguyendo tanto razones teóricas (por ejemplo la importancia de este delito como expresión máxima de la violencia contra las personas al ser letal) como razones metodológicas debido a la baja cifra negra que posee ante la evidencia del cadáver. Sin embargo, pese a la preeminencia y vigilancia sobre los homicidios existe poca reflexión e identificación de lo que implica el femicidio. Si bien el seguimiento epidemiológico incluye la variable sexo en la descripción, no es capaz de establecer los motivos que subyacen el crimen y por ende es insuficiente para establecer en qué medida los crímenes contra mujeres obedecen a razones de género.

Por este motivo, en primer lugar es necesario precisar y mejorar la información acerca de los homicidios a mujeres. Esto implica romper el paradigma epidemiológico incapaz de establecer las causas particulares de los crímenes y recurrir a las fuentes judiciales que procesan la investigación del delito, a fin de tener datos precisos sobre la relación víctima/victimario y el contexto del crimen, de manera que se pueda establecer la dimensión de género en esta forma de violencia. En el caso del Ecuador, esto significa romper los esquemas de registro en instituciones como la Policía Judicial, en tanto no consideran variables como género y edad para el desglose de la información.

En segundo lugar, es fundamental un cambio radical en el sistema judicial en todas sus instancias. Si bien el concepto mismo de femicidio está en construcción, es claro que no intenta designar solo el sexo de la víctima sino el componente de género y las particularidades que conllevan al cometimiento del crimen. En esta medida, es fundamental el trabajo del servicio de

investigación de delitos y su capacidad de producir las evidencias necesarias para definir un caso de femicidio. Por otro lado, la inoperancia del sistema judicial desemboca en el elevado nivel de impunidad sobre estos casos (como sostienen las investigadoras de este fenómeno), lo cual supone negligencia e insensibilidad del Estado ante las particularidades de las violencias que experimentan las mujeres, al punto de convertirse en cómplice del femicidio.

Finalmente, es preciso fortalecer las políticas en contra de la violencia de género en todos los niveles, pues si bien el femicidio es la expresión mortal de ésta, se asienta en las mismas jerarquías y desigualdades de género presentes en las formas menos letales de la violencia que experimentan las mujeres. En este sentido, la discusión pública sobre el femicidio puede ser vista estratégicamente para desmitificar las ideas comunes según las cuales los diferentes tipos de violencia de género –desde la lógica de la de seguridad ciudadana– son secundarias frente a temas como el crimen violento o el delito contra la propiedad. Esto se ve claramente en los presupuestos económicos, pues el equipamiento policial sigue siendo el eje de las políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador, mientras que los recursos destinados a la prevención y tratamiento de esta violencia ocupa un espacio marginal.

## Femicidio en América Latina

País	Año	Fuente de Información	Causas adjudicadas al Femicidio
Colombia	2001 - 2004	Periódico "El Tiempo"	Diario El Tiempo arrojó 3.104 artículos sobre homicidio, de los cuales 9 (0.3%) aludían al tema de muertes violentas de mujeres propinadas por sus parejas. En cuanto asesinatos y desapariciones de mujeres relacionados con el conflicto armado interno que vive el país, la proporción de mujeres asesinadas por persecución política reportadas durante el período 2003 – 2004 equivale aproximadamente a un 12% respecto de los hombres, y en lo relativo a desapariciones, las mujeres ascienden a aproximadamente un 16% respecto de las desapariciones de los hombres.
Guatemala	2000 - 2005	Grupo Guatemalteco de Mujeres basado en los datos de la Policía Nacional Civil de Guatemala	Entre el año 2000 al 2005 murieron un total de 2.170 mujeres. Se identifica que la mayoría de ellas estaban en edad reproductiva (de 15 a 49 años) y que la principal causa de muerte fue por arma de fuego y después estrangulamiento, además de presentar señales de tortura y violencia sexual.
Perú	2004 - 2007	Estudio realizado por Flora Tristán y Demus	Cada mes, más de 9 mujeres mueren víctimas de la discriminación y la violencia basada en su género. En el 2004 se registró 130 casos de mujeres asesinadas, descendiendo en el 2005 a 92 casos; para incrementar el número de víctimas en el 2006 a 143.
Buenos Aires-Argentina	1997 - 2003	Dirección General de Coordinación operativa de Seguridad, y Centro de Operaciones Policiales	El total de femicidios del período 1997 - 2003 es de 1.284, de los cuales 1.209 son mujeres mayores de 5 años y 75 son menores de 5 años.

Fuente: DEMUS (2006). "Femicidio en América Latina". Lima: DEMUS.  
Elaboración: Diana Mejía.

**Russell, Diana E y Harmes Roberta A, (2006) Femicidio: Una perspectiva global. México: Universidad Autónoma de México, 402 p.p. ISBN 970-32-3001-6**



El feminicidio –crimen de odio contra las mujeres por ser mujeres– es el punto culminante de una espiral de violencia originada en la relación desigual entre mujeres y hombres en la sociedad patriarcal. De acuerdo con las autoras, hoy, como desde mediados del siglo XX, mujeres feministas luchan por visibilizar y erradicar los diferentes tipos de violencia de que son objeto las mujeres, es decir, desde la violencia simbólica hasta el homicidio. Este libro da cuenta de casos de feminicidio en países y culturas tan diferentes –como México, Guatemala, Estados Unidos, Sudáfrica, Ruanda, Burundi, Israel, China y Australia–, que demuestran que las causas del problema son estructurales y, por tanto, de una gran complejidad que requiere ser enfrentada desde los ámbitos político, jurídico, social y cultural, por todos los niveles de gobierno y por los organismos internacionales (fuente: [www.etienda.unam.mx](http://www.etienda.unam.mx)).

**Chejter, Silvia (editora) (2005). Femicidios e impunidad. Buenos Aires: Centro de Encuentros Cultura y Mujer, Fundación Heinrich Boll. 92 p.p.**



Esta publicación es parte de la campaña globalización y nuevas formas de violencia hacia las mujeres, por lo que denuncia que todos los días y en todas partes las mujeres son asesinadas, tanto en situaciones de conflictos armados o guerras; como en la calle mediante violaciones, prostitución, pornografía o delincuencia organizada; y en la familia a través de crímenes cometidos por parejas o ex parejas. Por tal razón, este libro reúne distintos textos que analizan el tema: en la primera parte se presentan los resultados de un trabajo de carácter estadístico sobre los feminicidios ocurridos durante siete años en la provincia de Buenos Aires; en la segunda parte se incluyen textos de profesionales de distintas disciplinas que dan cuenta de la violencia femicida y de su impunidad; y finalmente, se muestran testimonios de periodistas que analizan como los medios de comunicación reproducen prácticas femicidas (fuente: Chejter, 2005).

## **Páginas web**

**Consejo Nacional de la Mujeres – Ecuador**

[www.conamu.gov.ec](http://www.conamu.gov.ec)

**Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer - Perú**

<http://www.demus.org.pe/>

**Agenda de las Mujeres - Argentina**

<http://www.agendadelasmujeres.com.ar/index2.php?id=5>

**Isis Internacional – Chile**

<http://www.isis.cl/>

**Nosotras en red**

<http://www.nosotrasenred.org/feminicidio.html>

Regeneración, seguridad  
y tolerancia



# Centros de tolerancia que generan intolerancia

Fernando Carrión M.

Desde tiempos inmemoriales y de manera amplia se discute respecto de la localización de los bares, cantinas, casas de citas, prostíbulos y cabarets al interior de la ciudad. Pocas son las voces que buscan su exterminio; sin embargo, tras esa discusión existe el sello moralista de la perdicción, que hoy toma cuerpo bajo el sentido del delito, la inseguridad y la violencia.

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

En este sentido, existe una visión de la población sobre estos lugares que tiene una carga bastante negativa, en términos de origen y lugar de la violencia, que tiende a extenderse por la ciudad y la sociedad. Por lo tanto, existe una necesidad de regulación, la cual debe ser entendida más como la formulación de una típica política de disminución de la percepción de inseguridad y, obviamente también, de aumento de la seguridad ciudadana.

Esta situación se expresa en la demanda de la población por la reubicación de estas actividades en un doble sentido: primero, del espacio público (parque, calle o plaza) hacia ciertos lugares de encierro para que operen bajo la lógica de la reclusión en cuarentena, que les impida ser vistas. Y segundo, la relocalización de ciertas zonas urbanas cercanas a los centros educativos, a los templos religiosos, a las zonas residenciales de altos ingresos y a los lugares centrales, hacia las áreas industriales o periféricas de las urbes (curiosamente donde habitan los sectores populares).

Estos desplazamientos por razones de percepción de inseguridad esconden finalmente las preocupaciones de la población por cerrar las posibilidades a las malas influencias, mostrar la cara amable de la ciudad al turista y mejorar las externalidades negativas para la inversión privada. Esto se puede afirmar porque –según los datos– no hay correspondencia explícita entre las administraciones municipales con mayores densidades en estos usos de suelo y los datos de homicidios y de robos de bienes en las mismas zonas.

De todas maneras, una buena política de seguridad ciudadana debe controlarlos, tanto por la necesidad de mejorar la percepción que tiene la población, como porque efectivamente en muchos casos son fuentes de hechos delictivos. La mayoría de estos centros opera bajo formatos altamente informales: no tienen permisos de funcionamiento, las relaciones laborales son precarias, el pago de los impuestos es limitado, los horarios de atención no se respetan y las condiciones de seguridad no cumplen con las normas establecidas. Por lo tanto, llegar a formular políticas explícitas sobre el tema requiere de amplios consensos entre los distintos actores: medios de comunicación, unidades educativas, propietarios de los locales, trabajadoras sexuales, intendencia, policía y moradores, entre otros.

# Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y centros de tolerancia en Quito y Guayaquil

Henry Allan<sup>1</sup>

## Introducción

A partir de los años noventa, la globalización y el neoliberalismo en el Ecuador redefinieron el papel del Estado. En 1993 se decretó la Ley de Modernización del Estado<sup>2</sup>, la cual permitió iniciar procesos de descentralización y desconcentración, así como la transferencia de empresas y algunos servicios públicos al sector privado.

Ahora bien, en el ámbito local, el proceso de globalización y el neoliberalismo también redefinieron el papel de las ciudades y sus formas de administración. Pasamos entonces de un modelo altamente regulador, en donde subyacía la idea de la redistribución de la riqueza (Lungo 2005: 50), a un modelo de gestión urbana con visiones empresariales.

La globalización coloca la cuestión de la competitividad en primer plano. En este marco, las ciudades de Quito y Guayaquil han emprendido una serie de reformas al marco jurídico local<sup>3</sup>, para poder insertarse en el mercado mundial, sobre todo a través de los servicios y el turismo. Para ello, se emprendió una redefinición del uso de la tierra urbana y con ello la reestructuración del mercado de tierras, así como la reorganización de las finanzas y los aparatos burocráticos-administrativos municipales y la incorporación de lógicas de administración empresarial en el gobierno local, entre las principales medidas.

A principios de la década de los noventa, Quito y Guayaquil empezaron procesos de recuperación urbana centrados sobre todo en áreas emblemáticas. En el caso de Quito, el centro histórico, y en el caso de Guayaquil, su casco comercial (el área comprendida entre los malecones Simón Bolívar, del Salado, avenida 9 de Octubre, Cerro Santa Ana y barrio El Centenario).

Como complemento a estos procesos de transformación urbana se emprendieron procesos de seguridad ciudadana y reubicación los centros de diversión nocturna especialmente las casas de tolerancia.

La implementación de políticas de seguridad tuvo énfasis distintos: en Guayaquil, por ejemplo, estuvieron centradas en actividades más punitivas y represivas enmarcadas en la lógica de la seguridad pública; mientras en Quito, se ha intentado aplicar un enfoque más ligado a la seguridad ciudadana a través de una visión más integral del problema<sup>4</sup>. No obstante, ambos modelos han implicado la expulsión de la “gente de mal vivir” de las zonas recuperadas.

De esta manera, entre los objetivos de las políticas municipales de recuperación urbana y seguridad estuvo la reubicación de las casas de tolerancia o prostíbulos. En este proceso cada ciudad recurrió a mecanismos distintos, en Quito, de alguna manera se intentó llegar a acuerdos con las trabajadoras sexuales, mientras que en Guayaquil, se recurrió al simple desalojo. Sin embargo, en las dos ciudades la política de reubicación guarda un patrón similar: el encierro de las trabajadoras sexuales o su expulsión a la periferia urbana.

En este marco, el presente ensayo intenta enlazar los conceptos de reordenamiento urbano y seguridad ciudadana<sup>5</sup>, con la complejidad que implica el funcionamiento de centros de tolerancia (específicamente los prostíbulos) en el perímetro urbano de las ciudades de Quito y Guayaquil; y a partir de ahí, utilizar los aportes teóricos de Michel Foucault, para realizar una breve descripción de las formas de recuperación urbana en las dos ciudades, tomando en cuenta los modelos de seguridad empleados, así como el tratamiento brindado a quienes son considerados “indeseables”. Para ello, se ha empleado como objeto de estudio dos sitios emblemáticos que concentran locales de tolerancia: la calle 18 en Guayaquil y el sector de La Cantera en Quito.

## Regeneración urbana y seguridad ciudadana

### *El caso de Guayaquil*

En los últimos diez años, Guayaquil experimentó un proceso de regeneración urbana que transformó no sólo el paisaje de la ciudad, sino también las

relaciones sociales en las zonas intervenidas debido a que los cambios implementados se nutrieron de los principales postulados del neoliberalismo.

Quienes estuvieron a cargo de este proceso sustituyeron un modelo de planificación urbana centrado en la dotación de infraestructura física para la población más pobre (vivienda, agua potable, alcantarillado, etc.), por un modelo de gestión que enfatiza la rehabilitación del equipamiento urbano, sobre todo de zonas consideradas emblemáticas, como los malecones sobre el Río Guayas y el Estero Salado, e incluso antiguos lugares de residencia de las élites locales como: Cerro de Santa Ana y barrio El Centenario<sup>6</sup>.

Para cristalizar el proceso de regeneración era necesario realizar algunas transformaciones institucionales, sobre todo trasladar las lógicas de funcionamiento de la empresa privada a la administración municipal. Esto se logró a través de la figura de las fundaciones (con representación corporativa), que son instituciones privadas sin fines de lucro, que no sólo manejan y administran las obras públicas del municipio, sino que se encargan de recomendar las políticas públicas de regeneración urbana, de transporte y vialidad, y de seguridad ciudadana, entre otras.

De esta manera, municipio y fundaciones establecieron prohibiciones explícitas e implícitas para el uso de zonas regeneradas, por ejemplo: deambular con vestimenta que atente al decoro y las buenas costumbres en las áreas públicas<sup>7</sup>, o la prohibición del ingreso a los/as “indeseables” (pobres, vendedores ambulantes, homosexuales, prostitutas, supuestos pandilleros, etc.), si se los encuentra “alterando el orden público”, eufemismo para no dejar ingresar a estas personas.

La regeneración urbana no sólo estigmatiza y criminaliza a los/as “indeseables”, sino que les niega la capacidad de constituirse en ciudadanos/as. En este sentido, este proceso neoliberal tiene características excluyentes y autoritarias, al buscar la gobernabilidad y el disciplinamiento social (a través de la imposición de una serie de reglas de “buen gusto” y comportamiento); el control de la moralidad y sexualidad de los sectores populares; la expulsión de los/as “indeseables” (proceso realizado por grupos de vigilancia del sistema de fundaciones y la Policía Metropolitana); “el rescate de la historia y de la identidad guayaquileña” (que en realidad es la historia y la identidad de las élites locales); la acumulación capitalista con dineros públicos a través del sistema de fundaciones; y, la privatización de la seguridad y del espacio público, entre otras.

Asimismo, como complemento a los cambios urbanos se estableció el proyecto “Más Seguridad”, diseñado según las autoridades para combatir a la delincuencia. Tal como lo señala Andrade (2004), el concepto de seguridad “forma parte de un conglomerado de significados asociados a la así llamada regeneración urbana” (Andrade 2004: 60), ello implicó la privatización del espacio público, la exclusión de quienes no encajan en el modelo de ciudadanía impuesto. A esto hay que añadir que los regeneradores rechazaron las críticas a su modelo excluyente de ciudad, equiparándolas como un ataque al “progreso” de Guayaquil.

El plan “Más Seguridad” se ejecutó desde el año 2000, bajo un accionar que enfatizaba el mejoramiento logístico de la Policía Nacional; la coordinación de ésta con la Policía Metropolitana para realizar patrullajes en la ciudad; la colocación de cámaras de vigilancia en varias zonas; la creación de una policía local autónoma; y, la implementación del enfoque “cero tolerancia”, política desarrollada por el ex comisionado de la Policía de Nueva York, William Bratton, quien en el año 2002 realizó un diagnóstico de la seguridad de Guayaquil y estableció un plan de acción.

No obstante, de acuerdo con Amnistía Internacional, durante la ejecución del plan “Más Seguridad” existieron denuncias de tortura, malos tratos, amenazas de muerte y detención arbitraria de lesbianas, *gays*, bisexuales y transexuales en Guayaquil (Amnistía Internacional 2001: 1-2). A esto hay que añadir violentos procesos de desalojo (sobre todo durante el período 2000-2005) de vendedores/as ambulantes que dejaron centenares de personas heridas y detenidas.

Ahora bien, en el caso concreto de las trabajadoras sexuales y travestis de la calle Primero de Mayo de Guayaquil, fueron expulsados/as del área a inicios del año 2000 por parte de la Policía Municipal, justamente cuando se regeneraba el sector aledaño a la avenida 9 de Octubre; de manera que quienes laboraban ahí se trasladaron al sector de la calle 18 de la ciudad. Más adelante, en el año 2005 se desarrolló en el mismo sector un operativo denominado “Caballero Rosa” como parte del proyecto “Más seguridad”, es cual estuvo destinado a una tarea punitiva y de desalojo de los grupos GLBTI<sup>8</sup>.

En el caso específico de las casas de tolerancia, el nueve de octubre del 2001 se expidió una ordenanza municipal que determinó las calles, avenidas y sectores donde se autorizaba el funcionamiento de billares, cabarés y casas de cita. Inicialmente se pensó trasladar las casas de tolerancia al Km. 8 de la vía a Daule o al sector de La Florida, pero la protesta de moradores/as impi-

dió este traslado. Posteriormente, el 30 de agosto del 2002 se expidió una ordenanza reformativa, en la cual se estableció la creación de un **complejo turístico cerrado** para este tipo de negocios.

### *El caso de Quito*

A diferencia de Guayaquil, Quito cuenta con una alta cobertura de servicios básicos, por lo que el proceso de recuperación de las zonas emblemáticas de la ciudad no implicó el abandono de un modelo de ciudad que ofrece servicios a la población más pobre. A pesar de ello, las políticas públicas se han concentrado en la parte histórica de la ciudad dejando a la periferia rezagada.

El argumento para la intervención en el centro histórico fue recuperar el espacio público para destinarlo a la cultura. A través del reordenamiento de esta zona se busca recuperar un espacio perdido a partir de la llegada masiva de inmigrantes a inicios de los años cincuenta. Y es que el arribo de nuevos inquilinos —que se alojaban en el centro, muy cerca del lugar de residencia de las élites locales— provocó que las principales familias de la ciudad abandonen progresivamente este espacio, pues la cada vez mayor heterogeneidad social debilitaba el poder de las familias aristocráticas que pasan a ser anónimas.

En estas circunstancias se produce una añoranza por el espacio perdido, la memoria opera como “nostalgia, como necesidad de guardar lo más preciado —la tradición y los valores aristocráticos en peligro de perderse— como defensa del sistema de hacienda y de los criterios de distinción y prestigio social” (Kingman-Salgado 2000: 125), perdidos a partir de los procesos de modernización, urbanización y la relativa democratización de la sociedad.

En esta medida, se debe entender el desplazamiento de personas “inde-seables” de zonas como el centro histórico (sobre todo La Merced, la Plaza del Teatro, Plaza de San Francisco, la calle Chile, el Tejar, la avenida 24 de Mayo y en la actualidad el sector de La Ronda), como un hecho que privilegia el interés por el ornato y la limpieza (que no llega a niveles de obsesión como en el caso de los regeneradores de Guayaquil), a través de constantes llamados del poder local al civismo y a la recuperación de las tradiciones, los valores y las “buenas costumbres” que por lo general son de tipo conservador y aristocrático.

De esta manera, la imagen que se quiere construir es la de un Quito histórico, con pasado, con patrimonio y con servicios modernos. Se trata de un pro-

yecto en donde se desplaza del centro de la ciudad las manifestaciones populares, o en su defecto, las estiliza como en el caso de la calle La Ronda. Y es que la realidad histórica es presentada como ‘encanto del pasado’, como si hubiese existido una organización social armónica, donde se excluye el carácter antagónico de las relaciones de explotación establecidas en la colonia...y que se fundamentaron en un régimen social estamental y racista (Chávez 2006).

Al igual que en Guayaquil, en Quito existe una estrategia de asociación público-privado para la gestión de la ciudad. En el ámbito de la seguridad, se ha creado una organización privada con representación corporativa: la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad), que a partir de la nueva Constitución se denomina Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (Emseguridad-Q). Esta entidad, ha financiado las políticas implementadas por la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito, a través de la elaboración del Plan Metropolitano de Seguridad, el cual considera la participación de la Policía Nacional, con fines preventivos y de control de acuerdo al enfoque de policía comunitaria; a ello se añaden procesos de participación ciudadana a través de capacitación en temas de democracia, respeto, derechos humanos, etc. De alguna manera, se podría decir que en Quito se intenta construir un modelo de seguridad ciudadana más democrático y menos punitivo.

## La Cantera y La 18, heterotopías de desviación

### *Biopolítica, arquitectura y espacio*

Para Foucault la tecnología política tiene dos grandes capítulos: (i) la disciplina que es una anatomopolítica, es decir, el mecanismo de poder por el cual llegamos a controlar los elementos más tenues del cuerpo social y, por lo tanto, a los individuos, (Foucault 1999: 245); y, (ii) un tipo de tecnología que apunta a la población y que no implica necesariamente formas de sujeción, más bien se ejerce “sobre los individuos en tanto que constituyen una especie de entidad biológica que se debe tomar en consideración, si queremos utilizar a esta población como máquina para producir riquezas, bienes, para producir otros individuos” (Foucault 1999: 245-246), se trata en esencia de una biopolítica.

En este sentido, el proceso de desplazamiento y arrinconamiento de los centros de tolerancia (en el caso de Quito, los centros de la calle Loja y de la Ronda, y en el caso de Guayaquil los de la calle Primero de Mayo) constituyen una técnica destinada al control de la población. Se trata en esencia de una biopolítica bajo el paraguas del ordenamiento urbano. Como bien lo señala el propio Foucault, cuando aparecen las tecnologías políticas empiezan a aparecer “problemas como el del hábitat, las condiciones de vida de una ciudad, la higiene pública” (Foucault 1999: 246), incluso el ornato.

Desde esta perspectiva, se debe entender la serie de ordenanzas y disposiciones implícitas emitidas tanto en Guayaquil como en Quito, las cuales norman la utilización del espacio público. En el primer caso, existen ordenanzas que regulan tanto el color de las viviendas en zonas regeneradas<sup>9</sup>, como la presencia de vendedores ambulantes y trabajadoras sexuales, hasta las formas de sentarse y vestirse<sup>10</sup> de las personas (se prohíbe el ingreso a personas descalzas, que vistan con harapos o ropas rotas, que no se hayan bañado en varios días y de hombres sin camisa) (El Universo 2001); e incluso, en el Cerro Santa Ana no se permite que niños/as jueguen con pelotas y que moradores/as suban bultos por las gradas después de las 10:00, porque esto brinda una mala imagen (El Universo 2005). En el caso de Quito, es necesario anotar que no se han emitido reglamentos que norman las “buenas costumbres” y la “decencia”, como en el caso de Guayaquil; no obstante, existen ordenanzas y disposiciones que han regulado la salida de los centros de tolerancia del sector de la avenida 24 de Mayo y de La Mariscal,

Ahora bien, un punto a destacar es que para Foucault “desde finales del siglo XVIII la arquitectura comienza a estar ligada a los problemas de población, de salud, de urbanismo (...) se trata de servirse de la organización del espacio para fines económico-políticos “(en Barou 1980). Además, este autor señala que si bien la antigüedad era una civilización del espectáculo, por eso la arquitectura de los templos, teatros y circos; la edad moderna, en cambio, plantea el problema inverso: distribución de edificios destinados a vigilar una multitud de hombres (Foucault 1998: 219-220).

En esta perspectiva, la arquitectura debe ser tomada como una categoría social antes que técnica. La arquitectura “ya no está hecha simplemente para ser vista o para vigilar el espacio exterior, sino para permitir un control interior, articulado y detallado, para hacer visibles a quienes se encuentran dentro” (Foucault 1998: 176); por esto la arquitectura no solamente es una técnica constructiva, sino un modo de organización social.

De este modo, el ordenamiento urbano constituye un “campo de fuerza”, un espacio de poder, un campo de significación, pero en disputa (Kingman 2006: 37). Desde esta perspectiva, la regeneración urbana —que aparece como biopolítica— cumple un papel fundamentalmente político antes que técnico: realizar una limpieza sociológica de las zonas emblemáticas de Quito y Guayaquil, y expulsar o encerrar a mendigos/as, trabajadoras sexuales, grupos GLBTI, vendedores/as ambulantes, entre otros, amparándose en discursos como la higiene, el orden y el progreso.

### *La Cantera*

El 16 de noviembre de 2001, y después de una protesta masiva de moradores/as de 12 barrios del centro de la ciudad de Quito (entre ellos, La Ermita, San Diego, San Sebastián, 24 de Mayo, La Ronda, La Victoria y Santo Domingo), así como de instituciones educativas, la Comisaría Municipal de la Zona Centro clausuró 17 casas de tolerancia que funcionaban en las calles Loja, Quijano y la avenida 24 de Mayo. El argumento fue que en 1997 dicho sector había sido declarado como residencial (R1), por ello, en la zona, no podía funcionar ningún negocio relacionado con la prostitución.

Al frente del operativo de clausura estuvo la administradora de la Zona Centro de Quito, el comisario del sector y la Policía Nacional, además asistieron moradores/as del área liderados por el presidente del Puesto de Auxilio Inmediato (PAI). A partir de esa fecha, cerca de 450 trabajadoras sexuales se quedaron sin locales para trabajar, por lo que no tuvieron otra alternativa que pararse en las puertas de hoteles y pensiones, o simplemente deambular por las calles de la ciudad.

Inicialmente, el Municipio había propuesto trasladar la denominada “zona rosa” hacia el sector de Puengasí; sin embargo, las protestas de este barrio, obligaron a cambiar la ubicación hacia la zona conocida como La Cantera en San Roque (ver gráfico No.1). Los burdeles se reubicaron al final de la calle Rocafuerte, un cerramiento divide al lugar del barrio, lo cual genera la sensación de encierro, muy similar al de la calle 18 en Guayaquil.

La Cantera es un barrio con carencias de servicios básicos, el agua proviene de una vertiente natural que baja desde el volcán Pichincha. Según el estudio “Vulnerabilidad global de los barrios de Quito” (El Comercio 2008), La Cantera es uno de los sectores más expuestos del centro histórico por sus con-



Elaboración: propia

diciones sociodemográficas, ya que tiene amenazas con nivel de peligro alto y moderado, sobre todo por la probabilidad de deslaves.

La población de San Roque realizó marchas en contra de la ubicación de los prostíbulos en el área, sobre todo a partir de 2002, las protestas fueron iniciativa del recientemente creado “frente por la dignidad de la parroquia de San Roque”. Los argumentos para oponerse a la instalación de las casas de tolerancia en el sector fueron que “el barrio es residencial, donde habitan personas de bien y hay algunos planteles educativos”; que “la presencia de estos centros aumentaría los problemas que ya tienen: el mercado y la cárcel”; y además que “frente a La Cantera funciona un centro infantil de la organización de mujeres La Cantera”.

No obstante, a pesar que no se había llegado a ningún acuerdo con la comunidad, la construcción de los centros de tolerancia en este barrio avanzó, por lo que moradores/as se opusieron y suspendieron varias veces los trabajos. Según el proyecto municipal, el sector de La Cantera sería un paseo con exhibidores y áreas verdes, además hubo promesas de mejorar la zona;

ofreciendo un retén policial, una comisaría para la mujer y dispensario médico, todo un entorno para que esta actividad se enmarque en el respeto a la dignidad humana.

Por su parte, los argumentos de las autoridades municipales para reubicar los centros de tolerancia en el sector de La Canterera, se basaron en que estos tipos de locales pueden ubicarse en áreas de protección y áreas industriales de mediano impacto (Ordenanzas de planificación 011 y 013) y La Canterera es un área de protección. En la actualidad, algunas trabajadoras sexuales se encuentran instaladas en el sitio; sin embargo demandan: vigilancia policial, pavimentación de calles, recolección de basura, mientras que los moradores señalan que ahora la vida no es la misma y se quieren ir del barrio.

### *La calle 18.*

Al parecer, la zona de la calle 18 como centro de tolerancia, fue fundada aproximadamente hace 30 años, allí se concentraron las trabajadoras sexuales desplazadas de la calle Machala. Este centro está en la calle Salinas, entre Cuenca y Brasil, en el suburbio oeste de Guayaquil. De acuerdo a informaciones periodísticas, en el sitio trabajan aproximadamente 600 mujeres que mueven un negocio de aproximadamente USD dos millones mensuales (El Universo 2006).

Hace cinco años, el Municipio de Guayaquil decidió amurallar el área, desde la intersección de las calles Gómez Rendón y Cuenca, con muros que miden más de dos metros y aíslan a la zona del resto del barrio, permitiendo el ingreso por la calle Brasil. Esta decisión se tomó luego de las protestas de algunos vecinos/as del sector.

Al igual que la zona de San Roque de Quito, donde se encuentra ubicada La Canterera, el suburbio oeste de Guayaquil es un barrio popular con problemas de infraestructura y pobreza, aunque recientemente fue regenerada la avenida Milagro, que es la vía principal del lugar.



Elaboración: propia

## Encierro de los anormales

Foucault señala que en las sociedades modernas existen diversos tipos de heterotopías<sup>11</sup>, entre ellas las de desviación, que son “aquellas en las que se ubican los individuos cuyo comportamiento está desviado con respecto a la media o a la norma exigida. Son las casas de reposo, las clínicas psiquiátricas; son, por supuesto, las prisiones, y deberían agregarse los geriátricos” (Foucault 1984). De hecho, en este ensayo, los centros de tolerancia aparecen como una heterotopía de desviación puesto que en ellos han sido encerrados –literal y metafóricamente– sus trabajadores/as y usuarios.

El análisis de la calle 18 y La Cantera permite realizar una “historia de los espacios”, es decir, una historia de la moralidad y una “historia de los poderes que comprendería desde las grandes estrategias de la geopolítica hasta las pequeñas tácticas del hábitat, de la arquitectura institucional, de la sala de clase o de la organización hospitalaria, hasta las implantaciones económico-políticas” (Foucault 1980). Y es que el espacio no sólo es parte del

dispositivo poder-saber, sino que en él, los sujetos establecen apropiaciones y resistencias. Un análisis del espacio implica también un análisis de la disciplina. Existe un vínculo estructural entre poder-saber y espacio-disciplina, (Foucault citado por Boullant 2004: 50).

Tanto en Quito como en Guayaquil, la idea del reordenamiento de los centros de tolerancia empata perfectamente con la idea de Foucault del encierro a los individuos de comportamiento anormal, en este caso las trabajadoras sexuales. Los argumentos para este desplazamiento son también: la moral, la decencia, la seguridad y sobre todo evitar una “mala influencia” en los menores que habitan la zona, a los cuales se les visualiza como espectadores inocentes de una supuesta perversión. Lo que se nota en estos ejemplos es un intento por controlar no sólo la moralidad, sino la sexualidad de las personas.

En este sentido, según Foucault debe entender que el sexo es el punto de articulación entre las disciplinas individuales del cuerpo y las regulaciones de la población, es un instrumento de la acción de disciplinar, ya que el sexo está en la bisagra entre la anatomopolítica y la biopolítica, en la encrucijada de las disciplinas y las regulaciones. Es una pieza política de primera magnitud para hacer de la sociedad una máquina de producción (Foucault 1999: 247).

Bajo el argumento de desplazar a los prostíbulos de zonas consideradas residenciales, la reubicación de éstos se la ha hecho en barrios populares. En el caso de Quito, las ordenanzas establecen que los centros de tolerancia podrán ubicarse en áreas identificadas como industriales, precisamente en los extremos norte o sur de la ciudad, donde habitan personas de escasos recursos. En el caso de Guayaquil, las ordenanzas establecen que billares, cabarés y casas de cita se ubicarán en específicamente en barrios urbano marginales<sup>12</sup>.

Adicionalmente, hay que señalar el trato diferenciado que establecen los municipios a los centros de tolerancia con respecto a bares, discotecas, barras, etc. Por lo general, su ubicación es preferencial, en el caso de Guayaquil existe una ordenanza emitida en el 2004 que establece que “el desarrollo de actividades de género comercial, restaurantes, peñas bailables, bares, cafeterías, exceptuando la actividad de night club, cabarés o prostíbulos, podrán ubicarse en la zona céntrica y comercial de la ciudad (sector comprendido en la Av. 9 de Octubre, Juan Montalvo Fiallos, Roca, Panamá, Córdova, malecón Simón Bolívar, malecón del Estero Salado y Numa Pompilio Llona). Mientras en Quito, en el año 2005, se emitió una ordenanza que privilegia el uso del suelo en el barrio La Mariscal para este tipo de negocios, ya que representa “uno de los referentes más importantes del Quito moderno y un nodo de

concentración y desarrollo de actividades económicas y turísticas del Distrito Metropolitano de Quito y en tal virtud, un importante centro estructurador del desarrollo urbano de la ciudad”<sup>13</sup>.

## Imaginario sobre los centros de tolerancia

Las representaciones constituyen una especie de sentido común que permiten conocer y actuar en el entorno social, material o imaginario; es decir, las representaciones “no sólo son formas de adquirir y reproducir conocimiento, sino que dotan de sentido a la realidad social, transforman lo desconocido en algo natural” (Rizo 2006: 4). Las representaciones sobre el “otro”, le asignan un espacio que es construido material y simbólicamente, sobre el cual se establecen una serie de valoraciones y comportamientos asociados a los ocupantes de estos espacios (Rizo 2006: 5).

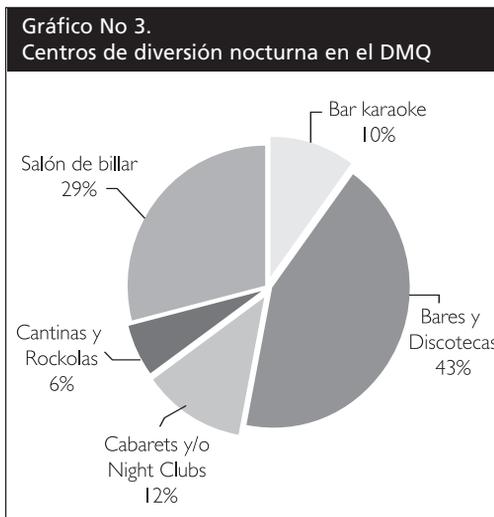
Ahora bien, las representaciones sobre el “otro” necesitan para efectivizarse del habitus, que es un sistema de clasificación que orienta las valoraciones, percepciones y acciones de los sujetos. Es un conocimiento con el que las personas guían sus prácticas, sin necesidad de racionalizarlas, pero adecuadas a un fin racional. En otras palabras, mediante el habitus, los sujetos construyen las representaciones sociales de sí mismos, de los otros y del espacio que los rodea, es la cultura incorporada a través de la práctica.

Una de las usuales acusaciones que se hace a los centros de tolerancia es el que son un foco de inseguridad; sin embargo, esta suposición debe ser relativizada, pues la mayoría de los dueños y administradores de los centros de tolerancia invierten en brindar un ambiente seguro a sus clientes a través de varios mecanismos, como la contratación de guardias privados que controlan el orden al interior de cada local. Tanto en el caso de la calle 18 como en el sector de La Cantera, existen incluso puestos de vigilancia policial que patrulla permanentemente la zona. En este punto es necesaria una aclaración, no es que los centros de tolerancia no generen violencia, el problema radica en que solamente se los asocia con delincuencia o personas de “mal vivir”, por lo cual la única solución que se brinda a los problemas que esta actividad genera son los procesos punitivos. De hecho, no existe una correlación entre la concentración de centros de tolerancia y, por ejemplo, los índices de homicidios o delitos contra la propiedad. A continuación es posible analizar lo mencionado en el caso de Quito (ver cuadro No.1 y gráfico No. 3).

**Cuadro No 1. Centros de diversión nocturna por administración zonal en Quito**

	Aero-puerto	Calde-rón	Chillos	Eloy Alfaro	Eugenio Espejo	La Delicia	Manuela Sáenz	Qui-tumbe	Tum-baco
Bar Karaoke	3	3	12	42	19	6	18	10	6
Bares y Discotecas	6	4	7	137	267	26	57	20	11
Cabarets y/o Night Clubs,	0	1	2	31	71	12	23	7	1
Sala Cantinas y Rockolas	12	2	13	18	7	1	10	2	6
Salon de Billar	19	10	20	88	68	53	53	32	11
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>54</b>	<b>316</b>	<b>432</b>	<b>98</b>	<b>161</b>	<b>71</b>	<b>35</b>

Fuente: Catastro de Comerciantes, MDMQ Enero-2007. Departamento Municipal de Planificación Territorial.



Fuente: Catastro de Comerciantes, MDMQ Enero-2007, Departamento Municipal de Planificación Territorial

De acuerdo al Departamento Municipal de Planificación Territorial, la mayor concentración de night clubs y cabarets está en las administraciones Eloy Alfaro (que comprende las zonas de Chilibulo, La Argelia, Chimballa, La Ferroviaria, La Mesa, San Bartolo y Solanda) y Eugenio Espejo (barrios de Iñaquito, Jipijapa, La Kennedy, La Mariscal, Rumipamba y San Isidro del Inca).

El sentido común haría suponer que estas dos administraciones, al concentrar el mayor número de casas de tolerancia, tienen los más altos índices de homicidios y delitos contra la propiedad. Sin embargo, de acuerdo al noveno informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de diciembre del 2007, la mayor tasa de homicidios entre los años 2006 y 2007 se presentó en Los Chillos, Calderón y La Delicia; mientras que la más alta tasa de delitos contra la propiedad sucedieron en las administraciones de Tumbaco, La Delicia y Los Chillos.

De aquí podemos obtener una reflexión preliminar, los centros de tolerancia no generan tanta violencia como lo señalan los medios de comunicación, la policía y quienes habitan los barrios donde están ubicados. En todo caso, se trata de un tema importante sobre el cual se debe reflexionar para evitar estigmatizaciones y estereotipos.

## Reflexiones finales

Tanto en Quito como en Guayaquil, las políticas de reordenamiento urbano han tenido entre sus componentes el desplazamiento de los centros de tolerancia y de las trabajadoras sexuales de las áreas recuperadas hacia zonas periféricas o donde se encuentran asentamientos de sectores populares. Estos desplazamientos han tenido como eje central el discurso de la moral y de la seguridad.

La lógica arquitectónica de los “centros turísticos” hacia donde se desplazan a las trabajadoras sexuales, recuerdan más bien a sitios de encierro donde es posible vigilarlas y controlarlas. No se puede tratar el problema solamente en términos de encierro social, puesto que “mientras se siga manejando el tema por el lado del ‘encierro’ y el temor al otro satanizado, se termina encerrando la propia vida y sus potencialidades en una especie de *ghettoización* individualista y paranoica” (Reyes 2007:3)

Es necesario profundizar el conocimiento sobre los centros de tolerancia y sobre todo eliminar aquellas visiones estereotipadas que derivan en una división binaria de la sociedad: normal-anormal, peligroso-inofensivo, ciudadano-no ciudadano, etc. Finalmente, se hace necesario trabajar sobre temas como: la violencia contra las trabajadoras sexuales, los barrios y su oposición a la instalación de estos centros, la coordinación institucional de los actores involucrados, la seguridad de los locales, la falta de un registro actualizado, etc.

## Bibliografía

- Amnistía Internacional (2001). “Ecuador: Tortura y malos tratos constantes a lesbianas, gays, bisexuales y transexuales”. Guayaquil.
- Andrade, Xavier (2004). “Seguridad Ciudadana la falsa neutralidad del concepto”. En Oswaldo Jarrín (comp.) Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación ESQUEL.
- Barou, Jean Pierre (1980). “El ojo del poder”, entrevista con Michel Foucault. En Bentham, Jeremías: *El Panóptico*. Barcelona: Ediciones La Piqueta. Disponible en: <http://rie.cl/?a=1009> (consultado en enero 2009).
- Boullant Francois (2004). *Michel Foucault y las prisiones*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Chávez, David (2006). *Mestizaje y Estética Barroca de la Muerte*. Tesis para obtener el título de licenciado en Sociología. Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.
- Congreso Nacional del Ecuador (1993). Ley de modernización del Estado, (septiembre)
- Diario El Comercio. (2008). “Tras dos años, los vecinos aún se quejan por las casas de tolerancia”, (Junio 19). Quito.
- (2008). “Quito: enfrentamiento entre informales y policías cobra la vida de un menor”, (Mayo 21). Quito.
- Diario El Universo (2001). “Las reglas se imponen en zonas regeneradas”, (octubre 12). Guayaquil.
- (2004). “Moradores de la Cooperativa Juan Montalvo protestaron por la creación de la Zona Rosa”, (mayo 27). Guayaquil.

- (2005). “Historias de la regeneración”, (junio 30). Guayaquil.
- (2006). “El barrio de las obreras del placer”, (noviembre 12). Guayaquil.
- Foucault Michel (1999). *Estética, Ética y Hermenéutica*. Obras Escogidas. Volumen III. España: PAIDÓS.
- (1998). *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- (1984). “De los espacios otros”, conferencia dictada en el *Cercle des études architecturales*, 14 de marzo de 1967. En *Architecture, Mouvement, Continuité* (octubre). Disponible en: <http://www.urbanope-r.com/perullaqta> (consultado en enero 2009).
- Kingman Garcés Eduardo (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Universitat Rovira i Virgili.
- y Salgado Mireya (2000). “El Museo de la Ciudad. Reflexiones sobre la memoria y la vida cotidiana”. En Fernando Carrión (ed.) *Desarrollo Cultural y gestión en centros históricos*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Lungo, Mario (2005). “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”. En Revista Urbano No. 011 (julio). Concepción: Universidad de Bío Bío (julio) Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19801107> (consultado enero 2009).
- Reyes Hernán (2007). “Repensar la inseguridad ciudadana” (entrevista). Boletín Ciudad Segura No. 16. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Rizo, Marta (2006). “Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales”. En Revista Bifurcaciones No. 006. Santiago. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55800601> (consultado enero 2009)

Notas:

- 1 Sociólogo y Máster en Ciencias Políticas. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.
- 2 Ley de Modernización del Estado. 31 de Diciembre de 1993. Registro Oficial 349
- 3 Por ejemplo, el Municipio de Guayaquil creó desde 1992 cerca de 600 ordenanzas.
- 4 Ello no quiere decir que no se produjeran situaciones violentas en esta ciudad, como por ejemplo, la muerte del hijo de una vendedora ambulante en el aeropuerto de Quito, mientras eran desalojados por la Policía Metropolitana en mayo del 2008 (El Comercio 2008).

- 5 El concepto de seguridad ciudadana plantea descartar las amenazas de la violencia en la población, a través de las visiones no represivas, sino más bien por mecanismos de sociabilidad más democráticos que permitan la convivencia segura, reconocimiento al otro y sus derechos.
- 6 Es necesario anotar que desde el año 2004 empezó un proceso de regeneración urbana en sectores populares, los casos más emblemáticos son La Playita del Guasmo, Viernes Santo, la recuperación de la calle Portete, etc.
- 6 Ordenanza del centro de la ciudad, Artículo 13.2. Octubre del 2003.
- 8 Gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales.
- 9 Ordenanza del 25 de mayo del 2001.
- 10 En la tradicional zona de “La Bahía” se estableció que los vendedores deben “usar una vestimenta apropiada (sin mostrar el torso desnudo) con camiseta o camisa de cuello y manga y pantalones largos, particularmente para los varones”. Ordenanza del 10 de agosto de 1999, que norma la ocupación, uso y operación del espacio y vía públicos en el sector de la ciudad de Guayaquil denominado “La Bahía”.
- 11 Las heterotopías “suponen siempre un sistema de apertura y uno de cierre que, a la vez, las aíslan y las vuelven penetrables. En general, no se accede a un emplazamiento heterotópico como accedemos a un molino. O bien uno se halla allí confinado –es el caso de las barracas, el caso de la prisión o bien hay que someterse a ritos y a purificaciones. Sólo se puede entrar con un permiso y una vez que se ha completado una serie de gestos” (Foucault 1984).
- 12 Calles y avenidas específicas de Pascuales, cooperativa Juan Montalvo, Prosperina, en el norte de Guayaquil. En el cuadrante comprendido entre las avenidas Chimborazo y Dr. Manuel Villavicencio, y las calles Huancavilca y Carlos Gómez Rendón, en el sector periférico del centro de la ciudad. En el suburbio, en la zona comprendida entre el estero Salado, la calle Carlos Gómez Rendón y las avenidas Milagro y Assad Bucaram (El Universo 2004).
- 13 Ordenanza de Zonificación para el sector La Mariscal. Registro Oficial No 147 del día jueves 17 de Noviembre del 2005.

# Trabajo sexual en Europa: entre la abolición y la legalización

Blanca Armijos

En la Comunidad Europea, la prostitución es un tema de las agendas políticas locales y nacionales. Su debate gira en torno del papel de los actores y actoras: los derechos y deberes de las mujeres que hacen este trabajo, el rol de los agentes que se benefician económicamente de esta actividad, y, el papel de las autoridades públicas vinculadas a esta temática. De este proceso han emergido alternativas orientadas hacia dos posibilidades de respuesta: la abolición y la reglamentación o legalización<sup>1</sup>.

La primera de ellas busca que el trabajo sexual sea sancionado por el poder público con vistas a su desaparición total, presume que contratar servicios sexuales es una forma de violencia contra las mujeres que ejercen este trabajo. Por otro lado, la segunda posibilidad es la legalización del trabajo sexual, la cual se centra en el libre consentimiento y la autodeterminación de la persona que ha decidido por su propia voluntad ofrecer servicios sexuales. Los países que se acogen a este sistema jurídico califican a esta actividad como una forma más de trabajo, y por tanto, consideran que sus empleadas deben contar con las mismas obligaciones y derechos laborales y sociales que tienen las otras profesiones y funciones.

En Suecia, la venta de servicios sexuales es legal desde inicios del siglo XX, pero a partir del 1999 la compra de estos se tipificó como delito: se persigue al proxeneta (*quien lucra, directa o indirectamente, de la prostitución "voluntaria"*) y al cliente, mas no a la mujer que ejerce la prostitución. *Aquél que da dinero a cambio de obtener una relación sexual puede ser multado y condenado (un máximo de seis años de prisión para los proxenetes y hasta 10 años para los tratantes de personas<sup>2</sup>). La misma legislación contempla medidas sociales a través de las cuales los "compradores" son motivados a participar en cursos*

de rehabilitación, y las personas que se prostituyen puedan acceder a programas formativos que les permitirán conseguir otro empleo.

A partir del 1 de octubre del 2000, el régimen holandés dispuso tanto la severidad de las penas contra la prostitución forzada como la legalización de centros de trabajo sexual. Los propietarios de estos lugares deben cubrir sus obligaciones tributarias respectivas, afiliar a sus empleadas a la seguridad social, respetar el derecho laboral y cumplir las normas sanitarias vigentes. Las mujeres que ejercen la prostitución deben hacer la declaración del impuesto a la renta y de otras obligaciones fiscales generalmente efectuadas por todo trabajador/a; sin embargo, ellas no tendrán derecho a recibir un subsidio de desempleo cuando decidan dejar de ejercer esta actividad, pero sí podrán apuntarse a la oficina de empleo como aspirantes a un cargo<sup>3</sup>.

Suecia y Holanda se encuentran en polos opuestos, el primero se caracteriza por seguir una política abiertamente abolicionista, sostiene que se trata de una situación de explotación a la mujer, por tanto, dirige todas sus acciones punitivas contra los clientes, ellos son los responsables de la sobrevivencia de este fenómeno. En Holanda la legalización del trabajo sexual supuso grandes cambios normativos y sociales, pues el proxeneta pasó a ser visto como empresario, la mujer trabajadora del sexo como fuerza de trabajo y, el consumidor de servicios sexuales se transformó en cliente. Las dos iniciativas ubican la condición de la mujer que hace trabajo sexual en perspectivas diferentes y a la hora de definir acciones punitivas, los resultados son también muy distintos. Suecia efectivamente redujo el número de mujeres dedicadas a esta actividad, mientras que el intento holandés, no ha dado los resultados esperados.

Notas:

1 [http://www.lourdesmunozsantamaria.cat/IMG/pdf/Estudio\\_Prostitucion\\_y\\_Politicas\\_Publicas.pdf](http://www.lourdesmunozsantamaria.cat/IMG/pdf/Estudio_Prostitucion_y_Politicas_Publicas.pdf)

2 <http://www.apramp.org/noticia.asp?id=729>

3 <http://www.nodo50.org/mujeresred/holandaprostitucion.html>

# Centros de tolerancia y regeneración: debate ausente en la agenda mediática

Jenny Pontón Cevallos

La regeneración urbana es definida como una actuación integral sobre las distintas causas generales y los factores específicos que originan el deterioro urbano y habitacional que contribuye al desarrollo de la vida pública y de las funciones urbanas y al mejoramiento de las condiciones del medio ambiente (Coulomb, en Kunz 2006)<sup>1</sup>. No obstante, considerando que el entorno urbano favorece la indiferencia ante las situaciones de carencia que experimentan determinados colectivos sociales, muchas veces las implicaciones de la regeneración en sectores específicos de la ciudad, implica marginación social. Según Chiriboga (2007)<sup>2</sup>, en el Ecuador estas iniciativas han constituido procesos civilizatorios que hunde sus raíces en la hegemonía lograda por las élites políticas, apuntando a una homogenización de lo público a través de políticas de limpieza social. Esto quiere decir, que quienes no calzan en el modelo ideal de ciudadano/a, son excluidos de los espacios regenerados.

Esta realidad se ha evidenciado en la expulsión de los centros de tolerancia que funcionaban en áreas rehabilitadas de las ciudades de Quito y Guayaquil, lo cual no solo muestra el rechazo proporcionado a grupos humanos vulnerables, sino también una carga moral sobre el trabajo sexual; situación que es legitimada en los medios de comunicación al invisibilizar los alcances de los procesos de regeneración.

Así por ejemplo, en el caso Quito, el Diario El Comercio ha dado muy poco espacio a los conflictos desencadenados por la reubicación de las casas de tolerancia que funcionaban en el centro histórico de la ciudad. De acuerdo al seguimiento que se realiza a este periódico para la elaboración de esta columna (desde el año 2006), se puede encontrar que en tres años ha existido una cobertura escasa del tema. Únicamente durante este primer año se encontraron noticias que abordan la situación (mayo y agosto), las cuales si

bien describen el conflicto barrio vs. municipio por la construcción de un gran centro de tolerancia en el área de La Cantera en San Roque, no dan cuenta de que esto es consecuencia de un proceso de regeneración excluyente y moralizante, ni de las consecuencias de esta política en la vida de las trabajadoras sexuales.

En este sentido, no se da a conocer a la opinión pública sobre los casi cuatro años en que estas mujeres tuvieron que permanecer en la calle luego de la clausura de las casas ubicadas en la calle Loja del centro de Quito; tampoco se trata sobre las dificultades de instalar el local en un barrio con servicios básicos insuficientes y lo que esto representa para las trabajadoras sexuales en términos de acceso a su lugar de trabajo. De esta manera, se puede ver que en principio las noticias publicadas privilegian el punto de vista de los y las habitantes que rechazan el funcionamiento del establecimiento asociándolo con inseguridad, para más adelante desaparecer de la agenda mediática al no volver a informar sobre el proceso de adaptación e integración en el barrio. Sería importante dar seguimiento a la situación y conocer las implicaciones de la reubicación de las trabajadoras sexuales en el área de La Cantera, desmitificando la vinculación de esta actividad con la delincuencia, para develar los problemas profundos que enfrenta este vulnerable grupo de mujeres.

Notas:

- 1 Kunz, Ignacio (2006). "Los centros de ciudad: problemas y oportunidades". En *Proyectos estratégicos para las áreas centrales de las ciudades mexicanas*. México: HABITAT
- 2 Chiriboga, Héctor (2007). "Regeneración urbana: privatización del espacio público, políticas de seguridad y tematización en el diario el universo de Guayaquil". En *Diálogos de la Comunicación No. 75* (diciembre). Disponible en: <http://www.dialogosfelafacs.net/75/articulos/pdf/75HectorChiriboga.pdf>

# Las regulaciones sobre los centros de tolerancia

Alfredo Santillán

Generalmente los centros de tolerancia son vistos como un factor que potencia la inseguridad ciudadana bajo el estigma de generar conductas no deseables. Sin embargo, esta idea no se asienta sobre bases objetivas, sino que más bien reproduce prejuicios de carácter moralista que impiden una discusión abierta sobre las regulaciones a actividades como los prostíbulos. Esto nos da la pauta para pensar que la regulación sobre los centros de tolerancia debe partir de un debate en el que se incluya la seguridad misma de esta actividad y las personas que la realizan.

El primer elemento a tomar en cuenta en la discusión es la necesidad de evitar la clandestinidad de esta actividad, pues justamente la situación de ocultamiento fomenta la inseguridad tanto de la población que reside en las zonas en donde operan prostíbulos ilegales, como de las trabajadoras sexuales que generalmente están expuestas a condiciones de explotación.

El segundo punto es el problema de la ubicación espacial de estos centros, pues el estigma que envuelve a esta actividad genera el rechazo de las poblaciones en donde se intente reubicar los centros clandestinos. Una posible estrategia de gestión podría ser crear una especie de “compensación” a los barrios en los que se permita el funcionamiento de centros de tolerancia. Si la preocupación de la población es la seguridad, el mayor incentivo sería justamente que al ser una actividad altamente regulada pueda generar condiciones permanentes de seguridad. Es decir, convertir a estos barrios en verdaderas “zonas seguras” justamente por las garantías que deben ofrecer las distintas autoridades para el ejercicio de esta actividad (Policía, Municipio, Ministerio de Salud, Cuerpo de Bomberos, etc.).

El tercer punto tiene que ver con la reorientación del trabajo en seguridad ciudadana. Generalmente este discurso recoge el derecho de quienes son

agraviados; sin embargo, en varios casos la búsqueda de la seguridad de la ciudadanía implica la inseguridad de otros actores como es el caso de las minorías sexuales que quedan excluidas de la noción de ciudadanía. En este sentido, las regulaciones sobre los centros de tolerancia no pueden agotarse en defender a la sociedad de lo “antisocial”. Es necesario incluir las demandas de quienes trabajan en los centros de tolerancia sobre el diseño y gestión del espacio que ocupan en la ciudad, de tal manera que estos lugares garanticen sus necesidades específicas de seguridad y también del reconocimiento social muchas veces negado.

## Centros de tolerancia y seguridad ciudadana

País/Ciudad	Año	Políticas de gobiernos locales
Cancún, México	2009	El alcalde actual de Cancún (Gregorio Sánchez) dio un ultimátum a todas las mujeres que ejercen prostitución (supermanzana 63), para que se trasladan a trabajar a la zona de tolerancia en Plaza 21, pretendiendo con esto cumplir con su promesa de "poner la basura en su lugar" como él mismo etiqueta a quienes ejercen esta actividad en Supermanzana 63. Estas mujeres señalan que hasta el momento, ningún representante del gobierno las ha invitado a reunión alguna, para determinar lo que pasará con "sus centros de trabajo" o si proceden a reubicarlas. Lo que sí se ha incrementado es el patrullaje intimidatorio por parte de elementos de la Unidad de Fuerzas Especiales (UFE) adscritos a la Dirección General de la Policía Municipal.
Barcelona	2008	El Ayuntamiento de Barcelona ha dado marcha atrás a una normativa que imponía severos límites a los locales donde se ejerce el trabajo sexual en la ciudad. La ordenanza municipal prohibía esas instalaciones si estaban en edificios de viviendas o colindantes con ellos, si estaban a menos de 200 metros de otros locales del mismo tipo o si a la misma distancia hubiera escuelas, entre otros usos protegidos. Estas condiciones eran incumplidas por la gran mayoría de los aproximadamente 300 locales que bajo un amplio abanico de epígrafes -desde bares musicales, saunas y sex shops- escondían la actividad de prostitución. Aquella ordenanza establecía un periodo de adaptación de cuatro años, que expiró el 2007.
Italia	2008	La coalición conservadora gobernante en Italia introdujo un cambio en el decreto de ley sobre seguridad, el cual contempla a las trabajadoras sexuales como "sujetos peligrosos para la seguridad y la moralidad" y establecía que podían ser expulsadas a sus lugares de residencia o países de origen. No obstante, si bien la enmienda evita el desarraigo, considera a las trabajadoras sexuales en el mismo grupo que los vagabundos, los traficantes y vendedores de drogas, los proxenetas, los explotadores de menores y otros tipos considerados "personas peligrosas para la seguridad y la moral".
El Alto, Bolivia	2007	La vida nocturna de la ciudad de El Alto, en Bolivia, quedó semiparalizada cuando decenas de trabajadoras sexuales y dueños de centros de diversión estuvieron en huelga de hambre exigiendo garantías para su trabajo. Esto sucedió porque la alcaldía elaboró un reglamento que restringía el funcionamiento de los locales nocturnos, estableciendo, entre otras cosas, que los locales sólo podían ubicarse a partir de los 500 metros de distancia de los establecimientos educativos y estarían obligados a cerrar a las dos de la madrugada.
Quito	2006	El Municipio de Quito buscó zonas para reubicar los centros de tolerancia de la ciudad en sectores como La Cantera (San Roque), Guamaní Alto y La Loma de Puengasí, pero en todos ellos hubo oposición de los vecinos. El problema consistía en que los propietarios de los burdeles demanaban la reubicación de todos los locales en un mismo lugar y la población de los barrios no aceptaban esta demanda. Por ello, la alcaldía apeló al cumplimiento de la Ordenanza 011 del Plan de Uso y Ocupación del Suelo, donde se establece que los sitios adecuados para el funcionamiento de este tipo de locales son las zonas industriales y las áreas de protección ecológica. La primera tiene 1 423 ha y la segunda, 183 630 ha distribuidas en el Distrito Metropolitano.

Fuente: Varias  
Elaboración: Diana Mejía

Núñez, Fernanda (2002). *La prostitución y su represión en la ciudad de México*. México: Ediciones Gedisa. 224 p.p. ISBN: 8474329450.



En la década de los años 60 se implantó en la ciudad de México el “sistema francés” o de la tolerancia reglamentada para el control de las prostitutas. Así, el tema de la prostitución entró en el debate público, de manera que los hombres de ciencia, en general médicos, pero también policías, abogados, literatos y periodistas, empezaron a reflexionar y a escribir siguiendo las pautas de sus homólogos franceses. De esta manera, la prostituta era utilizada como pretexto para predicar una nueva moral sexual y familiar, enseñando a las demás mujeres que su único lugar plausible en el México moderno estaba en el hogar. Basado en una intensa investigación en los archivos y bibliotecas de México, este excelente y original estudio muestra cómo la prostitución revela las angustias y prejuicios de una época incapaz de concebir la libertad y autonomía de las mujeres (fuente: [www.agapea.com](http://www.agapea.com)).

Matthews, Roger (2008). *Prostitution, politics and policy*. Oxon: Routledge-Cavendish. 157pp. ISBN: 978-0-415-45917-4



La prostitución se ha convertido en un caso extremo de análisis en años recientes, y la atención se ha focalizado tanto en la situación de las mujeres prostitutas como en las formas adecuadas de regulación de esta actividad. Este libro brinda los principales debates y casos asociados con prostitución con el propósito de examinar las políticas disponibles en este tema. El texto examina políticas aplicadas por gobiernos de distintas partes del mundo que han luchado por desarrollar medidas integrales en el negocio de la prostitución. De este modo, gran parte de este libro aborda las tensiones entre tendencias políticas liberales (no discriminación y humanización) y conservadoras (abolición) respecto a este tema, brindando una perspectiva amplia tanto a quienes elaboran la políticas públicas, como a quienes trabajan en esta actividad (fuente: <http://www.ewidgetsonline.com>, traducción: propia).

## **Páginas Web**

**Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – MDMQ**

<http://www.quito.gov.ec/index.php>

**Ayuntamiento de Barcelona**

<http://www.bcn.es/>

**Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina - AMMAR**

<http://www.ammar.org.ar/>

**Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe - REDTRAB-SEX**

<http://www.redtralsex.org.ar/>

**Grupo de Trabajo Sexual – GTSX**

[www.gtsexual.org.es](http://www.gtsexual.org.es)

Trata de  
personas



# El trato de la trata de personas

Fernando Carrión M.

El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) define claramente el significado de la trata de personas, cuando señala que es el “tráfico que consiste en vender seres humanos como esclavos”. Esta definición, muestra la metamorfosis que ha sufrido la esclavitud clásica, caracterizada por la sujeción forzosa –bajo el dominio de la propiedad– de una persona a otra. Hoy tiene que ver con la movilidad de la población (tráfico), la venta de seres humanos (mercado) y la atadura forzosa (esclavo), que expresa una realidad especificada por la sujeción obligatoria a mercados ilícitos, formales o informales de carácter global.

Históricamente, se podría decir que la trata de personas es la forma moderna de la esclavitud, en tanto está mediada por el mercado que se despliega en este siglo de la globalización, donde la movilidad de las personas y de los capitales es propia de una realidad mercantil que rompe fronteras.

La trata está altamente vinculada al flujo mundial de las migraciones y es parte constitutiva del mercado global de la fuerza de trabajo, desde la forma más inhumana y cruel. Dentro del Derecho Internacional este fenómeno es reconocido recientemente –a partir del año 2000– cuando Naciones Unidas construye su definición y los países centrales empiezan a establecer políticas antimigratorias de mano dura, como son: el aumento de las limitaciones, las cuotas, los controles fronterizos, las visas inaccesibles y las barreras laborales, entre otras. Frente a este conjunto de restricciones a la emigración, aparece con fuerza el desarrollo de mercados ilegales de personas bajo condiciones que niegan los derechos humanos y que se realizan bajo formas altamente organizadas de ilícitas redes transnacionales.

La trata de personas se expresa a través de diferentes modalidades, que pueden provenir de: la explotación sexual o de la inserción a mercados labo-

rales específicos; y de ciertas características de los sujetos de la trata, como pueden ser: por grupo étnico (niños, niñas y adolescentes), condición étnica o de género (mujeres); o también del ámbito territorial (sea nacional o internacional). Cada modalidad tiene una lógica de funcionamiento y una red particular de acción ilegal.

Sin embargo de estas particularidades, se puede afirmar que existe un proceso común que es posible transitarlo debido a la existencia de redes internacionales del delito, las mismas que han establecido cada fase del proceso con actores diferentes, pero articulados. Se podría afirmar que hay tres fases definidas, integradas y sucesivas: el contacto (persuasión), el tráfico (rutas) y la explotación (laboral y/o sexual) de las personas. Por ejemplo, una de las formas tradicionales y más generalizadas de sujeción económica es la deuda, que es asumida por el o la migrante (destino) y su familia (origen); lo cual determina que las tres fases estén altamente integradas, de tal manera, que esto garantiza el control sobre la persona objeto de la trata, para avallar la recuperación de los recursos económicos establecidos.

En este contexto, el tipo de políticas que se han aplicado para el control del fenómeno, se componen también de tres elementos: las políticas penales que han llevado a tipificar el fenómeno de la trata como un delito; las políticas migratorias que tienden a ser cada vez más restrictivas; y, las políticas sociales que buscan tanto generar condiciones para que no se reproduzca esta problemática, como apoyar las condiciones de las víctimas que han sido objeto de este delito

# Trata de personas: historias que invisibilizan verdades

Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome<sup>1</sup>

Juana (nombre ficticio) empezó “ayudando” a su madre en los quehaceres domésticos rutinarios y cuidando a sus hermanos desde los 5 años, también “ayudaba” en actividades “productivas” vendiendo caramelos y flores en un centro comercial de una ciudad de la costa y en la playa. Su mamá le decía que esta tarea le serviría para aprender las tareas de las mujeres cuando se case. A los 12 años, cuando fue incluida en un programa de erradicación del trabajo infantil, ella estudiaba en la mañana y salía a vender flores y caramelos desde las cinco de la tarde hasta las dos de la madrugada. A mitad del periodo escolar, Juana dejó de asistir a la escuela y al realizarse el seguimiento a su familia se descubrió que la madre explotaba sexualmente a su hija y que la venta de flores y caramelos era una forma de enganchar a los clientes. La madre defendía la actividad de su hija porque le ayudaba a sostener su casa y alimentar a sus hermanos.

Mariana (nombre ficticio), tenía nueve años cuando decidió escapar del lugar donde hace varios meses la hacían trabajar en actividades inapropiadas para su edad. Pidió ayuda a la dueña de una tienda cercana, contándole a esta persona sobre la actividad que realizaba, las horas excesivas de trabajo doméstico, y sobre las veces que fue humillada y maltratada. Esta señora tomó la decisión de contactarse con la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes - DINAPEN, cuyo testimonio reveló que meses atrás una persona la llevó desde Colombia a Quito ofreciendo a su familia comida y un lugar donde vivir; así la niña fue trasladada junto con otras personas menores y mayores de edad hasta esta ciudad. Ya en Quito, la niña tuvo que realizar todo tipo de tareas domésticas sin estudiar y al poco tiempo comenzaron los malos tratos, gritos, insultos y en ocasiones golpes por hacer mal su “trabajo”, por el cual no recibía remuneración

a cambio de “cuidado, casa y comida”. El lugar asignado para que duerman era una bodega sin ninguna condición digna de vivienda, la comida era escasa y no tenía horario para descansar. Después de la denuncia, las autoridades hicieron el allanamiento encontrando que efectivamente las condiciones en las que se encontraban eran de explotación. La Fiscal a cargo llevó el proceso por el delito de trata de personas con fines de explotación laboral, pero la sentencia fue absolutoria.

Estos dos casos expuestos son las historias que se tejen entre trabajo infantil, trata y explotación. Historias que a simple vista son naturalizadas y legitimadas socialmente, pero que encierran una cadena de maltrato, explotación, violación de derechos, abuso e injusticia social.

## Una aproximación al trabajo infantil

Para comprender la sutil vinculación entre trabajo infantil y trata de personas es necesario en primer término definir y conocer las implicaciones de cada uno de estos conceptos. El trabajo infantil es un fenómeno de gran magnitud en América Latina, se estima que al menos 18 millones de niños, niñas y adolescentes –NNA entre 10 y 14 años son económicamente activos, y un porcentaje importante de ellos/as trabaja en condiciones nocivas para su salud o de alto riesgo.

El término “trabajo infantil” suele ser definido como el trabajo que priva a los NNA de su infancia, su potencial y su dignidad, siendo nocivo para su desarrollo físico y mental. La Organización Internacional del Trabajo –OIT (2002) considera que el trabajo infantil es: (i) física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, niña y adolescente; (ii) interfiere en su escolarización privándole de la oportunidad de ir a la escuela; (iii) le obliga a abandonar prematuramente las aulas; o (iv) le exige que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado.

Según el Convenio 182 de la OIT las peores formas de trabajo infantil son: (i) todas las formas de esclavitud o prácticas análogas, como la venta y el tráfico de menores de edad, servidumbre por deudas y trabajo forzoso u obligatorio (incluido el reclutamiento forzoso de NNA para utilizarlos en conflictos armados); (ii) la utilización u oferta de menores de edad para la prostitución o para la pornografía; (iii) la utilización u oferta de menores de edad para actividades ilícitas, como la producción y el tráfico de estupefa-

cientes; y (iv) el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que dañe la salud, seguridad o moralidad de los NNA, esto es, “trabajo peligroso”.

Las principales causas del trabajo infantil están relacionadas con: (i) debilidad en el cumplimiento de las políticas públicas; (ii) pobreza de los hogares y el desempleo de los adultos; (iii) creencia de que el trabajo infantil es favorable para los menores de edad porque les enseña a no ser vagos y aprender un oficio; (iv) demanda de mano de obra infantil que es más barata y no reclama o busca sindicalizarse; (v) paternidad o maternidad adolescente; (vi) deficiente calidad de la oferta educativa: escuelas expulsoras (el sistema educativo no dispone por el momento de efectivas estrategias curriculares, metodológicas y legales que atiendan eficazmente los problemas que enfrentan los NNA trabajadores).

Para algunas familias subyace la creencia de considerar a todos sus miembros como proveedores económicos y que el trabajo prepara a los NNA a asumir roles adultos. En situaciones en que la familia actúa como unidad económica, el trabajo de los NNA es ampliamente aceptado y puede incluso ser esencial, particularmente el trabajo de más edad. No obstante, los padres justifican el trabajo infantil afirmando que éste contribuye a la responsabilidad, autonomía y fortaleza de los hijos e hijas para soportar dificultades y sacrificios.

De esta manera, se le asigna muy poco valor al juego y al ocio, los cuales son vistos por la mayoría de padres en familias de bajos ingresos como un desperdicio de tiempo. Asimismo, las percepciones sobre la escolaridad son ambiguas, si bien los padres aprecian la posibilidad de que los niños y niñas aprendan a leer y escribir, cuando escuela y trabajo entran en conflicto, se tiende a preferir el trabajo, pues éste trae beneficios inmediatos para la subsistencia de la familia. En este sentido, las consecuencias del trabajo infantil se desarrollan en todos los niveles, tomando aspectos sociales, morales, físicos, psíquicos y económicos.

## Trata de personas: moderna esclavitud

La primera definición de trata de personas se desarrolló en el derecho internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Protocolo de Palermo) en el año 2000,

el mismo que ha sido ratificado por el Ecuador. Este Protocolo define a la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (Global Rights, 2005).

En este enunciado es importante considerar que el consentimiento dado por la víctima a toda forma de explotación, es irrelevante; es decir, que pese a que las personas que han sido víctimas del delito digan que fue por su propia voluntad, esto no será considerado como cierto debido a que una característica de las víctimas es que pasan en un primer momento por una fase de “seducción, engaño y promesas falsas”, lo cual después les hace sentir “culpables” de haber aceptado la explotación voluntariamente. En nuestro país, las modalidades de la trata se difuminan entre la aceptación, la tolerancia y la naturalización de estas formas de explotación, lo que complejiza aún más la determinación del caso desde el punto de vista legal y también social.

El Ecuador es un país de origen, tránsito y también destino de la trata de personas, delito cuyo fin último es la explotación del ser humano, cosificándolo como una mercancía que se compra y vende. Las consecuencias personales, sociales y emocionales de este delito son complejas de ser restituidas, pues la afectación puede ser tan grave que puede llegar a la muerte y/o enajenación. Entonces, desde estos enunciados la trata de persona puede ser:

### *Trata interna*

Sucede cuando no existe cruce de frontera y la víctima es trasladada de zonas caracterizadas por sus problemas estructurales de pobreza o conflicto social a otras más desarrolladas y con “mejor nivel de vida”. Ello se da, por ejemplo, con población transportada de sectores rurales a zonas urbanas. En nuestro país todas las ciudades son consideradas de origen, tránsito y destino; de manera que, se puede observar cómo un alto número de adolescentes de la región costa son trasladadas a diferentes ciudades para ser explotadas sexualmente, mientras que los NNA de la sierra centro son utilizadas para la explotación laboral y mendicidad.

### *Trata Internacional*

En este caso las víctimas son conducidas a otros países. Así, quedan definidos países de origen, tránsito y destino de la trata. De manera similar a la trata interna, en algunos casos, los países de origen son aquellos con cuadros de pobreza y menores oportunidades, mientras los de destino son aquellos más prósperos; asimismo, muchos países pueden ser lugares de origen y destino a la vez. El Ecuador envía y recibe personas desde y hacia todos los países, sin embargo, se conoce que las personas provienen en mayor número de países como Colombia y Perú por ser fronterizos, y se dirigen hacia Perú, Venezuela, República Dominicana, Estados Unidos, etc. (ver gráfico No.1). Adicionalmente, el Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas (2008) ha definido los tipos de explotación a los que pueden estar sujetos los NNA y personas de cualquier edad (ver cuadro No.1).



Fuente: OIM (2005).

**Cuadro No. 1**  
**Tipos de explotación de personas**

Tipo	Descripción
Explotación sexual	Quizá esta sea la más conocida en nuestro medio y por ello cuando se habla de trata se asocia muchas veces a este fenómeno; sin embargo no es la única forma. La explotación sexual está definida como “el sometimiento mediante amenazas, uso de la fuerza, raptó, fraude, etc., a realizar actos de naturaleza sexual con personas del sexo masculino o femenino. El tratante recibe dinero a manera de pago por parte de la persona que realiza dichos actos con la persona afectada. Al delito de trata con fines de explotación sexual se pueden sumar otros delitos como por ejemplo suplantación de identidad, el abuso sexual, la violación y la pornografía infantil, dado que los NNA son utilizados para realizar actos de naturaleza sexual” (CNNA, 2008). No obstante, afecta a personas menores y mayores de edad y sin distinción de género, pero es importante señalar que en su mayoría son mujeres, niñas y adolescentes.
Pornografía sexual	Pornografía es todo acto que implica la producción, distribución de imágenes visuales, escritas o auditivas, a través de las cuales se expresa cualquier tipo de prácticas sexuales reales o simuladas, la exhibición en forma parcial o total del cuerpo de niños/as o adolescentes realizada para el provecho sexual y/o económico de quien la produce, comercializa o distribuye” (Plan cantonal contra la explotación sexual comercial y trata de NNA, 2008).
Turismo sexual	Este delito comprende la organización, oferta o promoción de actividades turísticas que incluyan servicios de naturaleza sexual, o la promoción en el país o en la región de un destino especial para el disfrute de actividades sexuales en las que intervengan niños/as y adolescentes” <sup>2</sup> (Plan cantonal contra la explotación sexual comercial y trata de NNA (2008).
Explotación laboral	Se entiende por explotación laboral al aprovechamiento injusto de la labor de una persona para el beneficio de otra. Así sucede en los casos de trabajo o servicio forzoso, en la esclavitud o en prácticas análogas a la esclavitud, y en la servidumbre. Asimismo, se entenderá por trabajo o servicio forzado, el exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual, dicho individuo no se ofrece “voluntariamente” (OIM, 2007) <sup>3</sup> .
Trabajo doméstico	Las víctimas de trata, generalmente NNA, son trasladados desde su lugar de origen a centros poblados, ciudades o en algunas ocasiones a otros países, a veces ingresando de manera ilegal para realizar tareas domésticas. Las jornadas laborales suelen ser extensas, con malas condiciones de vida y muchas veces no pueden salir de la casa (CNNA, 2008) <sup>4</sup> .
Matrimonio forzoso	Se desarrolla en la esfera doméstica y consiste en el aprovechamiento del vínculo filial para explotar a una persona. Se trata de relaciones matrimoniales de carácter servil que pueden presentar explotación sexual, reproductiva o doméstica. En ocasiones, las víctimas son captadas internacionalmente a través del Internet o de falsas agencias matrimoniales (OIM, 2007). En este caso la explotación sexual no es comercial, pero la mujer se encuentra aún más esclavizada puesto que los lazos filiales generan incapacidad de salir del círculo de la violencia.

Adopciones irregulares	Niños y niñas son sustraídos de sus hogares y se suplanta su identidad mediante la falsificación de sus documentos para ser trasladados hacia destinos donde les esperan padres adoptivos que han pagado una cantidad de dinero al tratante para obtener su propósito (CNNA, 2008) <sup>5</sup> .
Mendicidad	Niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad o con capacidades especiales son sometidos a situaciones de trata para utilizarlos en actividades relacionadas con la mendicidad. Bajo la figura de préstamo, muchos progenitores incurrirán como cómplices en este delito trasladando a sus hijos/as hacia otras ciudades más grandes, con mucha población y movimiento comercial para que mendiguen en las calles. El dinero que logran recaudar en el día es entregado al tratante (CNNA, 2008) <sup>6</sup> .
Extracción de órganos	Las personas son trasladadas por diversos medios a otras ciudades o países para someterlas a operaciones quirúrgicas para la extracción de uno o varios de sus órganos a los cuales los tratantes ya les han puesto precio y la persona que requiere de dichos órganos lo paga, convirtiéndose en partícipe de este delito (CNNA, 2008).
Reclutamiento para fines delictivos	Se ha registrado situaciones en las que NNA son forzados a participar de conflictos armados por parte de grupos militares, grupos insurgentes, grupos terroristas o grupos paramilitares. El reclutamiento para fines delictivos se realiza mediante el secuestro de NNA de sus hogares o de campamentos en los que habitan junto con su familia en calidad de refugiados tras huir del conflicto entre grupos armados en su país. Son utilizados bajo esta forma de explotación para acciones de alto riesgo tales como la activación y desactivación de minas antipersonales, espionaje, sicariato, servidumbre y esclavitud sexual para la tropa (CNNA, 2008).

Fuentes: varias. Elaboración: propia

## Marco normativo

El Ecuador, a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, ha incorporado progresivamente en sus políticas, planes y programas un enfoque de derechos orientado a la protección de la infancia y por lo tanto a la protección de las personas por debajo de la edad mínima legal de admisión al empleo (15 años en el Ecuador), por lo que el trabajo infantil bajo dicha edad es ilegal en el país.

El trabajo de adolescentes entre los 15 y 18 años es legal en la medida que se cumplan los requisitos contemplados en el Código de Trabajo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Convenio 138 sobre edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 sobre la abolición de las peores formas de trabajo infantil<sup>8</sup>.

Además de los convenios ratificados, el país cuenta en la actualidad con un cuerpo legal y normativo para la prevención y erradicación del trabajo infantil:

- El Artículo 46 de la Constitución (2008), prohíbe expresamente el trabajo de niños y niñas menores de 15 años y obliga al Estado a implementar políticas para la erradicación progresiva del trabajo infantil, así como regular el trabajo de adolescentes siempre y cuando no conculque su derecho a la educación ni se realice en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal.
- El Código de la Niñez y la Adolescencia (2003) en sus artículos 81, 82, 83 y 95, prohíbe el trabajo infantil, fija la edad mínima de admisión al empleo en 15 años, determina sanciones para empleadores que contraten a niños y niñas y para las familias que envíen a sus hijos a trabajar, y norma el mecanismo para determinar las formas específicas de trabajo peligroso, nocivo o riesgoso que están prohibidos para los adolescentes trabajadores.
- El Código del Trabajo (1997) en su artículo 138 prohíbe a los menores de edad el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o cause la moralidad de los niños/as.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo cuatro del Convenio 182 de la OIT (1999), los tipos de trabajo peligroso deben ser determinados por la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En el caso del Ecuador, conforme a lo establecido por el Código de la Niñez y Adolescencia (2003) y por el Código del Trabajo (1997), son el Consejo Nacional de la Niñez –CNNA, en coordinación con el Comité Nacional para la prevención y erradicación Progresiva del Trabajo Infantil –CONEPTI, las instituciones que determinan las formas específicas de trabajo peligroso, nocivo o riesgoso que están prohibidos para los adolescentes trabajadores, tomando en cuenta su naturaleza, condiciones y riesgo. En el país, esta normativa se encuentra desarrollada en la Resolución No. 16 del CNNA (2008).

Por su parte el Código Penal Ecuatoriano, tipifica el delito de trata y lo define como “el promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación ilícita, con o sin lucro”.

## Trata de personas y trabajo infantil: ¿Existe un límite divisorio?

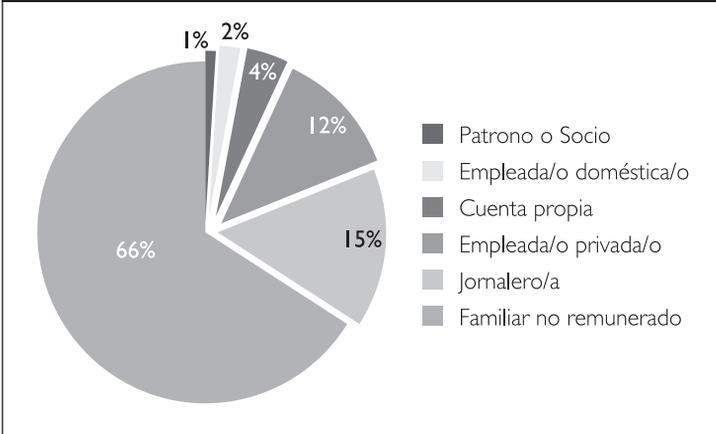
Si bien existen diferencias de opinión acerca del trabajo infantil se considera que hay ciertas actividades más nocivas, peligrosas y/o moralmente reprobables para los niños y niñas que otras. En muchos casos, sin embargo, la línea entre trabajo infantil “aceptable” e “inaceptable” es difícil de trazar, pues éste es la puerta de ingreso hacia otras problemáticas, tales como la trata y explotación.

Hasta el momento, no se puede hablar en el Ecuador de cifras exactas sobre el número de personas que son víctimas de trata, debido a la falta de denuncia (por temor al involucramiento en el delito, la amenaza permanente de los tratantes, la naturalización de la explotación, etc); sin embargo, se pueden tener estimaciones.

Según la Segunda Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2006 (en INEC 2006), en el Ecuador el 17% de NNA entre 5 y 17 años trabaja en alguna “actividad económica” remunerada o no remunerada<sup>9</sup>; es decir, que cerca de 662.665 NNA en esa edad están vinculados a actividades económicas, lo cual significa que 17 de cada 100 menores de edad trabajan en el país. Asimismo, esta encuesta sostiene que siete de cada diez niños/as trabajadores residen en el área rural, siendo los pueblos indígenas los más afectados por esta problemática; de manera que, mientras que el 17% del total de NNA de entre 5 y 17 años se encuentran económicamente activos, en el caso de los niños/a indígenas este indicador asciende al 50%. Esto se debe, entre otros factores, a la participación de estos NNA en actividades agrícolas desarrolladas dentro del ámbito familiar, pues 7 de cada diez niños/a trabajan con sus familiares y no perciben ningún salario (ver gráfico No.2). No obstante, es importante señalar que estas cifras están subestimadas debido a que la encuesta de hogares no siempre registra las peores formas de trabajo infantil por su invisibilidad.

Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF estimó en el año 2007 que a nivel mundial más de un millón NNA fueron víctimas de trata, generando alrededor de USD 8.000 millones, una cifra tan alta como las ganancias del narcotráfico. Por otro lado, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM estima que el número de víctimas de trata en el mundo es de dos millones de personas, y considera que cada año en los Estados Unidos de América entre 600.000 a 800.000 personas pasan a engrosar las listas de personas afectadas por la trata (OIM, 2007).

**Gráfico No. 2**  
**Relación de dependencia de los NNAs que trabaja**



Fuente: Segunda Encuesta Nacional de Trabajo Infantil INEC (2006).

En este contexto, lo que queda claro en estas cifras es que al momento el grupo más vulnerable siguen siendo las mujeres y niñas ya que constituyen el 80% de afectadas. El Departamento de Estado de los Estados Unidos ha establecido que las ganancias provenientes de la trata de personas están en la tercera categoría después del tráfico de drogas y el tráfico de armas, siendo “negocios” muy lucrativos para la delincuencia organizada a escala mundial ya que produce ganancias anuales por alrededor de USD 9.500 millones (Plan Nacional Trata, 2008).

Pero las proyecciones no dejan de ser alarmantes puesto que se estima que por las ingentes ganancias llegará a ser el primer “negocio ilícito” más lucrativo, ya que a diferencia de las drogas y las armas que termina su intercambio con el canje de la mercancía, en el caso de los seres humanos, estos pueden ser una y otra vez “intercambiados y vendidos” por un número indeterminado de veces.

Es así que cada vez más el trabajo infantil se convierte en trata y se va escondiendo en sus distintas modalidades, lo cual es aceptado y justificado socialmente sin considerar que detrás del mismo puede ocultarse una cadena de negociación en mendicidad, explotación sexual y trabajo infantil forzado. Es importante comprender que este tipo de negocios ilícitos son el resultado de una serie de factores que hacen que sea posible, uno de ellos es

la gran inequidad en la que se desenvuelven nuestros pueblos. Una de las estrategias que ha sido adoptada por los países de la región es fortalecer la capacidad de respuesta desde el aspecto de la persecución, investigación y protección a las víctimas, pero hace falta aún invertir en la creación de contextos favorables como la educación y la generación de ingresos para que estas inequidades sean cada vez más reducidas.

## Enredando y desenredando para la acción

Existe un funcionamiento desarticulado y disperso de organizaciones que trabajan en la problemática. Esta desarticulación entre organizaciones ha motivado que, en muchas ocasiones, se de un enfoque asistencialista en la prestación de servicios, ocasionando que algunas veces las intervenciones sustituyan la responsabilidad de los progenitores y las familias.

En este sentido, la generación de redes que funcionen de manera real y oportuna se hace necesaria al momento de abordar temas como la trata y el trabajo infantil. A nivel general, el relacionamiento en redes y un constante flujo de comunicación de los procesos del quehacer institucional originan en varios sentidos y con una sumatoria de lógicas, los conocimientos (in)tangibles de las instituciones educativas, gubernamentales, comunitarias y familiares, interrelacionando un intercambio continuo.

Al hablar de los servicios prestados directamente a NNA, cuando la intervención adquiere una cierta continuidad y escala, comienza a ser social e institucionalmente visible, por lo que es posible crear redes de contención de distintos tipos que expanden la protección de los derechos del niño/a. Toda esta acumulación de transformaciones en cascada, permite crear un nuevo entorno social, familiar, escolar e institucional, que posibilita una erradicación progresiva del trabajo infantil. Y aún en aquellos casos en que no se logre que el niño/a abandone el trabajo, la retención dentro del circuito formal de educación, produce a medio y largo plazo que mejoren sus posibilidades de inclusión social y laboral positiva, evitando así que cuando sean adultos, reproduzcan el círculo vicioso de pobreza/exclusión que genera más pobreza y desde allí, más trabajo y explotación infantil<sup>10</sup>.

Las redes, al constituirse como proceso, complementan el trabajo de las mediaciones y por tanto de los contactos interpersonales. Como lo señalan Dabas y Najmanovich (1995) el pensarse a sí mismo dentro de una red de

relaciones permite traslucir las redes existentes y generar otras nuevas con nudos más fuertes, que se extienden hacia otras geografías, y con integrantes de otras actividades y de otros sectores.

En este sentido, con el fin de abordar la temática de trata en todas sus modalidades se creó la Red Anti Trata Ayuda-T, la cual realiza un trabajo conjunto para la atención y rescate de víctimas de trata y explotación sexual comercial. Desde julio del 2006 una serie de organizaciones vienen atendiendo la problemática, cuyo objetivo primordial es apoyar en las acciones que sean necesarias para cumplir con el Plan Nacional Para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de personas en tres ámbitos de acción: (i) persecución del delito receptando e investigando las denuncias de la comunidad; (ii) prevención, a través de asesoría, información y capacitación a las personas, las familias y la comunidad; (iii) y, protección y promoción de restitución de los derechos de las víctimas.

Esta red está constituida por instituciones del gobierno central, gobierno local, organismos internacionales, empresa privada y organizaciones de la sociedad civil, las cuales trabajan de manera articulada y en coordinación, de acuerdo al eje de acción en el que cada institución se especializa. Este trabajo articulado a través de la red ha permitido que se impulsen con el gobierno local, gobierno central y organizaciones de la sociedad civil logros como: creación de la Ordenanza No. 246, Acuerdo Ministerial No. 482, foros de reflexión sobre trata y trabajo infantil, y veeduría de procesos penales en los casos de trata.

No obstante, aún quedan muchos retos a la Red Anti Trata para continuar enfrentando y fortaleciendo acciones de coordinación interinstitucional como mecanismo válido para el ejercicio y garantía plena de los derechos de adultos y NNA en situación de trata y explotación sexual comercial, y para restituir los derechos y compartir el camino con otras redes y organizaciones.

En este sentido, la gestión del conocimiento en red es vital, así como la sistematización constante de la información acerca de la gestión, para aprovechar la inteligencia distribuida entre los sectores profesionales con intereses comunes en esta temática.

Es necesario impulsar diversas acciones para erradicar el trabajo infantil y la trata de personas, las mismas que deben estar relacionadas con el fortalecimiento de las políticas públicas nacionales y locales; la restitución de los derechos de NNA; la transformación de valores, actitudes y prácticas de actores involucrados; alternativas de ingreso complementario para las fami-

lias; regularización laboral; capacitación ocupacional para adolescentes y empleo juvenil; así como el compromiso de los trabajadores y empleadores de combatir estas problemáticas.

## Bibliografía:

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi. Disponible en: [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- CNNA (2008). *Protocolo de atención integral a niños, niñas, adolescentes y sus familias en situaciones de trata con fines de explotación sexual*<sup>o</sup>. Consejo Nacional de la Niñez: Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito. Disponible en: [http://www.oei.es/quipu/ecuador/Cod\\_ninez.pdf](http://www.oei.es/quipu/ecuador/Cod_ninez.pdf)
- (1997). *Codificación del Código del Trabajo*. Quito. Disponible en: <http://www.cetid.abogados.ec/archivos/90.pdf>
- Dabas, E. y Najmanovich, D. (1995). *Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y fortalecimiento de la sociedad civil*. (1ª edición). Buenos Aires: Editorial Paidós SAICF.
- Global Rights (2005). *Guía anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la trata de personas*. Washington DC.
- INEC (2008). *Versión preliminar del Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2006*. INEC: Quito.
- OIM (2005). *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales*. Lima: OIM/Movimiento el Pozo.
- (2007). *La Trata de Personas, una realidad en el Perú. Diagnóstico y Módulo de Capacitación a Capacitadores*. Organización Internacional para las Migraciones: Lima.
- OIT (2008). *Educación: respuesta clave al trabajo infantil*. Santiago: Oficina Subregional de OIT para los Países del Cono Sur, MINTRAB, MINE-DUC y UNICE.
- (1999). *Convenio sobre la Prohibición de las perores formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación*, Convenio 182. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

———, IPEC (2007). *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*. San José. Oficina Internacional del Trabajo.

Plan contra la explotación sexual comercial y la trata de niños, niñas y adolescentes del cantón Cuenca 2008 / 2013 (2008). Cuenca: Municipio de Cuenca.

## Páginas web:

Código Penal Ecuatoriano

<http://www.miliarium.com/Paginas/Leyes/Internacional/Ecuador/General/cp.pdf>

Fundación Telefónica:

[www.fundacion.telefonica.com](http://www.fundacion.telefonica.com)

OIT y Unión Interparlamentaria

<http://white.oit.org.pe/ipec/publicaciones.php>

Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas

[www.plantrata.gov.ec](http://www.plantrata.gov.ec)

## Notas

- 1 Profesionales de Fundación Nuestros Jóvenes, Centro de Desarrollo y Autogestión, y Programa Proniño de Fundación Telefónica de Movistar, respectivamente. Las organizaciones mencionadas, junto a varias instituciones, forman parte de la Red Anti Trata Ayuda –T, que impulsa las jornadas permanentes de reflexión y acción sobre trabajo infantil y trata de personas.
- 2 En nuestro país existe una alta oferta turística tanto interna como externa en zonas como la región Costa. En temporada de vacaciones las adolescentes son trasladadas entre las ciudades para que la “oferta turística” se amplíe, esta práctica es conocida como un ingreso económico para los negocios que hay en cada ciudad.
- 3 Este tipo de trata quizá sea el más complejo de ser atendido, puesto que muchas veces es visto como una forma de trabajo culturalmente aceptado, al permitir que trabajadores/as no tengan horario, derechos, prestaciones de salud, educación, etc. Debido a que muchas personas salen de condiciones de extrema pobreza, suelen ver con ojos de “agradecimiento” el que “al menos” tengan un lugar donde dormir y qué comer, pero esta mirada intensifica y hace más grave el problema porque se comienza a naturalizar estas formas de explotación ya que también resulta cómodo para los gobiernos no tomar medidas que frenen este tipo de explotación.
- 4 El no poder salir de casa implica que su derecho a la educación es completamente negado, esto crea un círculo vicioso puesto que al tener menores oportunidades de estudio, es más fácil que se mantengan en trabajos con poca remuneración, realizando tareas domésticas. El mayor porcentaje de personas que son víctimas de este delito son mujeres (niñas, adolescentes y personas mayores de edad) reforzando los estereotipos de género que replican la inequidad, feminizando aún más los estándares de pobreza.

- 5 Para lograr adopciones irregulares suele existir complicidad de autoridades e instituciones que identifican a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Al haber salida del país la persecución es compleja, pues se deben hacer coordinaciones con otros países; sin embargo, la lentitud que puede darse genera un problema asociado a los niños/as que se van acostumbrando y creando vínculos con su nueva “familia”.
- 6 En el Ecuador se han identificado zonas expulsoras de mendicidad como la sierra centro, en donde existe un alto número de familias pobres que acceden a estos “préstamos” ya que los/las tratantes aprovechan la figura del “padrino – madrina” para sacar a niños/as sin que exista oposición por parte de los padres y madres. Los destinos internos son: Guayaquil y Cuenca en la mayor parte de casos y como destinos internacionales se conocen casos en: Venezuela, Colombia y Chile.
- 7 En el Ecuador también se ha encontrado que NNA son captados para fines delictivos como el robo de celulares, asaltos, transporte de droga, etc. La frontera norte, debido al conflicto colombiano, es frágil ya que el número de refugiados y desplazados crece cada día más en condiciones de pobreza, desarraigo y violencia.
- 8 La normativa legal obliga a que por ningún motivo la jornada de trabajo de los adolescentes podrá exceder de seis horas diarias, durante un periodo máximo de cinco días a la semana; y se organizará de manera que no limite el efectivo ejercicio de su derecho a la educación. Los adolescentes trabajadores deberán tener un contrato de trabajo escrito que tiene que ser registrado en el municipio y en la inspección de trabajo de la respectiva jurisdicción. Los adolescentes trabajadores deberán disfrutar de todos los derechos y beneficios individuales y colectivos que contemplan las leyes laborales, de seguridad social y educación, más los derechos específicos contemplados en los respectivos cuerpos legales. De igual manera, el país ratificó los Convenios de la OIT en materia de Trabajo Infantil; el Convenio No. 138, adoptado en 1973 “sobre a la edad mínima de admisión del empleo” y su recomendación 146; y, el Convenio No. 182 adoptado en 1999 “sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación” y su recomendación 190.
- 9 Esta definición no incluye las tareas del hogar no remuneradas que realizan los NNA al interior de su propio hogar.
- 10 Ver: [www.fundacion.telefonica.com](http://www.fundacion.telefonica.com)

# Esclavitud laboral en la industria textil argentina

Blanca Armijos

Según los registros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la República de Argentina existen innumerables personas sometidas a alguna forma de explotación humana. En éste país se “importan” mujeres, hombres, niños y niñas de Paraguay, Bolivia, Perú y otros países, a la vez que se “exportan” mujeres hacia varios destinos en Estados Unidos, Europa y Asia.

La esclavitud humana se presenta a través de múltiples formas, en Argentina luego de la explotación sexual comercial se encuentra la explotación de trabajadores/as en talleres de confección textil. La mayoría de los centros de costura argentinos operan con fuerza laboral andina, es decir, con migrantes bolivianos y peruanos no regularizados ante la ley migratoria de ese país.

De acuerdo con la investigación “Quien es quien en la cadena de valor del sector de indumentaria textil” (Ovidio *et al.*, 2007)<sup>1</sup>, antes del 2006 existieron en Argentina aproximadamente ocho mil centros clandestinos de elaboración de prendas de vestir; esta actividad económica concentró alrededor de 5.121 varones y 1.322 mujeres, con un promedio de 12 trabajadores/as por cada taller.

Este ramo de la producción brindaba condiciones de extrema vulnerabilidad para su mano de obra. En el periodo referido se evidenciaron casos de chantaje a migrantes indocumentados, jornadas de trabajo muy extensas, bajos salarios, hacinamiento, ausencia de medidas mínimas de seguridad e higiene, entre otras condiciones de igual naturaleza. Según la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en el 2005 los enclaves productivos textiles abastecían a más de 50 marcas de prendas de vestir con reconocido nombre en el mercado de la moda argentina<sup>2</sup>.

No obstante, después de un incendio ocurrido en marzo de 2006, flagelo que causó la muerte de varias personas bolivianas en el taller ilegal de “Luis Viale” ubicado en el barrio de Flores de Buenos Aires, el gobierno de turno puso en marcha un programa de inspecciones que culminó con la clausura de más de la mitad de los talleres visitados. Posteriormente la administración local de la ciudad organizó una importante campaña para erradicar esas fábricas clandestinas. En abril del mismo año se inauguró una línea telefónica gratuita llamada “El trabajo esclavo mata”; así, el número telefónico 0800-999-2727 habilitado de ocho a 20 horas, constituyó un canal a través del cual la ciudadanía tenía la posibilidad de registrar denuncias correspondientes a trabajo forzoso.

Como otra medida afín, la Subsecretaría de Empleo, Producción y Formación Profesional mediante la Dirección General de Protección del Trabajo, creó un vínculo electrónico para denuncias en la web ([www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)) con el objetivo de recibir acusaciones en línea sobre establecimientos no habilitados<sup>3</sup>. Producto de éstas iniciativas se realizaron 1.655 operativos de inspección que derivaron en 502 clausuras de talleres clandestinos llevadas a cabo en el periodo indicado.

El escenario descrito evidencia la irresponsabilidad de las principales empresas y marcas acerca de la calidad de su cadena de valor; sin embargo, también visibiliza el nivel de voluntad política existente en la Argentina para estructurar, vía política pública, un sistema adecuado de verificación y control del trabajo en los centros manufactureros informalmente constituidos en ese país.

Notas:

1 <http://esclavidudcero.files.wordpress.com/2008/03/industria-textil-cadena-de-valor.pdf>

2 <http://esclavidudcero.wordpress.com>

3 <http://www.inti.gov.ar/sabercomo/sc51/inti3.php>

## Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata?

Jenny Pontón Cevallos

La trata es un fenómeno que atenta contra la dignidad y los derechos humanos de las personas, el cual se ha extendido en el mundo entero incorporando cada vez nuevas modalidades y rutas. Este delito de lesa humanidad consiste en el acto de separar o desarraigar a una persona de su entorno u origen para explotarla en otro lugar de destino, obligándola a ejercer acciones contra su voluntad. Como se ha observado a lo largo de este número, existen diferentes formas de ejercer la trata de personas, la explotación puede darse en el aspecto laboral, exigiendo a la víctima a realizar trabajos forzados, sin paga y/o con encierro; militar, capturándola para prestar sus servicios en grupos armados ilegales; y también puede darse en el aspecto sexual, sometiendo a ésta a la prostitución o a la esclavitud sexual. Ésta última se define como la utilización de mujeres de toda edad en el comercio sexual; es decir: servicios sexuales, industria del sexo, pornografía, turismo sexual, espectáculos sexuales o actividades similares. El tratante busca beneficiarse o lucrar gracias a la utilización sexual ajena, que configura la explotación; de modo que, la prostitución es la actividad final más destacada de este tipo de trata<sup>1</sup>.

En el Ecuador, un caso de este tipo se descubrió en diciembre de 2008, cuando la Policía Nacional clausuró el club nocturno *Doll House*, un centro de tolerancia en el cual se realizaba trata de mujeres con fines de explotación sexual. Según lo publicado por los Diarios El Comercio de Quito y El Universo de Guayaquil, fueron rescatadas 28 colombianas de las 30 mujeres que trabajaban en este lugar, quienes se encontraban en condiciones de esclavitud a través de un sistema de endeudamiento. De acuerdo con las investigaciones de la Red Interinstitucional Anti Trata (Ministerios de Gobierno, Justicia e Inclusión Económica y Social, Policía Nacional, Fiscalía,

Fundación Nuestros Jóvenes y Municipio de Quito, entre otras) la organización delictiva, a través de engaños, trasladaba hasta su negocio –al norte de Quito– a las jóvenes provenientes de Cali, Medellín y Pereira, con el fin lucrar de sus servicios sexuales.

La cobertura periodística que proporcionaron los mencionados diarios sobre este caso, si bien fue muy respetuosa de la identidad las mujeres rescatadas y describió con detalle el allanamiento al lugar, fue escasa y estuvo centrada exclusivamente en el operativo policial. Los días siguientes de que estalló el escándalo, el tema fue olvidado y ha quedado ausente de la agenda mediática el resto del año, por lo que se podría decir que el trato de la trata en los medios de comunicación repite esquemas sensacionalistas al privilegiar el *boom* noticioso sobre la dimensión y las consecuencias que la problemática que la trata de mujeres implica para el país y la región.

En sentido, lo ocurrido en el club nocturno *Doll House*, no es un caso periodístico más, revela un problema en crecimiento en la región que empieza a visibilizarse en el Ecuador. La prensa escrita puede contribuir en gran medida a frenar esta situación informando y alertando seria y responsablemente sobre la gravedad de este tipo de redes de explotación; la ciudadanía debe enterarse sobre cómo funciona este delito para denunciar y evitar su expansión, pues sólo conociendo el fenómeno es posible combatirlo.

Notas:

1 OIM (2005). Trata de mujeres para fines sexuales comerciales. Lima: OIM/ Movimiento el Pozo.

# Acciones sociales y penales sobre la trata de personas

Alfredo Santillán C.

**D**e la investigación presentada en este boletín se evidencia que la trata de personas en sus diferentes modalidades es un delito altamente invisibilizado pero que maneja volúmenes económicos similares a otras actividades de tráfico como las drogas y las armas. Sin embargo, es innegable la diferencia no solo en las prioridades de intervención o políticas entre estas actividades ilícitas, sino también que la discusión pública del problema es altamente desigual. Y una de las razones fundamentales para esto es que la trata de personas tiene que ver con espacios como la familia, la pertenencia comunitaria, la etnicidad, las jerarquías de género (hombre-mujer) y generación (adulto-niño), entre otros. Esto repercute en dos sentidos: por un lado, los problemas que devienen de estas formas de poder generalmente son vistas como situaciones privadas antes que públicas; y por otro, lado las instituciones de control que intervienen en este campo son mucho más frágiles en recursos humanos y físicos que las que controlan el tráfico de drogas o armas. En definitiva, mientras institucionalmente la trata de personas se vincula más al campo de la política social, sobre las otras formas de tráfico actúa principalmente la política penal.

Por este motivo, a la par de que se requiere posicionar el tema desde su principal naturaleza que es la afectación de los derechos de grupos vulnerables, es necesario dar fuerza a su dimensión económica, ya que ante este aspecto las instituciones penales pueden responder más enérgicamente. Si se analiza la cadena de transferencia de valor y acumulación de ganancias de esta actividad, es evidente la magnitud de este delito y por ende la urgencia de intervención. Para esto es fundamental el trabajo de inteligencia policial tanto a nivel nacional como internacional. En el caso ecuatoriano el trabajo policial se ha centrado en la reacción al delito antes que en la investigación

criminal, por lo que la tarea de producir información sobre actividades ilícitas se ha despreocupado, salvo en el caso del narcotráfico debido a la cooperación estadounidense. No obstante, este trabajo debe arrojar información precisa sobre las regiones de salida y llegada de las personas tratadas, las principales actividades en las que son utilizadas, los mecanismos de captación de menores o acuerdos con los padres, y las redes materiales y virtuales que son parte de la logística de este delito, entre otros.

Un segundo aspecto es que dadas las particularidades del tema de trata de personas, es fundamental la acción coordinada entre instituciones que no siempre tienen campos de acción conjunta, como son las instituciones responsables del bienestar familiar o la atención específica de NNA, con las dependencias policiales o judiciales. Revisar y de ser el caso reestructurar los mecanismos de transferencia de información y competencias entre todas las instituciones que están relacionadas con la trata de personas es un punto fundamental en la definición de estrategias de acción.

Finalmente, cabe destacar el esfuerzo y la preocupación de las organizaciones de la sociedad civil sobre el tema, sobre todo porque permite mostrar el trasfondo social del problema. Esta plataforma es fundamental a la hora de definir estrategias preventivas en base a enfatizar el respeto a los derechos de los NNA y a la vigilancia sobre el cumplimiento de los acuerdos internacionales, de los cuales el Ecuador forma parte. Además, esta plataforma puede actuar a nivel de comunidades de base, iglesias, sistema educativo, organizaciones de migrantes, entre otros, a fin de focalizar la información preventiva en las poblaciones más vulnerables.

Trata de personas en Sudamérica		
País	Tipos de trata	Redes y rutas
Argentina	Explotación sexual de mujeres y niñas	-Predomina la trata interna, aunque se han identificado casos de trata internacional. -Reclutan con engaño o secuestro a mujeres para sus propios locales o ventas a terceros. -El norte del país es la región de origen de las mujeres. -Existe rotación de mujeres a través de las redes del centro y del sur.
Bolivia	Explotación sexual, laboral y mendicidad	-La trata se da tanto a nivel interno como internacional. -Es país de origen, destino y tránsito de trata. -En varios departamentos (Santa Cruz, Beni, Cochabamba, La Paz, El Alto, Potosí, Ouro) se dan reclutamientos de menores para explotación sexual, para trabajos en la zafra en el oriente boliviano y para la minería.
Chile	Explotación sexual	-La trata se da tanto a nivel interno como internacional. -Es país de origen, destino y tránsito de trata. -Redes de trata reclutan migrantes ilegales que ingresan por la frontera norte.
Colombia	Explotación sexual y trabajo infantil forzado	-País de origen en redes de trata. -La situación de violencia en Colombia genera otras manifestaciones de la trata como el reclutamiento forzado de NNA para los grupos armados ilegales.
Ecuador	Trata de niños, niñas y adolescentes	-País mayoritariamente de origen, pero también de tránsito y destino. -Para explotación laboral y mendicidad, reclutan NNA sin instrucción primaria, de familias pobres de zonas rurales. -Para explotación sexual, reclutan adolescentes de sexo femenino (Costa y Oriente) entre 13 y 17 años, de estrato socio-económico medio-bajo.
Paraguay	Explotación sexual	-País mayoritariamente de origen, pero también de tránsito y destino. -La trata con fines de explotación sexual afecta a NNA, hombres y transexuales, siendo la mayoría mujeres y niñas de 12 a 35 años de edad. -La proporción de mujeres por país de destino es: el 52% en Argentina, el 25% en España, 12% trata interna, Bolivia 2%, Brasil 2%, otros 7%.
Perú	Explotación sexual, laboral y mendicidad	-Prevalece la trata interna (8 de cada 10 casos son de trata interna). -Las formas más habituales son la trata con fines de explotación sexual, la trata en el servicio doméstico, en la tala ilegal de madera, en la extracción de oro, en fábricas o ladrilleras y mendicidad.
Uruguay	Explotación sexual	-País de origen y tránsito de trata. -Rutas identificadas a España e Italia.

Fuente: Estadística Vitales, INEC (2007). Elaboración: propia



**Cortés, Dolores (coordinadora) (2007).** *La Trata de Personas: Una Realidad en el Perú.* Lima: OIM. ISBN: 978-9972-2874-3-5. 114 p.p.

Este libro reúne información técnica que delimita el concepto de trata de personas y lo contextualiza a la realidad de Perú, profundizando sobre las modalidades y manifestaciones de este delito a nivel nacional e internacional. El objetivo de este texto ha sido presentar información actualizada de la problemática con el propósito de educar y capacitar a los diferentes actores que en su ejercicio profesional conviven con la realidad de la trata de personas; considerando que el Perú es un país de origen, tránsito y destino de este delito donde predomina la trata interna bajo las modalidades de explotación sexual y laboral, en actividades como la minería, la tala de madera, la agricultura o el trabajo doméstico (fuente: introducción libro, disponible en: <http://www.oimlima.org.pe/docs/trata-d-personas-peru.pdf>).



**Gómez, Ofelia y Catalina Quintero (2005).** *Metamorfosis de la esclavitud. Manual Jurídico sobre la Trata de Personas.* Bogotá: Fundación Esperanza. 14 p.p.

Este texto busca acercar a lectores y lectoras a la problemática de la trata de personas desde una perspectiva jurídica, con el fin de que se identifiquen los derechos humanos que se violan con este delito, sus elementos y las herramientas necesarias para dar una asesoría adecuada en los casos que enfrentan esta problemática. En este sentido, este libro aborda en profundidad el contexto social de la trata como violación de los derechos humanos; el desarrollo jurídico del concepto en los instrumentos internacionales; los avances alcanzados en Colombia en la tipificación del delito; además brinda recomendaciones y sugerencias a operadores de justicia y público en general para prevenir y reprimir la trata de personas; y, finalmente el libro incluye un directorio de instituciones involucradas en el manejo de la trata en el contexto colombiano (fuente: introducción libro, disponible en: <http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/descargas/Libros/Metamorfosis.pdf>).

**Páginas Web:**

**Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas**

<http://www.plantrata.gov.ec/>

**Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia - Ecuador**

<http://www.cnna.gov.ec/pages/index.php>

**Organización Internacional de las Migraciones**

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>

**End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children  
for Sexual Purposes**

<http://www.ecpat.net/EI/index.asp>

3

## Normas y prácticas de control social



# Seguridad ciudadana e impunidad



# Impunidad

Fernando Carrión M.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, la *impunidad* es definida como la falta o ausencia de castigo frente a un hecho delictivo. Una concepción de este tipo ubica la problemática dentro de la lógica punitiva y, por tanto, dentro del funcionamiento del proceso penal (administración de la justicia). En términos empíricos la impunidad se mide mediante la diferencia que existe entre el número de delitos denunciados respecto de los casos que terminan con una sanción en firme.

Si la impunidad es alta, quiere decir que la administración de la justicia y el sistema penal en su conjunto son, por decirlo de alguna manera, ineficientes; pero también quiere decir que la persona infractora no es sancionada en el marco de la coacción jurídica que ejerce el Estado. Una situación como la descrita produce un doble fenómeno que tiende a incrementar la violencia: por un lado, se deslegitima el marco institucional público con todos los problemas que ello trae en términos de la erosión del garantismo institucional del Estado y, por otro, se alienta al delito por los caminos de la elección racional (rational Choice) en tanto los costos penales del victimario u ofensor se minimizan.

Se trata de una problemática que puede aparecer en todas y cada una de las fases del proceso penal, así por ejemplo: desde cuando no se denuncia un delito; o cuando no se sigue el proceso y se lo abandona por cultura institucional de la víctima, por precariedad de recursos económicos o por la falta de legitimidad del sistema en su conjunto, también por el nivel de corrupción imperante o por la acumulación de causas venidas de la lentitud de los sistemas judiciales.

Como resultado de todas estas prácticas tenemos que en el Ecuador la situación de la impunidad puede describirse, siguiendo a Farith Simon en el

tema central de este boletín, de la siguiente manera: en el año 2007 el promedio de respuesta a las denuncias llegaron a un 37,19 % cuando en Chile fueron de 89%. De las 105.819 denuncias de delitos contra la propiedad se desestimaron el 43,58 % y de las no desestimadas se dictaron solo un 0,74 % de sentencias. De los delitos contra las personas se presentaron 23.417 denuncias, se desestimaron el 28,11 % y de las restantes se dictaron un 1,60 % de sentencias. Las denuncias de delitos de narcotráfico fueron 199.019, 6,19% desestimadas y de las no desestimadas se respondió en un 104,48%, dictándose sentencias por un 54,11 % de las denuncias presentadas. En otras palabras la impunidad es muy alta y es diferencial según el tipo de delito, pues como se observa el narcotráfico es el más perseguido.

Para abatir la impunidad es necesaria una intervención integral que vaya incluso desde una despenalización de muchos delitos. Se requiere que el trípode de la seguridad opere armónicamente; esto es: policía, justicia y cárcel, pero sobre la base de una profunda reforma de estas tres instituciones. Es necesario trabajar en la formación de una cultura ciudadana que reclame por igual el derecho y el deber a la justicia.

# Proceso penal e impunidad

Farith Simon Campaña<sup>1</sup>

En un artículo previo publicado en el boletín Ciudad Segura No. 6 (Simon, 2006), exploré las relaciones existentes entre administración de justicia y las medidas que un Estado toma para enfrentar la inseguridad ciudadana, particularmente la expansión de los delitos en una sociedad. Para el presente trabajo he asumido los mismos supuestos que informaron ese análisis: (i) El Derecho Penal, es decir, el establecimiento de ciertas conductas como delitos, hacen parte del “elenco” de soluciones que brinda una sociedad a los conflictos que surgen en su seno. Entre las respuestas (en el marco de las llamadas “políticas de manejo de la conflictividad”) se podría considerar a los sistemas de resolución de los conflictos a nivel social, los de anticipación del conflicto, los mecanismos de mediación, jueces de paz, entre otros. (ii) Algunos de esos conflictos –por los bienes, intereses o derechos en juego– son calificados como delitos<sup>2</sup>, es decir, se asume que el Estado va a usar la coacción jurídica (la violencia institucional legalizada) para enfrentar y sancionar esas conductas. (iii) El análisis sobre la reforma procesal penal reciente es indispensable, ya que si bien no se la pensó directamente relacionada con la seguridad ciudadana (en su componente negativo: enfrentar la inseguridad), sus promotores “anunciaron que ésta contribuiría al incremento de la efectividad y celeridad del sistema; por tanto, sería un aporte para mejorar la persecución penal” (Simon, 2006). Y, (iv) este trabajo revisa aspectos del funcionamiento del sistema penal, es decir, la aplicación que se hace del derecho penal por parte del “sistema institucional que tiene como actores principales a jueces, fiscales y policías...”<sup>3</sup>; por tanto, deja de lado la discusión conceptual sobre la pena y su función (real o simbólica).

Sin embargo, no es posible dejar de señalar, al trabajar en la relación impunidad-sistema penal, el rol que las penas cumplen en una sociedad

determinada, por ser supuestos fundamentales de su análisis. Es así que se asume que éste (el sistema penal) es un mecanismo válido (en cuanto a su eficacia para lograr ciertos objetivos) y legítimo (desde la perspectiva de una justificación socialmente relevante de la violencia institucional), al acoger esa relación con la impunidad de manera eficaz y legítima.

## Función de la pena

La pena, en un sentido más general, es una reacción a la lesión de una regla jurídica (Köhler, citado por Lesh, 2000), que se aplica luego de un procedimiento previamente establecido, rodeado de garantías que aseguren su neutralidad. A la pena se le asigna funciones diversas dependiendo de la teoría que la sustente. En principio estas teorías se dividen en: absolutas, relativas y teorías de la unión<sup>4</sup>.

Las *teorías absolutas* sostienen que la pena no tiene una finalidad social; éstas se dirigen al individuo –sea con un objetivo expiatorio, la reconciliación del delincuente consigo mismo o con una finalidad retribucionista– al ocasionarle un sufrimiento a la persona por haber quebrantado el derecho. En cambio, las *teorías relativas* sostienen que la pena es un medio para cumplir una finalidad social, particularmente el mantenimiento del orden, de modo que los fines de la pena son: prevención general negativa, prevención especial “positiva”, y prevención especial “negativa”.

La teoría de la *prevención general negativa*<sup>5</sup> sostiene que la pena tiene un efecto “intimidatorio”, es decir, la amenaza de recibir una sanción es capaz de evitar que se cometa esos actos por otros miembros de la sociedad. La teoría de la *prevención especial positiva* resalta el papel “correctivo” de la pena. En este caso se le asigna la capacidad de generar “conciencia” en otros de que no se deben realizar determinadas conductas. Finalmente, la teoría de la *prevención especial negativa* tiene por objetivo que el autor, y solo él, no vuelva a cometer un delito. Esto se concreta en tres niveles: a) la intimidación al autor; b) la prevención especial negativa que afirma que la pena cumple el papel de “retirar” de la sociedad a los responsables de las conductas consideradas reprochables, lo cual se consigue mediante su privación de la libertad, evitando con ello que incurran nuevamente en la conducta reprochada; y, c) la prevención especial positiva, que sostiene que la finalidad de la pena es la reincorporación del delincuente a la sociedad, por tanto, la respuesta tiene

una función resocializadora o terapéutica. Por otro lado, existen las *teorías de la unión*, que son aquellas que se dirigen a “rescatar” los aspectos “positivos” de todas las teorías anteriores, y obviamente presentan más de un problema debido a las contradicciones que se pueden encontrar entre las diferentes teorías.

No obstante, todas las teorías anteriores han recibido fuertes críticas de parte de quienes consideran que el derecho penal, y por tanto la pena, “...crea una ilusión de una solución y, como generalmente sucede, la pacífica aceptación de que el problema se resuelve con el sistema penal [...], cancela el problema, normaliza la situación y, con ello, impide la búsqueda de soluciones efectivas...” (Zaffaroni, 1991). La respuesta extrema a estas críticas es el abolicionismo que sostiene la necesidad de extinción del sistema penal al considerar que el mismo “daña y nada resuelve” (Pérez, 1989), por lo que debería ser reemplazado por modelos de resolución de conflictos “reparadores, terapéuticos, conciliadores” (Zaffaroni, 1991).

Una nueva función que se le asigna al derecho penal, es el llamado restitutor o de composición, es decir, la reparación a la víctima o del ofendido; sin embargo, muchos autores consideran que ésta era una de las funciones del “sistema acusatorio privado” y no del proceso penal, peor aún de la pena<sup>6</sup>. No existe la posibilidad de profundizar en este debate, pero es importante aclarar que –sin dejar de reconocer los problemas del sistema penal– la aplicación de penas es el medio principal que nuestra sociedad ha asumido para enfrentar los conflictos considerados como delitos. Si bien no podemos detenernos en los problemas que presentan muchos de los tipos penales vigentes, es importante dejar en claro que se requiere una revisión integral del Código Penal para que se pueda ajustar de manera adecuada a las necesidades actuales.

En este escenario, son acertadas las justificaciones de la existencia del sistema penal que presenta Luigi Ferrajoli (2001), las cuales sostienen que: (i) debe asumirse que el derecho penal tiene como fin único la prevención general negativa, por tanto se aleja de cualquier consideración moral sobre las conductas, centrándose en su utilidad; (ii) las prohibiciones y las penas cumplen “...dos finalidades distintas y concurrentes, que son respectivamente el máximo bienestar posible de los no desviados [en el sentido de aquellos que no han incurrido en conductas consideradas como delitos] y el mínimo malestar necesario de los desviados [los que han cometido delitos]; dentro del fin general de la máxima tutela de los derechos de los unos y de los otros,

de la limitación de la arbitrariedad y de la minimización de la violencia de la sociedad”; (iii) se justifica un modelo de derecho penal mínimo, es decir, el hecho de que las conductas castigadas con una pena se reduzcan a las esenciales y que los castigos se justifiquen, como el mal menor “...[si] se reduce a un mal menor respecto a la venganza o a otras reacciones sociales y si (sólo si) el condenado obtiene de ella el bien de que le sustrae a castigos informales imprevisibles, incontrolados y desproporcionados...” (Ferrajoli 2001); (iv) la pena “...está justificada no sólo *peccetur*, esto es, en el interés de los demás, sino también *ne punietur*, es decir, en el interés del reo en no sufrir vejaciones mayores” (Ferrajoli 2001); en consecuencia, hay menores costes para el reo del que sufriría si no existiría el derecho penal y tuviera que enfrentarse a la “anarquía punitiva”.

Claro, los abusos del sistema como la selectividad, las detenciones ilegales, el hacinamiento en las cárceles, las excesivas sanciones penales, el incremento de las conductas consideradas como delitos, las torturas, entre otros, parecerían desmentir los argumentos legitimadores del sistema penal, pero es imposible sostener que la desaparición del mismo traería costes menores. En general, podría afirmarse que las amenazas para unos y para otros son mayores si el sistema desaparece. Está claro que, al igual que plantea Ferrajoli (2001), existe una justificación utilitaria del sistema, pero teniendo claridad del mal funcionamiento del mismo como una de sus consecuencias, además de los abusos y la impunidad.

De acuerdo al artículo 201 de la nueva Constitución del Ecuador (aprobada el 28 de septiembre de 2008), el sistema penal, al hablar del sistema de rehabilitación social, tiene como finalidad “...la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad[...]tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad”. Esto se complementa en el Código de Ejecución de Penas al establecer como objetivo del Sistema Penitenciario “...la rehabilitación integral de los internos, proyectada hacia su reincorporación a la sociedad, y a la prevención de la reincidencia y habitualidad, con miras a obtener la disminución de la delincuencia (artículo 12). En base a las normas citadas podemos decir que en nuestro país se asume como justificativo y objetivo de las penas la prevención especial en su expresión positiva, es decir, la finalidad de la pena es la reincorporación del delincuente a la sociedad<sup>7</sup>.

## Impunidad

Para establecer el alcance del concepto y las clases de impunidad hay que definir en primer lugar lo que se entiende por “criminalidad”, la cual es definida como el “conjunto de infracciones que se cometen en un tiempo y lugar dados” (Rico, 1998: 32), esto nos plantea una dificultad inicial: la brecha que existe entre los delitos que se comenten efectivamente y los que llegan a conocimiento de las autoridades. Al conjunto de delitos que se cometen efectivamente en un lugar y en un tiempo, sin considerar si se presentó una denuncia, si se investigó o sancionó, se conoce como *criminalidad real*. Los delitos que son denunciados a las autoridades o que llegan a su conocimiento, pero que no son juzgados por las autoridades, se conocen como *criminalidad aparente*. A la diferencia entre la criminalidad aparente y la legal o judicial se le conoce como *criminalidad impune* (Rico, 1998: 32). Finalmente, la diferencia entre la criminalidad real y la aparente se conoce como *cifra negra* (Rico, 1998: 33). Las razones para la no denuncia son variadas, los estudios dan cuenta de que no se denuncia por razones que van desde acceso y costos al sistema de justicia<sup>8</sup>, valoración del costo-beneficio, temor a represalias, etc. (CYMACIT, 2008). En general, se utilizan los estudios de victimización para determinar la criminalidad real como veremos más adelante.

De manera general, la impunidad es la falta de castigo o respuesta por una infracción<sup>11</sup>, los elementos de la misma<sup>10</sup> se concretarían en relación a los delitos cuando las víctimas o sus familiares no tienen acceso a la justicia; por tanto, no pueden conocer la verdad de lo sucedido, no tienen acceso a la reparación de los daños y a estar protegidos contra la repetición de estos hechos. Por tanto, el derecho a la justicia se concreta en el acceso a recursos judiciales efectivos que permitan “...obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes”<sup>11</sup>. En este derecho se considera subsumido el derecho a la verdad; es decir, el derecho que tienen, tanto las víctimas, sus familiares y toda la sociedad, de ser informados de todo lo sucedido con relación a las violaciones (en éste caso de los delitos). Este derecho a la verdad debe ser reconocido y ejercido en una situación concreta y constituye un medio importante de reparación<sup>12</sup>.

En cuanto al deber de investigación, la Corte Interamericana claramente señala que el mismo debe cumplirse con seriedad, y no como una formalidad infructuosa condenada de antemano al fracaso; por esta razón, debe

considerarse como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares dependiente de la gestión de la víctima o sus familiares o de la aportación privada de elementos particulares. De modo que es la autoridad la que debe buscar la verdad, y esto implica que se lleve adelante por parte del órgano que investiga, todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue<sup>13</sup>.

En cuanto al derecho a la reparación, siempre que sea factible, según dice la Corte implica: "...la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible [...] se [debe] adoptar medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones y se efectúe el pago de una indemnización como compensatorio de los daños ocasionados<sup>14</sup>. La misma sentencia citada establece que cuando por la naturaleza de los derechos (bienes jurídicos protegidos) no es posible la restitución de los mismos, la reparación se realiza "...*inter alia* [...] mediante una justa indemnización o compensación pecuniaria", pero además, que se deben tomar medidas de carácter positivo para asegurar que no se repitan hechos lesivos<sup>15</sup>.

## Funcionamiento del sistema procesal penal

Podemos decir que la garantía de no impunidad de un delito estaría dada por la investigación, sanción y reparación. Para evaluar el funcionamiento del sistema procesal penal se utiliza el número de "respuestas" que el sistema ofrece a las denuncias que se presenta. Cuando "hablamos de respuesta nos referimos a las denuncias que se consideran cerradas, sea porque llegaron a una sentencia, fueron desestimadas, se arreglaron por una salida alterna (procedimiento abreviado, conversión) o, porque el caso fue sobreseído" (Simon 2006). Recordemos que las denuncias cubren el ámbito de la criminalidad aparente, ya que no han sido juzgadas y, por tanto, no se conoce si efectivamente las mismas son delitos reales (criminalidad real).

Esto requiere otra aclaración: la respuesta en algunos casos, especialmente de los delitos menores, no es la investigación sino la información a la víctima de que el caso no va a ser procesado. En sentido estricto, no existe una consecuencia para el responsable del delito, pero es imposible que un sistema acusatorio (en realidad ningún sistema) pueda perseguir todos los deli-

tos que se cometen y se denuncian; por tanto, se lleva a juicio solo una pequeña porción de estos casos. Por este motivo, el estudio sobre la impunidad debe referirse a dos datos: la respuesta en el sentido más amplio que incluye: sentencias, desestimaciones, procedimiento abreviado, conversión y sobreseimiento; y, la respuesta en sentido estricto que implica una respuesta del sistema de justicia, esto es: sentencia, sobreseimiento, procedimiento abreviado o conversión.

Como dan cuenta los estudios, es “normal” que a partir de una denuncia la misma se modifique o se “pierda”, esto como una forma de “impunidad” se asigna a varias razones (Gutiérrez 1973 citado por Rico, 1998: 33): autor ignoto o no descubierto; fracaso de la investigación; hechos inexistentes o no delictivos; errónea calificación provisional; acción prescrita; querrela mal presentada; carencia o insuficiencia de pruebas; dilación o morosidad judicial; injerencias políticas, presiones populares o conveniencias personales del juez (agregaríamos en el sistema actual de los fiscales); procedimientos lentos o engorrosos; congestión de negocios en los tribunales; incapacidad, intrigas y corrupción de los funcionarios; laxitud en la apreciación de la prueba o en la interpretación de la ley; carencia de medios materiales; sustracción, desaparición o pérdida de expedientes; escasa colaboración de los técnicos, expertos y auxiliares de la justicia; y, reducida cooperación de los ciudadanos. Ahora bien, en un análisis más minucioso, uno podría incluir aquellos casos que no son adecuadamente procesados por el sistema judicial y que por eso son sobreseídos u obtienen sentencia absolutoria; sin embargo, es imposible realizar este estudio a partir de los datos disponibles.

## Criminalidad aparente

Para determinar la *criminalidad aparente* tenemos dos fuentes oficiales en el Ecuador: los informes sobre denuncias de delitos<sup>16</sup> que maneja el Ministerio Público; y, las querellas que se presentan ante los juzgados penales<sup>17</sup>. El Ministerio Público, de acuerdo al inciso primero del artículo 219 del Código de Procedimiento Penal, previene “...en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal. De hallar fundamento, acusará a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.” Por otro lado, el artículo 33 del mismo código sostiene; “el ejercicio de la acción

pública le corresponde exclusivamente al Fiscal”, pero establece la excepción en cuanto a la “acción pública de instancia particular” que procede solamente previa denuncia del ofendido; y, la acción privada que corresponde únicamente al ofendido, que la ejerce mediante querrela.

Por la naturaleza y alcance del presente artículo únicamente me centraré en el estudio de los delitos (no las contravenciones) de acción pública de instancia oficial y los de acción pública de instancia particular, dejando de lado a las contravenciones y a las querrelas; por esta razón, la fuente principal de análisis serán las estadísticas del Ministerio Público.

## Evolución de las denuncias de delitos

Contamos con datos de seis años y cinco meses de funcionamiento del nuevo sistema procesal penal<sup>18</sup>. A partir de julio del año 2001 se ha recibido un total de 1'034.197 denuncias de acuerdo a los datos disponibles, y desde el primer año completo de funcionamiento del sistema (2002) la criminalidad aparente se ha incrementado en un 38,43 % (ver cuadro No. 1 y gráfico No.1). Este dato, el incremento de la criminalidad aparente, se obtiene de la comparación del porcentaje de incremento de las denuncias entre el año 2002 (primer año de funcionamiento del sistema) y el 2007.

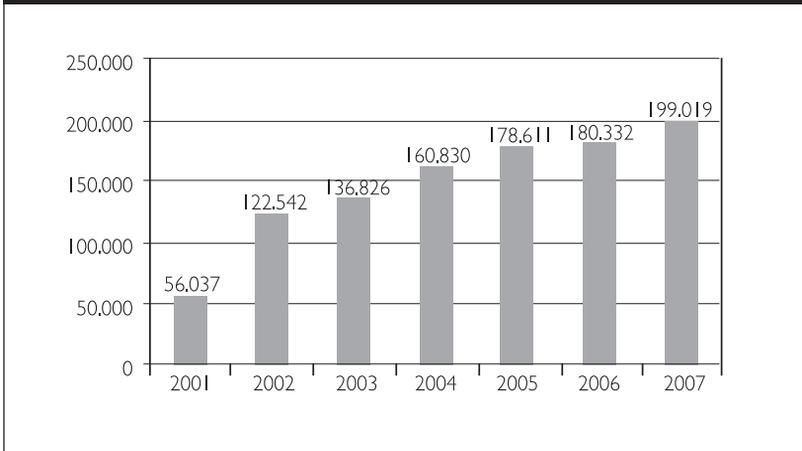
La desestimación puede implicar: que la denuncia no constituye delito cuando existe algún obstáculo legal para el desarrollo del proceso (Art. 38 Código de Procedimiento Penal), adicionalmente se desestiman aquellas denuncias que se consideran “delitos no investigables”. Es evidente el incremento de desestimaciones de las denuncias. Esto se puede explicar por un mejor funcionamiento del sistema al incorporar formas de revisión preliminar de las denuncias. En el año 2002 fueron 2.323 desestimaciones que representaban un 1,93 % del total de las denuncias recibidas, en contraste con el año 2007 en que se dieron 67.932 desestimaciones que representan un 34,13 % (ver cuadro No.2).

Cuadro No. 1  
Denuncias 2001 - 2007

Año	No. De denuncias	Incremento
2001*	56.037	-
2002	122.542	-
2003	136.826 1	1.66%
2004	160.830	17.54%
2005	178.611	9.96%
2006	180.332	0.95%
2007	199.019	9.39%
Total	1'034.197	-

Fuente: Ministerio Público (2008). Elaboración propia  
\*julio-diciembre

Gráfico No. 1 - Denuncias por año al Ministerio Público



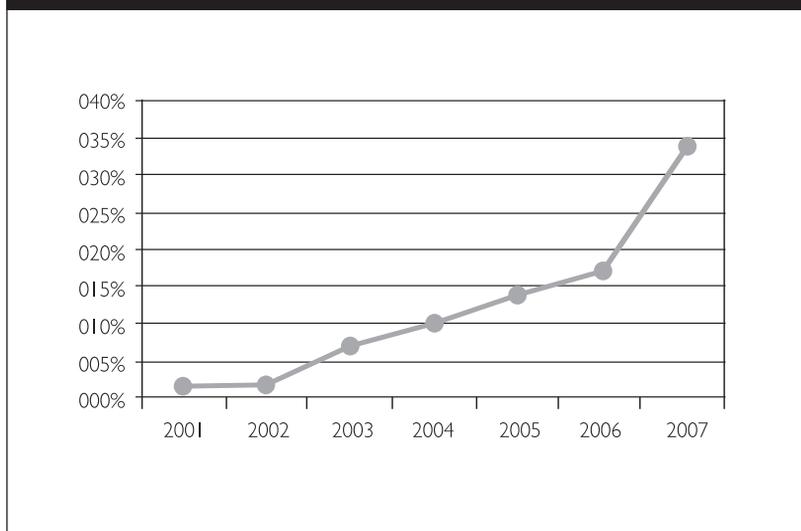
Fuente: Ministerio Público (2008)

**Cuadro No. 2**  
Denuncias y desestimaciones

Año	Denuncias	Desestimaciones	Total denuncias aceptadas	% Desestimaciones
2001	56.037	889	55.148	1,61%
2002	122.542	2.323	120.219	1,93%
2003	136.826	8.926	127.900	6,98%
2004	160.830	14.978	145.852	10,27%
2005	178.611	21.748	156.863	13,86%
2006	180.332	27.125	153.207	17,70%
2007	199.019	67.932	131.087	34,13%

Fuente: Ministerio Público (2008). Elaboración propia.

**Gráfico No. 2 -Incremento desestimaciones por año**



Fuente: Ministerio Público (2008)

## Respuestas del sistema

Los sistemas procesales penales más consolidados sólo llevan a juicio una pequeña porción de los casos que reciben, pero tienen una diversidad de respuestas a los mismos. Una respuesta significa al procesamiento de un caso puede ser, en sentido amplio, tanto la desestimación de denuncias, como una salida anticipada, el cierre del caso por sobreseimiento o, la sentencia (sea ésta absolutoria o condenatoria) (Simon 2006).

Los datos de estos años demuestran un incremento importante en el rendimiento del Ministerio Público. Las respuestas a las denuncias han crecido significativamente, incluyendo las desestimaciones, las cuales obviamente no son una respuesta a la criminalidad. Así, el sistema en el año 2007 recibió respuesta al 37,19% de los casos. En comparación podemos ver que en el año 2002 el porcentaje de respuestas alcanzó un 4,18 %, en el 2003 ascendió a 9,98 %, en el 2004 al 12,60%, en el 2005 a un 15,06 % y en el 2006 un 18,52% (ver gráfico No.3).

Como se ha advertido previamente, cuando se revisa la respuesta del sistema sin incluir las desestimaciones, pero utilizando como referente aquellas denuncias que no fueron rechazadas por esa vía, el porcentaje de respuestas es bajo. En el año 2007 las respuestas representan un 4,74% de las denuncias (claro que el universo de las denuncias es menor ya que como vimos se desestimó el 34,13% de las denuncias), siendo el porcentaje mayor de respuesta en todos estos años de vigencia del sistema; ya que si se compara con los años anteriores, tenemos que en el 2006 era un 3,23%, en el 2005 un 2,75%, en el año 2004 el 3,63%, en el 2003 el 3,70% y en el 2002 el 2,33% (ver cuadro No.3).

Una comparación de esta estadística arroja resultados extremadamente desfavorables, en el Ecuador (incluyendo las desestimaciones) se dio respuesta en el año 2007 a un 37,19 % de las denuncias; mientras en Chile el promedio de respuesta es mayor al 89% en todas las etapas de implementación del nuevo sistema procesal penal (Vargas, 2008).

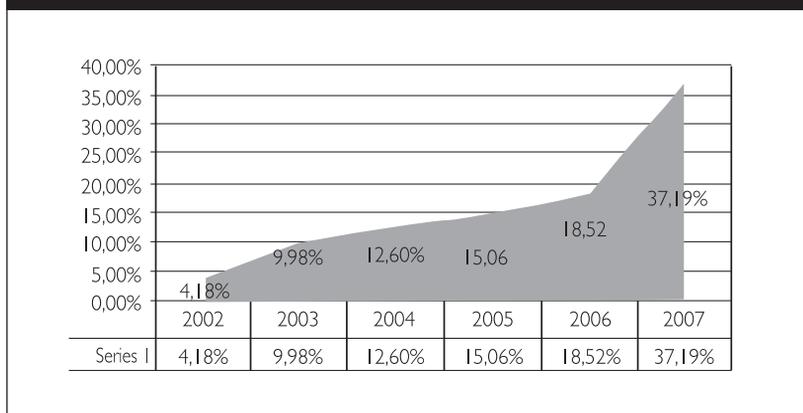
Una revisión por clase nos provee información relevante. Para esto, a manera de ejemplo usaremos el año 2007. En ese año se presentaron 105.819 denuncias de delitos contra la propiedad que representaban un 53,17% del universo de denuncias (199.019). Se desestimó un 43,58 % de esas denuncias, de las restantes apenas se obtuvo respuesta a un 4,67 % de las mismas. Apenas se dictó 781 sentencias (que representan un 0.74 % del total de

**Cuadro No. 3**  
Denuncias y respuestas sin desestimaciones

Año	Denuncias no desestimadas	No. de respuestas	% de respuestas
2002	120.219	2.800	2,33%
2003	127.900	4.731	3,70%
2004	145.852	5.290	3,63%
2005	165.354	4.546	2,75%
2006	144.465	4.661	3,23%
2007	131.087	6.218	4,74%

Fuente: Estadística Vitales, INEC (2007). Elaboración: propia

**Gráfico No. 3 - Respuestas incluyendo desestimaciones**



Fuente: Ministerio Público (2008). Elaboración propia

denuncias no desestimadas), de las cuales 626 fueron condenatorias y 155 absolutorias. Estas sentencias representan el 28,57% de las emitidas ese año (2.733).

Si tomamos los delitos contra las personas (lesiones, homicidios, asesinatos, etc.) en el año 2007 se presentaron 23.417 denuncias que representaban un 11,77 % del total de denuncias (199.019). Se desestimó un 28,11 % de ellas, de las restantes se obtuvo respuesta a un 4,42 % de las mismas. Se dictaron 375 sentencias que representa un 1,60 % del total de denuncias no desestimadas, de esas sentencias 316 fueron condenatorias y 59 absolutorias. Estas sentencias representan el 13,72 % de las emitidas ese año.

En cuanto a los delitos sexuales y de violencia intrafamiliar se presentaron 10.204 denuncias, que representaban el 5,13% del total de denuncias (199.019), se desestimaron un 20,05 % y se dio respuesta a un 8,09 % de las denuncias no desestimadas. Se dictaron 320 sentencias, 41 absolutorias y 279 condenatorias, que representan un 3,14% de las denuncias recibidas, y un 11,70 % del total de denuncias.

Si contrastamos estos números con los delitos vinculados al narcotráfico, tenemos que en el 2007 se presentaron 937 denuncias, las cuales representaron un 0,47% del universo de las mismas (199.019), con un 6,19% de desestimaciones. Respecto de las denuncias no desestimadas (879), el sistema respondió en un 104,48%; es decir, que tiene capacidad de responder inclusive a casos represados en el año anterior, lo que no sucede en relación a ninguna otra clase de delitos. Se dictaron 507 sentencias (48 absolutorias y 459 condenatorias), las cuales representan un 54,11 % de las denuncias presentadas. Estas sentencias constituyen el 18,55 % de las que emite el sistema. Como se puede ver, la respuesta del sistema frente a delitos que no causan mayor alarma social es mucho menor que en los que efectivamente tienen un impacto más significativo, sea por su número o por la trascendencia que tienen.

## Algunas hipótesis

Se puede proponer algunas hipótesis sobre la falta de respuesta adecuada a los delitos y el incremento de la desconfianza en la justicia y la sensación de inseguridad. La primera tiene que ver con la inexistencia de una política global de manejo de la conflictividad, en la que el derecho penal debería ser un

recurso de última instancia relacionado únicamente a las conductas calificadas como inaceptables. En los últimos años se ha incrementado el “catálogo de delitos” y las penas para enfrentar algunos fenómenos sociales que han generado alarma social, pero esto no significa una respuesta más efectiva por parte del sistema a la inseguridad<sup>19</sup>; además de recordar que una de las características del sistema penal es la selectividad que provoca que sean las personas más pobres y vulnerables las que se encuentran más expuestas a la acción del mismo. Esto se ha evidenciado, por ejemplo, en el caso de los delitos vinculados al narcotráfico, en donde una buena parte de las personas sentenciadas, han sido privadas de libertad por transportar pequeñas cantidades de estupefacientes, en calidad de “mulas”<sup>20</sup>. La segunda tiene que ver con la constatación de los problemas de funcionamiento del sistema de justicia en esta materia. Desde el 2001 (a partir del 13 de julio) al 31 de diciembre del 2007, se han recibido 971.139 denuncias y se han desestimado 143.032, por tanto, el sistema debió investigar 828.107 de ellas. De éstas, se brindó alguna respuesta (se emitió un dictamen, conversión, procedimiento abreviado, llamamiento a juicio, sobreseimiento o sentencias) en 142.256 ocasiones, lo cual representa un 17,17 % de las denuncias, resolviéndose efectivamente (conversión, procedimiento abreviado, sobreseimiento y sentencia) un 3,41 % de éstas. Las sentencias representaron un 1,38 % del total de denuncias no desestimadas, de las cuales 9.305 eran condenatorias (81 %) y 2.169 absolutorias (19 %). En apariencia, no se ha dado respuesta alguna a 685.075 denuncias, es decir, la criminalidad impune se presentaría en un 82 % de las denuncias no desestimadas.

Si usamos las categorías inicialmente propuestas en el período mencionado, tenemos una criminalidad aparente de 828.107 casos y una criminalidad judicial o legal (sentencias condenatorias) de 9.305 casos, es decir, un 1,12 % del total de las denuncias recibidas por el sistema. Al revisar exclusivamente las sentencias que se dictaron en el 2007 (2.733), se constata que, por un lado, un 18,55 % se relacionan con los delitos vinculados al narcotráfico, cuando estos únicamente representan el 0,47 % de las denuncias; mientras por otro lado, los delitos contra la propiedad, los cuales representan un 45,54% (59.075) de las denuncias no desestimadas, han tenido apenas un 28,75% de sentencias en el mismo año. Esto nos permite entender por qué existe sensación de ineficacia del sistema, ya que la clase de delitos que efectivamente son tratados por éste, fundamentalmente casos vinculados con el narcotráfico, son los que menos alarma social causan, sea por su extensión o

por la gravedad que les asigna la sociedad si se considera que no aparece como uno de los temas de preocupación en las encuestas.

Los pocos datos que sobre victimización<sup>21</sup> existen en el país, nos permiten avizorar la magnitud del problema. Según la última encuesta realizada por el Municipio de Quito en este tema (CYMACIT 2008), en la capital el promedio de no denuncia se sitúa entre el 60 al 88 %. Este estudio revela que un 25,7% de hogares<sup>22</sup> han sido víctimas de robo a vivienda, vehículos y accesorios en los últimos 12 meses; y que un 18,3 %<sup>23</sup> de las personas han sido víctimas de un delito de robo con fuerza o sin fuerza, ataques y amenazas. En cuanto a la percepción de inseguridad<sup>24</sup>, ésta se ubica en un 46,7 % en todo el Distrito Metropolitano.

La falta de denuncia podría deberse a: (i) desconocimiento de dónde hacerlas, en el área urbana reportan no saber dónde denunciar un 45,6% de las personas y en la zona rural un 56,9% (Seligson, 2006); (ii) problemas de acceso, en el informe Latinobarómetro 2007 únicamente el 17 % de los ecuatorianos/as encuestados consideraban que todos los nacionales tienen acceso a la justicia (el valor más alto es de 38 % en Venezuela y el más bajo 8 % en el Perú, el promedio para la región es de 22 %); (iii) desconfianza en el sistema de justicia (como veremos más adelante); y, (iv) poco apoyo a las víctimas y testigos.

Respecto a este último punto, el Ministerio Público reporta que el año 2004 el Programa de Protección a Víctimas y Testigos había atendido 74 casos, y en el año 2005 se había brindado atención en 206 casos. Una acción limitada en este campo genera que las personas que sufren un delito, o que son testigos del mismo, decidan no denunciarlo y no colaborar con el sistema por el riesgo de revictimización y la sensación de ineficacia del sistema (Esquel 2006).

Una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso del Ecuador nos da una pista de cómo el sistema trata a las víctimas, refiriéndose el fallo al deber de investigación, dice que el mismo tiene que "...ser asumido por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad..."<sup>25</sup>.

Todo esto se refleja en los índices de confianza en la justicia (incluyendo en la misma a la Función Judicial, Policía Nacional y Ministerio Público) y

en el apareamiento de formas de respuesta como la “justicia por mano propia”, la cual se manifiesta a través de linchamientos y la privatización de resolución de conflictos como las juntas campesinas; dos prácticas que suelen conllevar mayores abusos y desprotección. Esto conlleva un “círculo vicioso”: baja denuncia de los delitos, poca respuesta a los delitos denunciados, incremento de la desconfianza en el sistema, pocas salidas alternativas para la resolución de los conflictos en el marco de una sociedad democrática, incremento de formas violentas o abusivas de resolución de los conflictos<sup>26</sup>, aumento de los delitos, etc.

De acuerdo a Seligson (2007), en el Ecuador la confianza en la justicia de manera global<sup>27</sup> representa 32,8 puntos sobre 100 (8 puntos menos que en el 2004). En el caso de la Fiscalía para el 2001 el índice de confianza era de 30,1 sobre 100, para el 2004 subió a 34,4 y en el 2006 descendió a 27,8. En el caso de la Corte Suprema de Justicia, el índice de confianza en el 2001 era de 29 puntos, en el 2004 subió a 31,7 y en el 2006 bajo a 24,7 sobre 100 puntos<sup>28</sup>.

Es indispensable que se desarrolle una política integral del manejo de la conflictividad, pero sin perder de vista la necesidad de realizar una profunda reforma al “catálogo” de conductas amenazadas con sanciones penales. Para esto es necesario incrementar otra clase de respuestas y mejorar el funcionamiento del sistema procesal penal, lo cual incluye una reforma legal profunda para crear una diversificación de respuestas a los casos que se denuncian y la modificación de prácticas de trabajo por parte de todos los actores. Si no se toman medidas urgentes se incrementará la sensación de impunidad, de inseguridad y de desconfianza en las instituciones encargadas de garantizar la protección de la ciudadanía.

## Bibliografía:

- Cetina, Gustavo (2003). “La función penal del Estado: retribución, prevención y composición en el sistema penal”. Publicado en *Manual de Derecho Procesal Penal*: Tomo I.OICCPG. Guatemala.
- CYMACIT (2008). “Encuesta de victimización DMQ-2008. Quito: MDMQ. [http://www.observatorioseguridaddmq.net/anteriores/2-informe\\_enc\\_vic.htm](http://www.observatorioseguridaddmq.net/anteriores/2-informe_enc_vic.htm). (Consultado el 1 de julio del 2008).
- Corporación Latinobarómetro (2007). “Informe Latinobarómetro: 2007”. Chile. (Resultados sobre 1200 encuestas)
- Ferrajoli, Luigi (2001). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta. Madrid. Quinta Edición. Páginas 336 y 337.
- Fundación Esquel (2006). “Segunda Evaluación del Sistema Procesal Penal”. Fondo Justicia y Sociedad. Quito; Esquel.
- Lesh, Heiko (2000). *La función de la pena*. Universidad Externado de Colombia-Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho. Bogotá. Página 14.
- Pérez, Álvaro (1989). “La perspectiva abolicionista”. Serie Monografías Jurídicas No. 65. Bogotá: Editorial Temis.
- Rico, José M. José (1998). *Crimen y justicia en América Latina*. México D.F.: Editorial Siglo XXI. Quinta Edición. Página 32.
- Santillán Alfredo (2008) “Ajusticiamiento popular en tiempos de la seguridad ciudadana. Boletín Ciudad Segura No. 22. Quito: FLACSO.
- Seligson, Mitchell y otros (2007). Informe Auditoría de la Democracia: Ecuador 2006. Vanderbilt University.
- Simon, Farith (2006). “Administración de Justicia y Seguridad ciudadana: la ley del más débil”. Boletín Ciudad Segura No. 6. Quito: FLACSO.
- Vargas, Juan Enrique (2008). “La Nueva Generación de Reformas Procesales Penales en Latinoamérica”. Publicado en la Revista URVIO No. 3 (enero). Páginas 33 a 46.
- Villacrés, Nilhda (2004). “Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca”. En Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana: Primera Fase. Oswaldo Jarrín (compilador). Quito: FLACSO - ESQUEL.
- Zaffaroni, Eugenio (1991). “¿Vale la Pena?”. Publicado en Revista “No hay Derecho” No. 5. Buenos Aires.

## Notas:

- 1 Doctor en Jurisprudencia y Abogado por la Universidad Católica del Ecuador., con estudios de Maestría en Derechos de Infancia y Adolescencia en la Universidad Internacional de Andalucía. Actualmente es profesor de la Universidad San Francisco de Quito, participó en el proceso de reforma judicial del Ecuador durante casi 10 años, publicando varios estudios al respecto.
- 2 Esto se refleja en el principio “*mala in se, sino mala prohibita*”.
- 3 La otra posibilidad de estudio es la referida a los delitos, y obviamente a las penas aplicables para cada caso, lo que se refleja en el derecho penal.
- 4 Por su claridad voy a seguir la sistemática de Heiko Lesh (2000: 18).
- 5 El principal exponente de esta teoría es J. P. Anselm Von Feurbach.
- 6 Hay autores que critican la vinculación que Ferrajoli hace entre derecho penal y reparación de la víctima, se sostiene que la reparación es una tarea fundamentalmente del derecho privado, pero se recuerda que existe un “revaloración” de la víctima, pero que la reparación no es una función del derecho penal (Cetina 2003).
- 7 Esto aparece con aún mayor claridad en el caso de los adolescentes, como se desprende del artículo 309 del Código de la Niñez y Adolescencia: “El proceso de juzgamiento, además de establecer el grado de participación del adolescente en el hecho del que se le acusa, tiene por finalidad investigar las circunstancias del hecho, la personalidad del adolescente y su conducta y el medio familiar y social en el que se desenvuelve, de manera que el Juez pueda, de acuerdo a las reglas establecidas en este Código, aplicar la medida socioeducativa más adecuada para fortalecer el respeto del adolescente por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, promover la reintegración del adolescente y que éste asuma una función constructiva en la sociedad.” (resaltado no consta en el original).
- 8 El índice de confianza en la justicia en el año 2006 era de 32,8 sobre 100 puntos, este había caído en 8 puntos desde el 2004 (Seligson y otros 2007).
- 9 La Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende a la impunidad como “...la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”. Entre otras sentencias la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la impunidad en los casos: Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párrafo 120; Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafos 143 y 185. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 Noviembre de 2002. Serie C No. 96, párrafo 53.a); y, Caso del Caracazo Vs. Venezuela. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95 párrafos. 116 y 117.
- 10 Para esto vamos a utilizar los elementos de las sentencias de la Corte Interamericana.
- 11 Caso Bámaca (parr 201) fondo.
- 12 Gómez Paquiyauri 230. Cfr. *Caso Tibi*, supra nota 3, párr. 257; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, supra nota 251, párr. 230, y *Caso 19 Comerciantes*, supra nota 254, párr. 261. *Caso Molina Theissen*. Reparaciones, supra nota 9, párr. 81. . *Caso Myrna Mack Chang*, supra nota 2, párr. 274; *Caso Trujillo Oroza*. Reparaciones, supra nota 51, párr. 114; *Caso Bámaca Velásquez*. Reparaciones, supra nota 51, párr. 76.
- 13 Albán Cornejo párrafo 61. Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*, supra nota 14, párr. 177; *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, supra nota 39, párr. 255; *Caso Zambrano Vélez y otros*, supra nota 9, párr. 120; y *Caso Canlonal Huamani y García Santa Cruz*, supra nota 13, párr. 131. Cfr. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 83; y *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 80.
- 14 Cfr. *Caso Bulacio*. OP. Cit., párrafo 72. En el mismo sentido, *Caso Juan Humberto Sánchez*, párrafo 149; *Caso Las Palmeras*, Reparaciones, párrafo 38; y *Caso del Caracazo*, Reparaciones, párrafo 77.
- 15 Bulacio. Párrafo 73.
- 16 El Código Penal establece que las infracciones son “los actos imputables sancionados por las leyes penales y se dividen en delitos y contravenciones, según la naturaleza de las pena particular” (artículo 10).
- 17 De acuerdo al artículo 32 del Código de Procedimiento Penal la acción penal es de tres clases: pública de instancia oficial; pública de instancia particular; y, privada.

- 18 El Código de Procedimiento Penal se aprobó el 11 de enero del 2000, se publicó en el Registro Oficial de 13 enero del mismo año entró en vigencia el 13 de julio del 2001.
- 19 En el contexto de la política de seguridad ha sido notorio el tema de la participación comunitaria, tanto en la creación de brigadas de seguridad, como el establecimiento de cuarteles de “policía comunitaria”.
- 20 De esto da cuenta el considerando octavo del Indulto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente a los responsables de estos delitos: “... en el caso concreto de las personas que transportan pequeñas cantidades de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, denominadas “mulas”, que se dedican al pequeño comercio de las mismas, han recibido sentencias desproporcionadas entre el ilícito cometido y la sentencia, sin que exista la debida proporcionalidad entre el daño causado y la pena impuesta...”.
- 21 Los datos citados corresponden al estudio de victimización realizado por FLACSO en marzo del 2008. También se puede encontrar datos en la “Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca”, realizada en mayo del 2003 (Villacrés, 2004). Lamentablemente las metodologías utilizadas y los ámbitos de estudios diversos no permiten una comparación de resultados.
- 22 El “Índice de Victimización de Hogares” (IVH) representa para el estudio citado el porcentaje de hogares que fueron víctimas de robos a vivienda, vehículos o accesorios en los últimos 12 meses.
- 23 El “Índice de Victimización de Personas” (IVP) es el porcentaje de personas mayores de 16 años que fueron víctimas de alguno de estos delitos: robo con o sin fuerza, ataques y amenazas.
- 24 El Índice de Percepción de Inseguridad (IPI), indica el porcentaje de hogares que han manifestado cualquiera de las siguientes opciones: se sienten nada o poco seguros al caminar en su barrio; creen que en los últimos 6 meses no habido alguna mejora en la seguridad ciudadana; califican al servicio de la policía del sector como malo o regular; se han organizado en el barrio para mantener la seguridad; en las últimas semanas han tenido alguna conversación sobre delincuencia y seguridad.
- 25 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Sentencia de 22 de noviembre del 2007. Párrafo 62.
- 26 En una encuesta de la Policía Nacional citada por Alfredo Santillán un 42% de las personas encuestadas dicen que harán justicia por mano propia si detienen a unas personas que han cometido un robo (Santillán 2008).
- 27 Incluye Fiscalía, Corte Suprema, Tribunal Constitucional y Defensoría del Pueblo.
- 28 Un dato relevante es la necesidad de pago de sobornos, un 45,5 % de las personas reportan haber pagado coimas en la justicia (Seligson 2007).

# Corte Penal Internacional: vigilante ante la impunidad

Blanca Armijos

En Roma, el 17 de julio de 1998, la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas suscribió el acta de constitución de la Corte Penal Internacional (CPI), denominación asignada a un Tribunal de Justicia Internacional permanente, cuya misión es juzgar a las personas que han cometido crímenes de genocidio, guerra y lesa humanidad como: esclavitud, apartheid, exterminio, asesinato, desaparición forzada, tortura, secuestro, delito de agresión, entre otros. Su jurisdicción está en los conflictos internacionales y nacionales.

Si bien cada Estado posee un marco jurídico desde el cual debe proteger a las víctimas de conflictos internos y externos de su país, existen normas que en muchos casos son violentadas, lo que ocasiona que personas sospechosas de haber cometido crímenes no sean enjuiciadas, quedando los delitos en la impunidad. En algunos países, los propios agentes del Estado han sido los perpetradores de violaciones de derechos humanos.

Un ejemplo de esto, es lo sucedido en Colombia con la aprobación de la Ley 975, denominada “Justicia y Paz” en Julio del 2005 durante la presidencia de Álvaro Uribe. Inicialmente y sin ser su único fin, esta normativa permitía “que los principales jefes paramilitares escaparan a las sanciones incurridas por [sus] crímenes”<sup>1</sup> contra el pueblo colombiano, pues dejaba ver al paramilitarismo como delito político de sedición. Los militantes de las Auto-defensas Unidas de Colombia –AUC, se desmovilizaron protegidos bajo medidas legislativas que les otorgaban beneficios varios (económicos, políticos y civiles) obviando su responsabilidad en las lesiones causadas a miles de colombianos. Históricamente, las AUC han sacrificado vidas colombianas y tomado posesión arbitraria de sus tierras, han actuado de forma vinculada con los grupos políticos de extrema derecha en ese país, relación actualmen-

te conocida como “parapolítica”. De modo que, la Ley Justicia y Paz, ha amparado estos crímenes y los ha procesado bajo cargos de concierto para delinquir agravado, más no como delitos de lesa humanidad, configurando una suerte de amnistía destinada a asegurar la impunidad de los paramilitares.

Por tal razón, el abogado argentino Luis Moreno Ocampo, Fiscal de la CPI, llegó a Colombia en agosto del 2008, buscando explicaciones y respuestas sobre nexos de la parapolítica en los miles de crímenes de lesa humanidad cometidos por jefes paramilitares en ese país, los cuales han sido juzgados por cortes estadounidenses como narcotráfico, encubriendo los cargos verdaderos. Como sostiene Ocampo, “los crímenes contra la humanidad y lesa humanidad no son cuestiones nacionales. Hay una comunidad internacional que puede intervenir sobre estos casos”<sup>2</sup>.

En este sentido, si la justicia al interior de un país no funciona, es inexorable la intervención de la Corte Penal Internacional, como una instancia de carácter permanente que juzga a los autores de crímenes que atentan el derecho internacional humanitario, con el objeto de superar la impunidad que reina en los Estados sin que esto implique violar su principio de soberanía.

Notas:

- 1 <http://www.polodemocratico.net/Colombia-culpable-de-crimes>
- 2 <http://www.aporrea.org/internacionales/n105082.html>

# Justicia, impunidad y libertad de expresión

Jenny Pontón Cevallos

Con la explicitación de los derechos humanos sobrevino la consolidación, entre otros, del derecho a buscar, recibir y emitir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión, así como la prohibición de la censura previa. Con distintas variantes lo señalan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De modo que la comunicación de los procesos judiciales a través de los medios está enmarcada tanto en los tratados internacionales como en la constitución y leyes de cada país, e incluso con mayor minuciosidad en los códigos de procedimiento penal, y, en menor medida, por la deontología periodística (Lello, 2001)<sup>1</sup>.

No obstante, la vinculación entre justicia y prensa históricamente ha sido conflictiva en varios aspectos: por la ausencia de dominio del léxico jurídico de los periodistas, por la ignorancia mutua sobre la importancia de ambos sectores para la sociedad, por el secretismo que caracteriza a la función judicial que impide que se conozcan adecuadamente los resultados de los procesos, así como por los juicios paralelos que muchas veces montan los medios sobre determinados casos, pues éstos se toman la atribución de acusar y juzgar a las personas antes del veredicto oficial de la autoridad competente, lo cual ha ocasionado mucho daño a la democracia de los países.

Una crítica común al trabajo de los medios respecto de los procesos judiciales es la propagación de noticias falsas, inexactas o tendenciosas, producto de la espectacularización que emplean para ganar audiencias o lectores. Si bien es lógico que los medios estén sometidos a las reglas del mercado al constituir empresas privadas, su condición no justifica la manipulación de la

información para ganar *rating* y aumentar las ventas, pues aunque “los tratados de derechos humanos otorgan una fuerte protección a la libertad de prensa, establecen al mismo tiempo la responsabilidad ulterior de los medios por los excesos informativos” (Lello 2001); es decir, que el derecho a informar no es el único derecho humano, y que éste no puede afectar otros derechos como el respeto a la integridad de las personas y/o la presunción de inocencia de quienes son acusados hasta que exista una sentencia.

En este sentido, se podría decir que tanto el poder judicial como la prensa están cargados de intereses particulares, pero al mismo tiempo es evidente que tanto el uno como el otro son muy importantes en la lucha contra la *impunidad* para lograr sociedades más justas, transparentes y democráticas. De manera que, la información difundida por los medios, es una vía insustituible para que la sociedad conozca no solo sobre el juzgamiento de los delitos que afectan los intereses de la ciudadanía, sino también la actividad y el desempeño de los órganos encargados de velar por la seguridad de la población; siempre y cuando esto se realice en el marco de un periodismo veraz y diligente en la búsqueda de las versiones de los hechos, que actúe fundamentalmente con prudencia en la construcción de la noticia.

Notas:

- 1 Lello, Iván Gustavo (2001). “Justicia penal y medios de comunicación”. Revista Latina de Comunicación Social, 41. Disponible en:<http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina41may/53lello.htm>

# Criterios generales para evitar la impunidad

Alfredo Santillán

Tanto el estudio presentado en este boletín como otros diagnósticos del sistema penal ecuatoriano son claros en mostrar la magnitud del problema estructural que puede sintetizarse mediante la imagen de un gran embudo. Del total de transgresiones a la norma jurídica (criminalidad real) tan solo un porcentaje pequeño son denunciados. De esta fracción un porcentaje reducido es efectivamente procesado al interior del sistema penal y, de este porcentaje, una parte mínima termina en una condena sea absoluta o condenatoria. Esto conduce a pensar, por un lado, que el sistema judicial no solo que es ineficiente e inoperante, sino que en el plano social tiene un efecto crítico; y por otro lado, que el sistema penal tal como funciona hoy en día reproduce la desigualdad social y acentúa la injusticia.

En este sentido, se requiere un proceso de reestructuración urgente como un punto estratégico en la construcción de la seguridad ciudadana, pues la mayoría de los esfuerzos se enfocan en el reforzamiento de la institución policial, los cuales si no van acompañados de esfuerzos paralelos en el sistema judicial y en el sistema de rehabilitación social, terminan siendo una solución tan solo aparente a los problemas de inseguridad.

Un primer punto clave es ver las diferencias entre la respuesta del sistema penal en función de los tipos de delitos. Así, se puede observar que el sistema responde con mucha mayor eficacia ante los delitos que tienen que ver con el narcotráfico que con las otras categorías. Ante esto, una primera intervención supondría desmontar esta jerarquización arbitraria del castigo y, por el contrario, reorientarlo hacia los problemas más acuciantes de la población, como son el delito contra las personas y el delito contra la propiedad.

Una segunda estrategia tiene que ver con la adopción de medidas tendientes a ampliar y mejorar la infraestructura física y los recursos humanos

del sistema judicial. En el Ecuador, el número de jueces, fiscales, y otros funcionarios judiciales por porcentaje de población es altamente deficitario, lo que no sucede con otros actores vinculados con la seguridad como la población policial. Este incremento de funcionarios judiciales debe ir acompañado de un mejoramiento en la capacidad técnica y de gestión de dichos funcionarios/as, para lo cual se debe contar con sistemas de evaluación periódica y con indicadores precisos sobre el funcionamiento del sistema, para que esto a su vez impida las formas de corrupción al interior del sistema. En este mismo campo deben estudiarse mecanismos para simplificar los procesos judiciales o hacerlos más ágiles, como por ejemplo, con el fortalecimiento de los juicios orales y otros mecanismos.

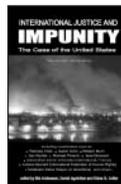
Finalmente, se podrían implementar acciones para evitar que el sistema penal sea la única instancia legítima para la resolución de los conflictos que se producen al interior de una sociedad. En este sentido, resulta significativo incentivar las formas alternativas de resolución de conflicto como la mediación, que facilita el entendimiento entre las partes sin necesidad de entrar al sistema judicial. Esta lógica es perfectamente compatible con la lógica de la seguridad ciudadana que vincula directamente la seguridad con las formas de convivencia ciudadana. La convivencia pacífica no significa la ausencia de conflictos sino por el contrario apunta a encontrar formas de procesar los conflictos que reduzcan al mínimo la necesidad del uso de la violencia legítima ejercida por el sistema penal.

## Datos y cifras sobre justicia e impunidad - 2008

Motivo	País	Detalle
Violencia de Género	Egipto	En la primera mitad de 2007 murieron cerca de 250 mujeres a causa de la violencia ejercida por sus esposos o miembros de su familia y una media de 2 mujeres era violada en el país cada hora.
Pena de Muerte	24 países	1.252 personas fueron ejecutadas por su respectivo Estado en 2007; sin embargo, 104 países votaron a favor de una suspensión en contra de la pena de muerte.
Tortura	Más de 81 países	En el 2007 se dieron casos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en más de 81 países.
Discriminación a mujeres, migrantes y minorías	33 países	Al menos 23 países tienen leyes que discriminan a mujeres, al menos 15 países tienen leyes que discriminan a los migrantes, y al menos 14 países tienen leyes que discriminan a minorías.
Detenciones arbitrarias	Afganistán e Irak	Al concluir 2007 había más de 600 personas detenidas sin cargos, juicio o revisión judicial de su detención en la base aérea estadounidense de Bagram - Afganistán y 25.000 permanecían retenidas por la Fuerza Multinacional en Irak.
Juicios sin garantías	54 países	En el Informe 2008 de Amnistía Internacional se examinan 54 países en donde se celebraron juicios sin las debidas garantías procesales.
Reclusión sin cargos	Guantánamo-Cuba	Se ha recluso a alrededor de 800 personas desde que se abrió este centro de detención en el 2002. En el 2008 continúan reclusas 270 personas sin cargos o sin el debido proceso legal.
Derecho al trabajo	Colombia	Al menos 39 sindicalistas fueron asesinados en Colombia en 2007; 22 han muerto en los primeros cuatro meses del 2008.

Fuente: Informe de Amnistía Internacional (2008) - Elaboración: Diana Mejía

Andersson, Nils, Daniel Iagolnitzer y Diana Collier (editores) (2008). **International Justice and Impunity: The Case of the United States**. USA: Association for the Defense of International Humanitarian Law/ Clarity Press. 304 pp. ISBN: 978-0-932863-57-7



Este libro debe ser leído por cualquier persona que esté en desacuerdo con el rol que desempeñan los Estados Unidos en el mundo actual. Aborda las medidas propuestas en una conferencia internacional realizada en París en septiembre del 2005, la cual trató sobre la impunidad existente con respecto a los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos por este país. El libro está dividido en tres partes y consta de 26 artículos, los cuales evidencian el abuso y la arbitrariedad con que han actuado los Estados Unidos, comparando esta situación con los niveles de atrocidad que existieron en la Segunda Guerra Mundial. De manera que el texto denuncia que la violencia perpetrada por este país continúa sin disminución y sin castigo en el contexto actual (fuente: [www.bookmasters.com](http://www.bookmasters.com), traducción propia).

Amnistía Internacional (2007). **Sal en la herida: La impunidad efectiva de los agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos**. Madrid: Amnistía Internacional. 78 p.p. ISBN: 13:978-84-96462-17- 5



En España la tortura y los malos tratos de personas detenidas en manos de agentes encargados de hacer cumplir la ley es una práctica extendida y persistente. Junto con otras organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y diversos órganos de derechos humanos de Naciones Unidas y el Consejo de Europa, Amnistía Internacional lleva años expresando preocupación por esta situación, así como por la impunidad que disfrutaban muchos agentes de policía en relación con estos delitos. Este informe integral documenta casos de tortura y malos tratos infligidos a personas bajo custodia, demostrando que España está incumpliendo sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al no tomar medidas preventivas, no llevar a cabo investigaciones eficaces ni garantizar justicia para las víctimas (fuente: Amnistía Internacional). Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/stay-informed/publications/books>

## Páginas web

### **Coalición por la Corte Penal Internacional**

<http://www.iccnw.org/?lang=es>

### **Amnistía Internacional**

<http://www.es.amnesty.org/boletin/suscripcion/>

### **Comisión de la verdad - Ecuador**

<http://www.coverdad.org.ec/>

### **Comisión Ecuménica de Derechos Humanos - CEDHU**

<http://www.cedhu.org/>

### **Plataforma Argentina contra la Impunidad**

<http://www.plataforma-argentina.org>

# Constitución y seguridad



# Constitución, leyes y políticas garantistas de seguridad ciudadana

Fernando Carrión M.

El marco institucional de la Seguridad Ciudadana se ha transformado notablemente en el país desde que Rafael Correa asumió la Presidencia de la República. Es una mutación bastante significativa, que tiene –entre otros– tres componentes: la conformación de un nuevo marco jurídico, la transformación de la arquitectura institucional y la presencia de unas políticas de seguridad; lo cual muestra la importancia que el gobierno nacional le ha asignado al tema.

El marco legal ha sufrido una sustancial modificación que se sustenta en la aprobación de la nueva Constitución y la redacción de dos leyes fundamentales: la reforma al Código Penal y de Procedimiento Penal y la aprobación de la Ley de Seguridad Pública. En el caso de la Constitución, existen al menos tres grandes cambios: el primero y quizás más significativo, es el reconocimiento al pluralismo jurídico, construido bajo la coexistencia del “derecho indígena” con el “mestizo”, gracias a la condición de Estado plurinacional definido en el artículo primero de la carta suprema. El segundo, tiene que ver con la naturaleza de las garantías ciudadanas, en tanto se produce un importante salto de la “acción cautelar” a la “acción de conocimiento”. Y un tercer elemento tiene que ver con el hecho de que la Policía se la define como civil (desmilitariza su estructura y su finalidad), se le otorga la misión de la seguridad ciudadana y la coordinación de sus acciones con las autoridades locales.

En cuanto a las leyes, se tiene la aprobación de Ley de Seguridad Pública y del Estado que crea un sistema de seguridad que tiene tres componentes centrales: la creación del Comité de Seguridad Pública, integrado por las más altas autoridades (Ejecutivo, Legislativo, la Corte Nacional de Justicia, Fuerzas Armadas y Policía); el diseño de una Secretaría Nacional de Inteligencia

adscrita a la Presidencia de la República; y la coordinación entre Fuerzas Armadas y Policía en momentos de conmoción social. La Ley provoca, entre otras, un par de inquietudes: por un lado, la declaración de ciertos territorios como zonas o áreas reservadas de seguridad y el peso que se le asigna a la seguridad del Estado (pública) por sobre la de sus habitantes (ciudadana). Las reformas al Código Penal y al de Procedimiento Penal muestran avances en el sentido de despenalizar algunos delitos (por ejemplo, aquellos hurtos menores a tres remuneraciones básicas unificadas: USS 654), penalizar otros (genocidio, etnocidio, odio); así como establecer límites al abuso de la prisión preventiva, entre otros.

En el ámbito institucional hay que mencionar la construcción de una estructura jerárquica que parte con la creación de dos ministerios coordinadores que tienen directa relación con el tema: el uno por presencia, Ministerio de Seguridad Interna y Externa, y el otro por omisión, Ministerio de Coordinación Política. Este segundo caso permite la redefinición competencial del Ministerio de Gobierno en el entendido que tiende a especializarse más en el tema seguridad (¿Ministerio de Seguridad?) dejando para el Ministerio de la Coordinación Política el manejo de la política. De allí que el Ministerio de Gobierno define la acción policial con un presupuesto adicional de USD 330 millones, mientras la creación del Ministerio de Justicia permite establecer la política en el tema carcelario (el número de presos ha sido reducido en un 40%). También es importante señalar el fortalecimiento que se ha producido en el Ministerio Público, y lo poco que se ha avanzado en el ámbito de la administración de la justicia.

# Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?

Juan Pablo Aguilar<sup>1</sup>

Tengo que confesar que creo poco en las leyes.  
Si son demasiado duras, se las transgrede con razón.  
Si son demasiado complicadas, el ingenio humano  
encuentra fácilmente el modo de deslizarse por las mallas  
de esa red tan frágil [...] Cambian menos rápidamente que  
las costumbres; peligrosas cuando quedan a la zaga de éstas,  
lo son aún más cuando pretenden precederlas.

Marguerite Yourcenar, Memorias de Adriano

## Nueva Constitución, ¿nueva seguridad?

**A**nte el pedido de analizar los cambios que, en materia de seguridad ciudadana, se derivan de la nueva Constitución de la República, se puede caer fácilmente en la tentación de comparar textos. El trabajo se reduciría, en ese caso, a un análisis comparativo entre la codificación constitucional de 1998 y el texto aprobado por la Asamblea Constituyente en 2008; todo podría resumirse en cuadros como los que constan más adelante y en las conclusiones que, sobre avances o retrocesos, podríamos extraer a partir de ellos.

Al hacerlo se dejaría de lado, sin embargo, que los textos legales no tienen la virtud, por sí solos, de modificar una realidad; es más, ni siquiera son capaces de enunciarla, en la medida en que están contruidos como un discurso prescriptivo, esto es, un discurso que pretende no describir hecho alguno, sino indicar formas de comportamiento (Correas, 2004: 30-37).

Se trata de un discurso que –para usar la expresión del primer artículo del Código Civil tan conocida por los abogados– “manda, prohíbe o permite” y al

hacerlo, expresa el poder de quienes tienen la capacidad de mandar, prohibir o permitir; aunque se reclame como expresión de la justicia, manifestación de la voluntad soberana o mandato libremente consentido por todos y todas.

En palabras de Óscar Correas (2004), “los discursos prescriptivos constituyen un caso de ejercicio del poder” (Correas, 2004: 131); por eso, quien los toma por verdaderos acepta el discurso del poder y permite que el ordenamiento jurídico cumpla satisfactoriamente su función de justificador del orden existente.

En realidad, en una norma jurídica es menos importante lo que ésta dice o lo que quien la redactó pretendió decir, que lo que a partir de su lectura pueden hacer los que la aplican. Contra lo que sostenía la doctrina tradicional, las normas no tienen un “recto sentido”, ni una única interpretación posible; su sentido será aquél que, dentro de los límites impuestos por el texto, le dé el o la intérprete. De modo que, la labor interpretativa es un acto de voluntad y no de conocimiento (Kelsen, 1975: 167-169); por eso puede decirse que “una constitución no es el texto escrito en un papel, sino el texto realmente producido por una voluntad de poder. Y se trata de una nueva constitución si hay un nuevo poder, aunque se trate, en el papel, del mismo texto” (Correas, 2004: 09).

No basta, entonces, establecer que una norma se ha modificado para considerar que a partir de esa modificación la realidad será diferente. Hay, al menos, dos factores adicionales que deben ser tomados en cuenta: las condiciones de aplicación de la norma y la voluntad de aplicarla.

## Las normas sobre seguridad

Definamos, primero, el espacio normativo al que vamos a referirnos y para ello respondamos a una pregunta: ¿Qué normas constitucionales tienen que ver con la seguridad ciudadana?

En la base del derecho moderno se encuentra la idea de que toda persona es titular de derechos inalienables, y que el estado existe para mantener esos derechos. El segundo artículo de la Declaración de los Derechos de la Revolución Francesa lo resume muy bien: “el fin de toda asociación política es el mantenimiento de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”<sup>2</sup>.

La seguridad se presenta como un derecho pero, si seguimos al diccionario y la relacionamos con aquello que está “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”<sup>3</sup>, deberíamos pensar que no es un derecho independiente, sino que se deriva de otros derechos; es decir, que esa ausencia de peligro, daño o riesgo existe solo en la medida en que los derechos de toda persona son respetados.

Podríamos afirmar, entonces, que son las normas sobre los derechos las que se relacionan directamente con el tema de la seguridad ciudadana. Esto, sin embargo, puede pasar a un segundo plano al constatar que la simple enumeración de derechos no garantiza que éstos existan en la realidad y sean respetados; todo lo contrario, la consagración legislativa de los derechos es en realidad una confesión de que en la sociedad hay comportamientos contrarios a los derechos reconocidos y actividades que atentan contra ellos, por el solo hecho de que una Constitución, o cualquier ley, no tendría sentido si regulara comportamientos o estableciera derechos que siempre y en todo caso serían seguidos o respetados:

[...] no es necesario que haya una concordancia completa y sin excepción entre un orden normativo y los hechos a los cuales se aplica. Por el contrario, debe haber la posibilidad de una discordancia. Si no el orden normativo ya no tendría ningún sentido ¿Por qué dar una orden a alguien si puede admitirse que se conducirá necesariamente de la manera deseada? La norma fundamental de un orden social al cual se obedeciera en toda circunstancia debería legitimar de antemano todo hecho posible prescribiendo la conducta efectivamente seguida. Ordenaría hacer lo que se quiere hacer. Un orden social de esta naturaleza no tendría más sentido que otro orden en contradicción completa con los hechos que regula (Kelsen, 1975:141).

El tema, entonces, tiene que ver menos con el reconocimiento de los derechos, que con la existencia de instrumentos que permitan hacerlos efectivos o restaurarlos cuando sean quebrantados. Siendo así, y a riesgo de simplificar, podríamos responder a la pregunta sobre las normas relacionadas con la seguridad ciudadana afirmando que éstas son, fundamentalmente, las que tienen que ver con las garantías para la protección de los derechos y con la institucionalidad que monopoliza la fuerza para asegurar el mantenimiento de un orden determinado. Empecemos por las primeras.

## Las garantías ¿Qué hay de nuevo en los textos?

Empecemos con las garantías a las que, siguiendo a Ramiro Ávila (2008: 89), entenderemos como “los mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho que está reconocido en la misma Constitución”. ¿Hay diferencias entre la forma en que el tema de las garantías es concebido por la codificación constitucional de 1998 y por el texto de 2008? Ramiro Ávila considera que sí y que esas diferencias convierten a la Constitución vigente en más avanzada que su predecesora.

En lo que tiene que ver con la naturaleza de las garantías, según el mismo autor, la Constitución de 2008 avanzaría al establecer una acción de conocimiento, diferente de la cautelar que habría reconocido el anterior texto constitucional. El cuadro No. 1 resume muy bien la diferencia entre ambos tipos de acciones.

No obstante, a juicio de Ramiro Ávila, hay otras diferencias de fondo:

La Constitución de 1998, en teoría, protegía “cualquier derecho consagrado en la Constitución”. Sin embargo, por la restricción de que la persona debía comparecer “por sus propios derechos” y que éstos debían provocar un daño grave e inminente, los derechos protegidos se restringieron a los derechos civiles, con particular énfasis en los derechos relacionados con la propiedad; lamentablemente, la litigación de los derechos que tenían dimensión colectiva, como el derecho a la atención inmediata de salud o el derecho a una educación de calidad, nunca pudieron ser exigibles. En estos casos, era difícil demostrar el daño o la titularidad del derecho. En la práctica, entonces, no se pudo exigir “cualquier” derecho. En la Constitución del 2008, en cambio, tenemos una acción de carácter general, que se puede aplicar a cualquier derecho, y acciones especiales para determinados derechos específicos, dependiendo de la peculiaridad de las violaciones que se puedan producir (Ávila, 2008: 97).

Las diferencias que el autor encuentra entre las garantías previstas en la Constitución de 1998, y las que constan en la de 2008, se resumen en el cuadro No.2.

Para quien se limite a consultar el cuadro, la superioridad de la Constitución de 2008 resulta indudable: doce garantías frente a las tres escasas de la Constitución anterior; hay, sin embargo, que matizar esta comparación, y para eso conviene descender de los textos a la realidad.

<b>Cuadro No. 1</b> <b>Diferencias entre la acción cautelar y la acción de conocimiento</b>		
	<b>Acción cautelar</b>	<b>Acción de conocimiento</b>
<b>Objetivo</b>	Cesar o impedir la violación de DD.HH.	Reparar
<b>Procedimiento</b>	Informal	Reglado
<b>Efecto</b>	Suspender un acto de un DD.HH.	Declarar la violación
<b>Prueba</b>	No existe	Debe existir
<b>Forma</b>	Resolución	Sentencia

Fuente: Ávila (2008: 96)

<b>Cuadro No. 2</b> <b>Las garantías en los textos constitucionales de 1998 y 2008</b>		
<b>Derecho protegido</b>	<b>1998</b>	<b>2008</b>
Violaciones graves e inminentes	Amparo (Art. 95)	Medida cautelar (Art. 87)
Todo derecho (fondo)	No existe	Acción de protección
Libertad (detención arbitraria)	Hábeas Corpus	Hábeas Corpus
Integridad física (tortura)	No existe	Hábeas Corpus
Desaparición forzada	No existe	Hábeas Corpus
Libertad (prisión preventiva)	No existe (amparo judicial en el código de procedimiento penal)	Hábeas Corpus
Acceso a la información pública	No existe (ley orgánica de acceso a la información pública)	Acceso a la información pública
Intimidad (protección información personal)	Hábeas data	Hábeas data
Eficacia sistema jurídico	No existe	Acción de incumplimiento
DD.HH. y seguridad jurídica en lo judicial	Expresamente prohibido	Acción extraordinaria de protección
Garantía normativa	No existe	Garantías normativas
Garantía de política pública	No existe	Garantía de política pública
<b>Total</b>	<b>Tres garantías</b>	<b>Doce garantías</b>

Fuente: Ávila (2008: 98)

## Un paseo por la realidad

El problema del cuadro citado es que compara dos aspectos diferentes: mientras la nueva Constitución es vista como superior a partir de lo que promete su texto, a la anterior se la juzga sobre la base de la forma en que sus disposiciones fueron aplicadas.

Esto se ve claramente cuando en el cuadro se indica que la acción de amparo se refería a un grupo determinado de derechos, pese a que en la página anterior se afirma, transcribiendo el texto constitucional, que la garantía “en teoría” protegía cualquier derecho (Ávila, 2008: 97). Sabemos que, en la práctica, el Tribunal Constitucional optó por restringir el ámbito de los derechos protegidos, pero ese no era un problema del texto constitucional sino de la práctica concreta de los jueces. Si en ese entonces la norma no incidió en la práctica, ¿Qué hace pensar que ahora ocurra lo contrario? ¿Qué virtudes tiene el texto vigente para pensar que al leerlo se está describiendo una realidad?

Idéntica diferencia entre textos y realidades encontramos en el caso de las nociones de “acción cautelar” y “acción de conocimiento”. Ninguno de los textos constitucionales de 1998 impedía a un juez interesado en desarrollar todas las posibilidades de una acción como la de amparo, calificarla como de conocimiento; de hecho, incluso autores como Rafael Oyarte (2006), que sostenían la naturaleza cautelar del amparo, reconocían que el tema era objeto de polémica y que había quienes argumentaban que se trataba de un proceso declarativo y de conocimiento (Oyarte, 2006: 167).

Lo mismo puede decirse de la acción de incumplimiento, que no existía como tal en los textos de 1998, pero que bien podía desarrollarse a partir de la acción de amparo, prevista también para el caso de omisiones de las autoridades públicas (Oyarte, 2006: 103-111). Igual situación ocurre con el amparo judicial, regulado por el Código de Procedimiento Penal, pese a que no constaba en el texto constitucional.

Cierto es que la acción de acceso a la información no existía en la Constitución anterior, pero no puede desconocerse que nada en ella se oponía a su existencia; por eso, precisamente como consta en el cuadro, se la pudo establecer por mandato legal. En este punto, entonces, la Constitución de 2008 no innova, simplemente constitucionaliza normas que antes tuvieron rango de ley. Según Ávila (2008), mención aparte merecen las garantías normativas y de política pública:

La garantía, en la Constitución de 1998, se entiende ligada, fundamentalmente, a la acción judicial y subsumida en el título que reconoce los derechos [...] Aunque existe una norma que establece la obligación general de respeto a los derechos humanos como el más alto deber del Estado, esta norma no se operativiza como garantía sino a través de lo judicial. En este sentido, la concepción de la garantía es restrictiva. En cambio, la Constitución del 2008 le da al tema una relevancia fundamental y lo concibe de manera integral. La garantía corresponde a un título independiente de los derechos y no se restringe a lo judicial [...] por las garantías normativas (Art. 84), cualquier autoridad del Estado que tenga facultad para normar, como el parlamento al dictar leyes, el presidente al dictar reglamentos, los concejos municipales al dictar ordenanzas o los ministros al emitir una resolución, están obligados a adecuar esa norma a la Constitución y a desarrollar, en lo que se pueda y corresponda, los derechos; por las garantías políticas (Art. 85), cualquier autoridad que realice algún plan, programa o proyecto, de igual modo debe adaptar sus decisiones hacia la realización de los derechos [...] (Ávila, 2008: 92-93).

Cuando se cree en el discurso de la ley, se acaba pensando que lo que ella dice es lo que ocurre u ocurrirá realmente. Desde mi punto de vista, si se considera como garantía el disponer que las autoridades públicas, al expedir normas o al elaborar políticas públicas, deben someterse a la Constitución y respetar los derechos, no hay razón para pensar que no se ha establecido una garantía al consagrar a la Constitución como la norma fundamental del ordenamiento, exigir a todos someterse a ella y asumir el respeto a los derechos humanos como el deber fundamental del Estado.

Si el incumplimiento de esto último solo puede atacarse por medio de una acción judicial ¿No pasa lo mismo si lo que se incumple son los mandatos de los artículos 84 y 85 de la Constitución vigente? Es evidente que, en este caso, también se debe recurrir a la acción judicial, salvo que se piense que porque la Constitución dice algo, las autoridades van a hacer necesariamente eso. Parece claro que si fuera así, las garantías judiciales no tendrían razón de ser.

Nos encontramos, entonces, ante declaraciones constitucionales y no ante garantías que permitan exigir el cumplimiento de los derechos. Si a partir de estas ideas rehacemos el cuadro No. 2, la imagen que se nos presenta es bastante diferente (ver cuadro No.3).

Cuadro No. 3

Las garantías en los textos constitucionales de 1998 y 2008

Derecho protegido	1998	2008
Violaciones graves e inminentes	Amparo	Medida cautelar
Todo derecho (fondo)	Amparo	Acción de protección
Libertad (detención arbitraria)	Hábeas Corpus	Hábeas Corpus
Integridad física (tortura)	Amparo	Hábeas Corpus
Desaparición forzada	Amparo	Hábeas Corpus
Libertad (prisión preventiva)	En el Código de Procedimiento Penal	Hábeas Corpus
Acceso a la información pública	En la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública	Acceso a la información pública
Intimidad (protección información personal)	Hábeas data	Hábeas data
Eficacia sistema jurídico	Amparo	Acción de incumplimiento
DD.HH. y seguridad jurídica en lo judicial	Expresamente prohibido	Acción extraordinaria de protección
<b>Total</b>	<b>Cinco garantías, tres constitucionales y dos legales</b>	<b>Seis garantías, todas constitucionales</b>

Elaboración: propia

No pretendo sostener –sería absurdo– que las dos últimas constituciones dicen lo mismo en este punto, y que no hay ningún aporte sustancial en el texto de 2008. Sin duda, la tarea de redactar una nueva Constitución requería perfeccionar los textos, aclarar temas que venían siendo objeto de debate y estructurar de mejor manera el esquema de las garantías, a partir de la experiencia acumulada; esto se ha logrado, y los nuevos textos aportan indudables mejoras a los que les precedieron. Pero hay una gran diferencia entre perfeccionar lo existente y crear algo completamente nuevo.

En realidad, los problemas de la anterior Constitución estuvieron menos en los textos que en la actuación concreta de los jueces constitucionales; más en el recelo del Tribunal Constitucional para avanzar en el camino de las garantías de los derechos, que en prohibiciones o limitaciones constitucionales. La autora Claudia Escobar (2006) lo expresa muy bien al comparar la actuación de la Corte Constitucional Colombiana y la de nuestro Tribunal Constitucional:

En términos generales puede sostenerse que en el caso colombiano la Corte Constitucional ha intentado asumir una suerte de activismo judicial que implica el establecimiento de un sistema “fuerte” de control constitucional.

Este tipo de control ha permitido que las sentencias constitucionales tengan un papel preponderante, dentro del sistema de fuentes del derecho, aun por encima de las leyes y demás actos normativos que hacen parte del ordenamiento jurídico. En el caso ecuatoriano, el Tribunal Constitucional ha asumido el papel de “legislador negativo”, instaurando un sistema “débil” de control constitucional, en el que otras fuentes del derecho determinan los alcances del proceso político y normativo (2006: 23).

## Lo que dicen los jueces

Cuando se culpa de los problemas a los textos constitucionales o legislativos, se cae en la ilusión de pensar que el camino de la reforma normativa es el que lleva a la transformación de la realidad. Basta echar una mirada a este primer año de vigencia de la Constitución para comprender que, una vez más, lo que pensaron quienes redactaron los textos poco interesa a quienes tienen la obligación de aplicarlos.

Comparto, por ejemplo, el criterio de Ramiro Ávila cuando en textos como el siguiente, explica el alcance de los mandatos constitucionales y afirma, al hablar sobre la clase de actos de autoridad que pueden ser objeto de acciones constitucionales, que “en la Constitución del 2008 [...] se requiere que exista una vulneración de derechos reconocidos en la Constitución, no importa de qué tipo de acto provenga, de qué autoridad, ni qué condición tenga la persona víctima. Esto es, la violación de derechos humanos podría producirse por un acto administrativo, una norma, una política pública, un acto u omisión que proviene de un agente de Estado o de una persona particular” (Ávila, 2008: 97).

Para la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, sin embargo, la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo, pues en ese caso la vía es la acción de inconstitucionalidad (Sentencia de 8 de julio de 2009, caso Unión de Jubilados del Banco Central, séptimo considerando). Esta no parece ser una opinión aislada, pues la comparten constitucionalistas como Julio César Trujillo y Rafael Oyarte, tal como se desprende de una presentación del Servicio de Rentas Internas, a propósito de la acción de protección planteada en su momento contra la declaración patrimonial<sup>5</sup>.

El carácter excepcional de las garantías constitucionales, el hecho de que operen solo cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los dere-

chos es, según Ramiro Ávila (2008: 91-92), un defecto que debe superarse y que habría superado la Constitución de 2008. Sin duda, eso es lo que se pretendió hacer al redactar los textos constitucionales, pero en las reglas dictadas por la Corte Constitucional (2008) se dispone que “no se podrá acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley, salvo que se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (Corte Constitucional, 2008: art. 43:3).

Sobre la base de esta norma, los jueces han rechazado acciones de protección bajo el argumento de que contra el acto de autoridad impugnado pueden interponerse acciones contencioso administrativas (Sentencia de 29 de abril de 2009, Juzgado Cuarto de lo Civil de Pichincha, caso Jubilados del Banco Central, sexto considerando; sentencia de 20 de julio de 2009, Juzgado Quinto de lo Penal de Pichincha, caso Julia Weber, séptimo considerando).

Si tomamos en cuenta que la generalidad de los actos administrativos puede impugnarse ante los jueces contencioso administrativos, interpretaciones como las referidas reducen la acción de protección a su mínima expresión. Se trata, sin embargo, de la interpretación que se está abriendo paso y que además comparte el Presidente de la República, pues la ha incluido como parte del proyecto de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (art. 40:c)<sup>4</sup>.

Vale recordar, frente a esto, que tanto la doctrina como la jurisprudencia sobre la acción de amparo venían reconociendo que esta última, conforme al texto constitucional de 1998, podía “interponerse aunque existan otras vías de impugnación del acto materia de la garantía y que las mismas no hayan sido agotadas” (Oyarte, 2006: 173).

## Las condiciones de aplicación

El problema no está en la norma, ésta no tiene ninguna virtud mágica para modificar la realidad y las cosas seguirán siendo como son, pese a que la Constitución disponga que sean diferentes. Romperse la cabeza en la búsqueda del texto perfecto, el que enfrente todas las dificultades y llene todos los vacíos es, entonces, tarea inútil.

Son las condiciones de aplicación de las normas las que van a definir el sentido que éstas acabarán teniendo; el destino de la ley, entonces, depende menos del legislador que de los jueces y los funcionarios administrativos

encargados de decidir cómo debe ser aplicada en cada caso concreto. En este sentido, comparto el criterio de Ramiro Ávila cuando afirma:

La Constitución del 2008 exige jueces y juezas comprometidos, con considerables dosis de imaginación jurídica y hasta cierta inventiva judicial y activistas. Comprometidos no con la ley, sino con los derechos. Las garantías permiten que los funcionarios de Estado, particularmente los jueces y juezas, puedan alterar la realidad de exclusión, discriminación y sufrimiento (Ávila, 2008: 109).

Esos funcionarios del Estado, esos jueces comprometidos, no surgen por generación espontánea gracias a una reforma constitucional; hay que ir a buscarlos donde se forman, en las universidades, y es ahí donde debe producirse un pensamiento nuevo, capaz de entender y desarrollar todas las posibilidades de los instrumentos creados por los textos constitucionales. Lamentablemente, el estudio del derecho sigue centrado en valores tradicionales que convierten a la norma en el elemento fundamental, sino único de la enseñanza, proporcionando una importancia exagerada al análisis lógico formal de los textos legales; es decir, se ocupa fundamentalmente de su estructura y coherencia interna y desdeña sus contenidos políticos y económicos.

El resultado es la creación de una corriente dominante de abogados formados en los moldes del formalismo jurídico, acrílicos aplicadores de textos cuya verdadera función no alcanzan a comprender, e incapaces de orientar el derecho hacia el logro de los objetivos de justicia que proclaman como propios. Es muy clara, en este punto, la descripción que hace Alberto Wray (1992):

En un artículo publicado por los años setentas, aludía a una suerte de positivismo práctico y, recordando la afirmación de Bobbio en el sentido de que la mayor parte de los juristas modernos, por lo menos en Europa, ha sido positivista sin saberlo, sostenía que en el Ecuador, aunque la mayor partes se ha declarado antipositivista, “al dedicarse a la docencia ha practicado con mucha fe una especie de positivismo práctico”, porque al tiempo que ha postulado la necesidad de que el derecho se oriente hacia la justicia o hacia el bien general, sistemáticamente ha prescindido de todo análisis encaminado a examinar la vigencia real de tales valores, supuesta la validez formal de las normas (Wray, 1999:21).

La mejor demostración de la forma en que ese positivismo práctico del que habla Alberto Wray se ha enseñoreado de la mente de los juristas, es la fe que ponen y el esfuerzo que dedican al proceso de reforma normativa, incluso quienes rechazan expresamente el positivismo, como si admitieran que, a la larga, el texto de la ley es lo único que verdaderamente importa.

Los juristas que tenemos definen las condiciones de aplicación de las normas. Ante esto, de nada sirve que los textos constitucionales recojan lo mejor de la más avanzada doctrina jurídica crítica; quienes van a definir cómo deben entenderse las normas, con sus mentes cargadas de nociones tradicionales, serán incapaces de ver más allá del formalismo puro y duro que, como verdad revelada, recibieron en las aulas universitarias.

Pero no es únicamente en el mundo de los abogados en el que podemos hacer constataciones como éstas; en todas las formas institucionales se encuentran puntos de vistas, formas de comportamiento, culturas, que se adaptan a los nuevos textos normativos sin modificar la realidad, sino buscando la forma en que la ley pueda aplicarse sin necesidad de que las cosas dejen de ser como siempre. Esto nos lleva al segundo grupo de normas que, como se dijo más arriba, se relacionan con la seguridad ciudadana: aquellas que se refieren a la institucionalidad que monopoliza la fuerza para asegurar el mantenimiento de un orden determinado.

## Los textos constitucionales y las fuerzas del orden

Podemos empezar, aquí también, haciendo un cuadro comparativo que nos permita establecer qué ha cambiado en los textos constitucionales que regulan a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional (Ver cuadro No. 4).

La nueva Constitución refleja, sin duda, las ideas que en la última década se han venido desarrollando en relación con la necesidad de superar las visiones propias de la doctrina de seguridad nacional y terminar con la existencia de una institucionalidad paralela, la de la fuerza pública, que no responde a las normas constitucionales ni a los desarrollos del derecho internacional.

Definir las funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, dejar en claro la diferente naturaleza de las dos instituciones, detallar las consecuencias del principio de igualdad de derechos entre civiles, militares y policías, y establecer principios que permitan restringir el recurso a los esta-

<b>Cuadro No. 4</b>		
<b>Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en los últimos textos constitucionales</b>		
<b>Temas</b>	<b>1998</b>	<b>2008</b>
Lugar que ocupan en la estructura del Estado	Parte de la Función Ejecutiva	Parte de la Función Ejecutiva
Relación entre las FFAA y la Policía Nacional	Unificadas con el concepto de Fuerza Pública	Interés en establecerlas como distintas y con funciones separadas
Vinculación de la Policía Nacional a las FFAA	La Policía como fuerza auxiliar de las FFAA	No contiene una norma similar
Papel en el ordenamiento jurídico	Las FFAA son garantes del ordenamiento jurídico	Instituciones de protección de derechos, libertades y garantías
Carácter civil o militar de la Policía Nacional	No se dice nada	Se la califica como civil
Derechos del personal militar y policial	Norma general	Desarrollo del tema
Órgano superior responsable	Consejo de Seguridad Nacional y Consejo Nacional de Policía	No se regula nada sobre este tema
Servicio militar	Obligatorio	Voluntario
Estados de excepción	No se establece los principios a los que deben someterse	Se establecen los principios a los que deben someterse
Derecho al voto	Se niega	Optativo

Elaboración: propia

dos de excepción, son méritos evidentes de la nueva Constitución; aunque temas como la actividad empresarial de las instituciones armadas se han mantenido inalterados, y si bien se ha eliminado la referencia a las Fuerzas Armadas como garantes del ordenamiento jurídico, la forma de calificarlas como instituciones de protección de derechos, libertades y garantías, merece ser analizada y contrastada con la práctica, a fin de dejar en claro si se trata o no de un simple cambio de redacción que oculta idénticos temas de fondo.

Sería iluso, sin embargo, pensar que con el cambio constitucional hemos logrado instaurar la realidad que los textos prometen; me atrevería a decir que en un proceso de transformación, el cambio legislativo es lo menos importante de todo lo que es necesario hacer. Por lo tanto, es necesario repetirlo, los

problemas no están en las normas sino en las culturas institucionales que las utilizan para fines diferentes a aquellos para los que fueron pensadas.

Máximo Sozzo (2008) al analizar la reforma legal argentina que se realizó para terminar con la institución de la detención policial sin orden judicial, muestra cómo el cambio en las normas, cuando no va acompañada de nuevas formas de pensar, no consigue más que modos creativos de adaptarse a la nueva ley para seguir haciendo lo mismo. En resumidas cuentas, con independencia de lo que pueda decir la norma, “la misma forma de pensar el delito y su prevención se sigue traduciendo, sustancialmente, en la misma manera de actuar” (Sozzo, 2008: 221).

En el caso ecuatoriano, el artículo 163 de la nueva Constitución define a la Policía Nacional como una institución civil y al parecer –al menos por un largo tiempo– esto permanecerá en letras, porque la militarización de la Policía responde a una cultura institucional e incluso social (piénsese, por ejemplo, en los colegios militares, las bandas de guerra de los colegios no militares, el prestigio del uniforme, etc.), mucho más profunda que los textos constitucionales. Ya ocurrió con la Constitución de 1946 que el calificativo de civil conferido a la Policía por el artículo 153, no impidió que durante los casi veinte años de vigencia de ese texto, la institución consolide su carácter militar.

## Lo que se empieza a ver

Siendo así, es preocupante constatar que los puntos de vista de la Constitución no son los de los llamados a aplicarla, pese a que en su mayoría se trata de personas que participaron en el proceso constituyente, lo impulsaron y dieron su voto para aprobar los textos. A poco tiempo de entrar en vigencia la actual Constitución, el 15 de diciembre de 2008, el Acuerdo Ministerial 243 dispuso un Reglamento de Disciplina Militar que mantenía un enfoque preconstitucional sobre la materia y que desconocía el expreso mandato de que la tipificación de infracciones y las sanciones, solo pueden establecerse mediante ley.

Lamentablemente, esto no un fenómeno aislado, el proyecto de Ley de Seguridad Pública y del Estado remitido a la Comisión Legislativa por el Presidente de la República (el cual se tramita mientras escribo estas líneas), parte de la noción de no transformar la estructura basada en la Ley de Segu-

ridad Nacional, sino de introducir cambios en ella, como expresamente se dice en la exposición de motivos. En el proyecto, el Consejo de Seguridad Nacional, que desapareció de los textos constitucionales, sobrevive con una estructura básicamente igual a la prevista en la Ley de Seguridad Nacional; el servicio de inteligencia se convierte en una dependencia a órdenes del Ejecutivo, a quien corresponde reglamentar su funcionamiento; la tipificación detallada de infracciones se sustituye por un único tipo abierto en el que podría caer cualquier conducta; y, se renuncia a regular detalladamente los estados de excepción a partir de la buena base que la Constitución brinda para ello.

Parecería que, para los autores del proyecto, el problema de la reforma de las instituciones de seguridad se limita a lo que se podría denominar control civil de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y se soluciona sustituyendo con civiles a militares y policías; en otras palabras, todo se reduciría a mantener la vieja estructura, pero con jefes civiles. Esa no pasa de ser una simplificación que deja de lado lo fundamental: no hace falta una conducción civil, sino una conducción democrática. Fernando Bustamante, refiriéndose a la defensa, lo dice en los siguientes términos: “la conducción civil se refiere al sujeto que conduce y no a la naturaleza de la conducción. De esta forma, es perfectamente posible que existan formas de gestión no democrática de la defensa que sean manejadas por civiles o que expresen alguna forma de liderazgo civil no democrático” (Bustamante, 2005: 117-118).

El discurso constitucional se envuelve así con un ropaje de reforma (la dirección civil), pero termina sirviendo como instrumento hacia un orden no precisamente democrático, en el que el poder autoritario no desaparece, simplemente cambia de manos.

No es extraño, por eso, que el proyecto presidencial pase por alto el que debería ser tema central de la ley: la regulación de los estados de excepción. La declaratoria de emergencia ha sido, durante los últimos diez años de régimen democrático, un instrumento al que han recurrido constantemente los diversos gobiernos.

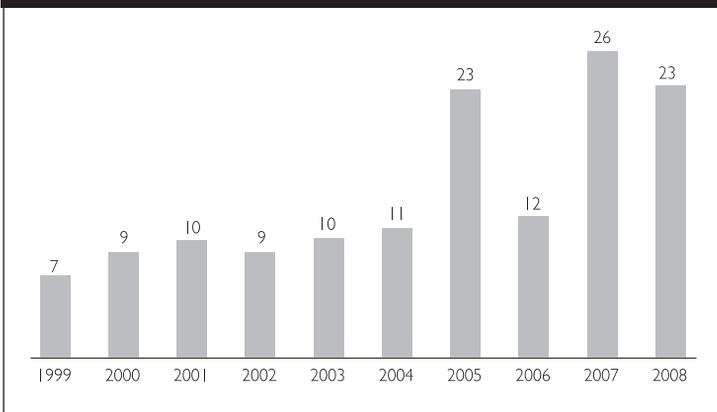
El gráfico No. 1 nos muestra que en diez años han existido 140 declaratorias de emergencia, es decir, 14 en promedio por año, y más de una por mes. Queda claro que en el Ecuador lo excepcional es la regla, y que el país ha vivido permanentemente en estado de emergencia, ya sea nacional, local o sectorial. Hay una abierta contradicción entre esta realidad y la forma en que la doctrina concibe al estado de excepción, justificándolo solo cuando

existe una “amenaza excepcional que no puede ser controlada por el Estado con sus medios ordinarios” (Dávalos, 2008: 148), cuando la situación de crisis o el peligro tienen “tal magnitud y gravedad, que las medidas legales que se tienen para tiempos de normalidad resultan insuficientes para superarla” (Dávalos, 2008: 132).

La situación es particularmente grave en los dos últimos años, cuando se produce alrededor de la tercera parte del total de las declaraciones de emergencia. Pero tal vez lo más preocupante sea la actitud que la Corte Constitucional ha adoptado en relación con este tema, ya que por mandato del numeral ocho del artículo 436 de la Constitución, corresponde a ese tribunal realizar el control de las declaratorias de emergencia. Recientemente, en ejercicio de esa competencia, la Corte Constitucional no encontró nada que observar en el Decreto que declaró en emergencia a la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (suplemento del Registro Oficial 536, 27 de febrero de 2009); en otras palabras, para el máximo órgano de control constitucional, los problemas organizativos de una empresa estatal no pueden resolverse con “las medidas legales que se tienen para tiempos de normalidad”.

Vale la pena indicar que la Comisión de Legislación, al conocer el proyecto presidencial, introdujo importantes modificaciones en materia de estados de excepción; habrá que ver, sin embargo, si éstas son aceptadas por el titular del Ejecutivo.

Gráfico No.1  
Ecuador: Declaratorias de Estados de Emergencia (1998-2008)



Fuente: Lexis (2009). Elaborado por: Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana - SILEC

## El “síndrome de Atenea”

Para satisfacer la inquietud sobre los cambios que la nueva Constitución introduce en materia de seguridad ciudadana, me he limitado a dar un vistazo a dos temas que, sin ser los únicos, resultan fundamentales en relación con esta materia: las garantías constitucionales y la organización de las instituciones de fuerza pública. Tanto en uno como en otro campo, los textos constitucionales presentan novedades. Sin embargo, contra lo que consciente o inconscientemente sostiene la cultura jurídica dominante, norma nueva no es sinónimo de realidad diferente.

Vivimos en una sociedad que rinde culto a la norma: las soluciones que se plantean a los problemas pasan por la reforma legislativa, es común que las propuestas políticas o administrativas giren alrededor de las normas y mueran cuando la aprobación de una nueva Constitución, o una nueva ley, se convierte en el momento del triunfo.

Esta es, según Máximo Sozzo, la perspectiva del jurista ingenuo, perspectiva que, citando a Dario Melossi define como la “del hombre del derecho que cree que los problemas sociales, económicos y políticos y los propios problemas del ordenamiento jurídico, pueden ser resueltos mediante un cambio legislativo” (Sozzo, 2008: 222). En este sentido, sostiene “es preciso evitar lo que Tiscornia ha llamado el ‘síndrome de Atenea’: en la mitología griega Atenea nació armada y adulta de la cabeza de Zeus. Algo similar ocurre en nuestros países cuando las reformas y las leyes surgen armadas y adultas de la cabeza del legislador o el experto, de su voluntad iluminista y razonable” (Sozzo, 2008: 222).

Problemas como el de la seguridad ciudadana, entonces, no pasan necesariamente por un momento normativo o, mejor, no tienen que ser precedidos por éste. La norma, más bien, debe ser el resultado casi lógico de un proceso de cambio conscientemente trabajado.

Hay, sin duda, ideas interesantes tras los textos constitucionales, pero me temo que sean el resultado del trabajo de unas pocas “mentes esclarecidas” y nada digan a sus destinatarios (ciudadanos y autoridades), o acaben diciendo algo muy distinto de lo que se pretendió decir. Por más precisa, lógica o aceptable que sea una teoría, carecerá por completo de valor si pretende imponerse sobre la realidad y no nace de ella.

## Bibliografía

- Ávila, Ramiro (2008). “Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008”. En Ramiro Ávila y otros, *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional.
- Bustamante, Fernando (2005). “Lineamientos básicos para una gestión democrática de la defensa en el Ecuador”. En *Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho*. Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, Fundación Konrad Adenauer.
- Asamblea Nacional Constituyente (1998). Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/>, consultado julio 2009.
- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf), consultado julio 2009.
- Corte Constitucional (2008). “Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición”. En, suplemento del Registro Oficial 466 (13 de noviembre).
- Correas, Oscar (2004). *Teoría del Derecho*. México: Fontamara.
- Dávalos, María Daniela (2008). “Estados de excepción: ¿mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo”, En *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Escobar, Claudia (2006), “Prácticas constitucionales y discrecionalidad judicial”. En *Foro Revista de Derecho*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional. Número 6.
- Kelsen, Hans (1975). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lexis (2009). Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana”. Disponible en: <http://www.lexis.com.ec/Lexis/default.aspx>, consultado julio 2009.
- Oyarte, Rafael (2006). *La Acción de Amparo Constitucional*, Quito: Andrade & Asociados.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Wray, Alberto (1999). *Diagnóstico sobre el estado de la enseñanza del Derecho en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Notas

- 1 Abogado, especialista en derecho público.
- 2 Ver: <http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>
- 3 Ver: <http://www.elcastellano.org/cgi-bin/diff.pl?palabra=seguro>
- 4 Ver: [www.presidencia.gov.ec/docs/bien\\_presentacion%20presidencia.ppt](http://www.presidencia.gov.ec/docs/bien_presentacion%20presidencia.ppt)
- 5 [www.asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec)

# Reformas legales a la seguridad en Venezuela

Blanca Armijos

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela (RBV), luego de realizada la Asamblea Constituyente (AC) en 1999, trazó el objetivo de superar el tradicional enfoque de seguridad basado en el orden público dentro de su planificación programática. Para éste fin, definió la seguridad ciudadana como la conservación, el fomento y la protección tanto de los derechos como de las libertades de la ciudadanía.

Con éste marco institucional, en 1999 se creó el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN) 2001-2007, documento que contiene varias acciones orientadas a potenciar y mejorar la calidad de vida del pueblo venezolano, el mismo que se estructura de cinco ejes: económico, social, político, territorial, e internacional. Por ser considerada como condición fundamental para el desarrollo humano, la seguridad ciudadana forma parte de los elementos constitutivos del equilibrio social del mencionado Plan<sup>1</sup>. Como estrategia de implementación de la “Política específica para la prevención del delito y el combate de la criminalidad y la violencia”, el Plan menciona varias medidas, una de ellas es la actualización del marco jurídico-normativo de la seguridad ciudadana.

Los cambios jurídicos en la materia iniciaron en 1998, el cuerpo normativo penal fue ajustado a los principios de un modelo acusatorio y de humanización de la justicia; un año después, ésta formulación teórica sería integrada y fortalecida en la AC. Debido a la desactualización de las instituciones, además de la ineficiencia de los actores del sistema de justicia involucrados en el proceso de reforma, el Poder Público Nacional se declaró en “emergencia judicial”. La institución jurídica se vio limitada ante las demandas de la revuelta carcelaria producida en 1999, cuando los reclusos exigían el cumplimiento del nuevo Código Penal; como respuesta a la problemática, se

organizaron comisiones interinstitucionales que otorgaron medidas alternativas a la privación de libertad a más de 13 mil presos y procesados, lo cual produjo un gran desorden en la reforma procesal penal, dando lugar a la desconfianza del sistema de seguridad ciudadana amparado en la Constitución de la RBV.

Frente a la situación de crisis del sistema de justicia penal y, ante la imagen de impunidad atribuida al nuevo Código, el legislador de la nación promovió sucesivas reformas del instrumento penal. En el año 2000 se crearon penas para los delitos relacionados con la importación, fabricación y porte de armas, y se aprobó una ley que regula el hurto y el robo de vehículos automotores; luego, en el siguiente año, se validó la ley para el desarme. Posteriormente, la reforma del 2005 dio lugar a la extensión de la protección penal a funcionarios públicos, y al incremento de penas a algunos delitos, entre otras modificaciones orientadas a la protección del orden público (o político) como bien jurídico<sup>2</sup>. Las consecuencias de los vaivenes en la legislación procesal impactaron fuertemente en el sistema penitenciario, en el primer período disminuyó la población carcelaria pero se incrementó, en igual proporción, en el 2002.

La política legislativa en materia de seguridad ciudadana, lejos de guardar correspondencia con los imperativos constitucionales venezolanos y con los objetivos estratégicos planteados en el PDESN 2001-2007, sigue una tendencia totalmente distinta. Los detractores del gobierno de Hugo Chávez afirman: el sistema de justicia actual, coincide con una política criminal de emergencia y de respuestas contingentes que han justificado la multiplicación de las funciones del aparato del Estado, según ellos, en Venezuela no existe un sistema de seguridad ciudadana orientado a la protección de los derechos humanos.

**Notas:**

1 <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf>

2 [http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cc/v34n3/art\\_03.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cc/v34n3/art_03.pdf)

# Constitución, seguridad y comunicación

Jenny Pontón Cevallos

El presente artículo pretende analizar el manejo de la información sobre seguridad brindada por la prensa escrita durante el proceso constituyente que se desarrolló en el Ecuador desde finales de 2007 hasta junio del 2008. Una vez revisados los archivos periodísticos correspondientes al mencionado periodo en los diarios El Comercio y El Universo (de alcance nacional) se podría decir que la cobertura proporcionada a este tema fue nula, pues no se encontraron noticias específicas que aborden los cambios realizados en la nueva constitución en términos de seguridad interna y externa, ni los avances respecto al quehacer de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional planteados en entre los artículos 158 al 163 de la nueva norma.

Y es que en el tiempo de la Asamblea los medios de comunicación centraron el debate en dos temas puntuales de alta opinión pública: el aborto y las uniones de hecho entre personas del mismo sexo –aludiendo a través de argumentos dogmáticos y poco científicos que la propuesta constitucional proponía fomentar el aborto y el matrimonio homosexual–, con lo cual se descuidó aspectos esenciales de gran interés nacional como por ejemplo la seguridad ciudadana.

Una vez concluido este proceso político, a partir de octubre del 2008, se han encontrado noticias sobre este tema que dan cuenta de algunas reformas y proyectos legales que se están llevando a cabo en el país, entre ellos: la reforma al Código de Procedimiento Penal, reforma al Código penal, reformas a las Leyes Orgánicas y de Personal de la Policía, así como el proyecto de Ley Orgánica de Seguridad, Policía y Democracia. Más adelante, en los meses de marzo y abril del 2009, la aprobación de la modificación del artículo 607 del Código Penal ocasionó gran cobertura mediática y por lo tanto conmoción ciudadana, pues éste establece que para catalogar un hecho

como delito el monto de la pérdida debe superar tres remuneraciones básicas unificadas, es decir USD 654, valor que antes de esta reforma era de tan solo cuatro dólares.

No obstante, todas estas noticias vinculadas a transformaciones y cambios en el aspecto legal de la seguridad no han logrado explicar con profundidad las implicaciones, beneficios y debilidades de los mismos, porque nuevamente la atención mediática se limita al acontecimiento sin abordar y relacionar los procesos que conlleva cada reforma. En este sentido, cabe recordar que la comunicación es un proceso multidireccional que va más allá del hecho de informar, el develar y ahondar sobre situaciones poco claras para la colectividad constituye también una función de quienes se dedican a esta labor, ya que esto posibilita el conocimiento real y el ejercicio de la ciudadanía, así como la construcción de una convivencia más democrática.

# El desafío de poner en práctica la ley

Alfredo Santillán C.

En el debate sobre las características de la nueva Constitución Ecuatoriana, aprobada en el 2008, apareció con fuerza la identificación de esta Constitución como “garantista” en el sentido de que su contenido apuntaba principalmente a avalar derechos a la ciudadanía. Bajo este principio la seguridad ciudadana aparece en el nuevo marco jurídico como un derecho universal que el Estado debe asegurar su cumplimiento. Sin embargo, como muy bien señala el artículo central de este boletín, es más importante la forma en que la nueva normativa se lleva a la práctica que las virtudes intrínsecas de la constitución, sobre todo considerando las culturas institucionales que generalmente persisten pese a los cambios jurídicos.

En este tema no tiene mayor sentido pensar políticas públicas sobre la legislación en seguridad ciudadana, sino más bien señalar en qué sentido las políticas públicas pueden contribuir a llevar a la práctica los avances que puede tener el nuevo marco constitucional en esta materia. Para esto, es fundamental partir de la seguridad como derecho garantizado por el Estado, lo que implica resaltar el sentido público de la seguridad ciudadana. Esto requiere cambios doctrinarios, reorientación en la formación, e impulsar transformaciones en la cultura institucional de entidades como la policía, el sistema judicial y el sistema de rehabilitación social. Por poner un ejemplo si se aplicara el enfoque “garantista” de la nueva constitución, la estrategia de equipamiento en armamento a la Policía Nacional debería ir acompañada de la sustitución del entrenamiento en “tiro” por la creación de “pistas de preservación de la vida” como sucede en las policías modernas.

La otra arista fundamental para llevar a la práctica el nuevo marco normativo es el trabajo en la función judicial. Sin el compromiso de operadores y operadoras judiciales en romper el positivismo de la norma y actuar en

base al enfoque de garantizar derechos, la seguridad ciudadana en la nueva Constitución será un simple enunciado. Para esto, una alternativa podría ser el fortalecimiento de instancias más sensibles al resguardo de derechos como son la Defensoría del Pueblo, los observatorios de Derechos Humanos, el Ministerio Público entre otras instancias. Esto no significa evadir el desafío de reformar dependencias judiciales como los juzgados, por el contrario, estas instancias requieren no únicamente cambios cuantitativos como se suele afirmar (falta de personal e infraestructura), sino fundamentalmente una reestructuración de fondo. Se trata más bien de fortalecer los mecanismos de vigilancia sobre los procesos judiciales a fin de que la garantía de derechos sea el eje central de la administración de justicia y no la aplicación ciega de la ley, muchas veces inspirada por el sentido común de la búsqueda del castigo como sinónimo de justicia.

Seguridad en las Constituciones de América Latina			
País	Última constitución	Capítulos	Artículos
Bolivia	2009	Derechos fundamentales y garantías	13, 14,15
		Derechos civiles y políticos	22, 23, 25,28, 29
		Derechos sociales y económicos	61, 68, 71, 73, 74
		Garantías jurisdiccionales y acciones de defensa	109,110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125
		Acciones de defensa	125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133,
		Policía boliviana	134, 135, 136, 251, 252, 253, 254
Colombia	1991 con reformas hasta 2004	De los derechos, las garantías y los deberes	11. 12. 13. 14. 15. 24 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 39
		De los deberes y obligaciones	95
		De los estados de excepción	212, 213, 214, 215
		De la Fuerza Pública	216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223
		De los organismos de control	275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284
Chile	1980 con reformas hasta 2005	Bases de la institucionalidad	1, 8, 9
		Ministerio Público	80
		Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública	90, 91, 92, 93, 94
		Consejo de Seguridad Nacional	95, 96
Perú	1993	Derechos fundamentales de la persona	1, 2
		De los derechos sociales y económicos	8.
		Régimen de excepción	137
		Del Ministerio Público	158, 159
		De la seguridad y de la defensa nacional	166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175
Venezuela	1999	Derechos humanos, garantías y deberes	26,27,29,30,31
		De los derechos civiles	43,44,45, 46, 47, 48, 49
		De los órganos de seguridad ciudadana	332

Elaboración: Sofía Gordón

Ávila, Ramiro, Agustín Grijalva y Rubén Martínez (Editores) (2008). *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional. 290 p.p. ISBN 978-9978-92-651-2



En este volumen de la serie neoconstitucionalismo y sociedad, trece autores analizan las innovaciones de la nueva Constitución del Ecuador basándose en tres temas generales: principios, derechos y garantías; funciones del Estado; y, la supremacía de la Constitución. El libro es un primer acercamiento al texto constitucional del 2008 desde una perspectiva jurídico crítica y emancipatoria. Aborda los principales problemas jurídicos y políticos de la nueva Constitución y aporta ideas generales para el desarrollo posterior de la doctrina constitucional (fuente: presentación del libro) (disponible PDF en: <http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec>).

Ramón Chornet, Consuelo (coordinadora) (2005). *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch. 219 p.p. ISBN 84-8456-303-0



La política de seguridad y defensa es uno de los aspectos más relevantes del "modelo europeo". En esta publicación se analizan algunas de las cuestiones decisivas alrededor de éste, comenzando por su génesis en el proceso constituyente y el sistema de cooperación estructurada permanente en el que se basa el método de construcción de esa política europea. El Tratado Constitucional supone una indiscutible ampliación de las misiones de la Unión Europea, y, en particular, institucionaliza tres medidas que resultan particularmente polémicas: la cláusula de defensa mutua, la Agencia Europea de Armamento, y la cláusula de solidaridad frente al terrorismo (y también frente a desastres naturales y humanos). El libro se completa con tres anexos documentales que permiten seguir la evolución más reciente de esta línea capital del proyecto europeo: la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, el documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad presentado por Solana y adoptado por el Consejo Europeo, y la Acción Común sobre la creación de la Agencia Europea de Defensa (fuente: <http://www.agapea.com>).

## Páginas Web

### **Constitución de la República del Ecuador**

[http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

### **Portal Jurídico del Ecuador**

<http://www.lexis.com.ec/Lexis/default.aspx>

### **Revista Judicial derechoecuador.org**

<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial>

### **Corporación Andina de Juristas (CAJ)**

<http://www.cajpe.org.pe>

# Participación comunitaria en seguridad



# La participación en seguridad: ¿deseo ineludible o dilema por develarse?

Fernando Carrión M.

**E**s poco el tiempo que la academia le dedica a debatir el tema de la participación social dentro de las políticas de seguridad ciudadana; simplemente se da por sentado que ésta es buena y necesaria, tanto desde lo público como desde lo social, sin hacer el menor ejercicio crítico o cuando menos analítico.

La participación en las políticas de seguridad ciudadana empieza a plantearse con fuerza en América Latina a través de la presencia de tres condiciones principales: primero, el incremento incontenible de la violencia que termina por deslegitimar las políticas impulsadas y las instituciones que las llevan a cabo. Se la plantea como salida para la ineficiencia, el abuso, la poca transparencia, la escasa credibilidad y la mala imagen institucional; sosteniendo que la participación ciudadana debería mejorar las relaciones entre la policía y la justicia con la comunidad (control social), para lo cual se propone el modelo de policía comunitaria, la proximidad de la justicia y la búsqueda de apoyo social a las tareas institucionales (información).

Lo segundo, tiene que ver con el hecho histórico de la caída del Muro de Berlín, que permitió el tránsito de la seguridad pública —que persigue el mantenimiento del orden público ante un enemigo interno— hacia la seguridad ciudadana —que busca el respeto al derecho ajeno y la convivencia interpersonal—. Con este tránsito se pluralizan los actores institucionales (municipios) y sociales, y se da un desplazamiento de la responsabilidad de la seguridad colectiva desde la esfera pública hacia la ciudadanía y lo privado; lo cual significa una delegación a los propios individuos. De esta manera, la participación es para los pobres y la privatización para los ricos.

Finalmente, la tercera condición es la fuerte presencia de las estrategias de prevención comunitaria venidas desde fuera de la región, que buscan con-

solidar el control social formal e informal del crimen en unidades socio-territoriales locales a partir de aspectos como: la “supuesta” organización comunitaria (fortalecer el capital social, a lo Putnam); la presencia de la institucionalidad formal (policía comunitaria) o de campañas masivas (legitimidad); el desarrollo de instancias de mediación social (control de los conflictos); la vigilancia (cámaras) y la alerta (alarmas); y, el desarrollo de la autogestión local.

Esta búsqueda de la ciudadanía perdida por parte de las políticas públicas de seguridad ciudadana, no es otra cosa que un apéndice del proceso de construcción del Estado gendarme que vive la región. La securitización del conjunto de las políticas públicas –con el pretexto de la prevención– debe ir acompañada de la criminalización de lo popular. De allí que la sola posibilidad de control de la violencia por fuera de lo público, pueda llevar a casos extremos de justicia por la propia mano y de linchamientos, permitiendo que la violencia social sustituya a la violencia legítima y también que se produzca cooptación, clientelismo, asistencialismo y vigilantismo.

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

# Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito

Olga Vallejo Rueda<sup>1</sup>

“La unidad es como una mazorca,  
si se va el grano, se va la fila,  
si se va la fila, se acaba la mazorca”

Tránsito Amaguaña

Desde hace muchos años, el aumento del delito y las violencias preocupa a los y las habitantes de casi todas las ciudades del mundo. No existe día en que las personas no hablen sobre su temor a ser victimizadas en las urbes, lo cual es una situación que demuestra la alta percepción de inseguridad que existe en muchas sociedades. Este clima de miedo muestra la visión de un futuro desalentador que lleva a la ciudadanía a demandar posibles soluciones para que la situación mejore, una de ellas es exigir a los gobiernos centrales y a las policías nacionales mayores niveles de seguridad a través de políticas de “mano dura”; sin embargo, por extraño que parezca, acciones de este tipo en lugar de disminuir los niveles objetivos y subjetivos de inseguridad, los aumentan.

Ante esta realidad, es pertinente plantear algunos cuestionamientos respecto a la situación de la inseguridad en el contexto ecuatoriano: ¿Son realmente inseguras nuestras ciudades? ¿La seguridad debe estar exclusivamente en manos del gobierno central y la Policía Nacional? ¿Sobre quién recae la responsabilidad de la seguridad ciudadana, en una época en que los gobiernos locales han tomado posta en esta competencia? ¿La ciudadanía puede tomar acciones en este tema?

Ahora bien, si como afirman Corsi y Peyrú (2003), la violencia es un patrimonio exclusivo del ser humano, la participación de la comunidad es importante por permitir un cambio sustancial de los enfoques de seguridad que tradicionalmente se encontraban centrados en el accionar policial. Ésta

constituye un eje central en las iniciativas de prevención, ya que la ciudadanía toma conciencia de sus responsabilidades, derechos y obligaciones como actores sociales, permitiendo el logro de formas de prevención más integrales y eficaces debido a la conformación de redes de relaciones y organizaciones que fomentan los vínculos entre las comunidades, los cuerpos policiales y las instituciones del Estado.

El hecho de incluir la participación de la comunidad en la solución de sus problemas, permite el autocontrol de los factores que originan y agravan la violencia, la reducción de la percepción de inseguridad y el combate de la reducción de la calidad espacio-tiempo que se comparte en la ciudad, al establecer relaciones coordinadas interinstitucionalmente, en base a las funciones y competencias de cada uno de los actores de la seguridad ciudadana.

### ¿Qué se entiende por participación ciudadana?

La seguridad ciudadana abarca entre otros aspectos, la participación de la comunidad; sin embargo, ¿Qué entiende la ciudadanía como participación comunitaria? ¿Cómo aplicarla al tema de la seguridad?

Según Pavarinni (1994), las tácticas comunitarias van encaminadas a la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores, siendo el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita (1994: 435-462); sin embargo, los ciudadanos comunes desconocen qué es participación, y qué es seguridad ciudadana, lo que refleja una débil cultura que pueda respaldar una labor eficaz.

En este sentido, cabe explicar que la participación ciudadana, tiene que ver con la manera en que los seres humanos se identifican y se involucran a través de acciones individuales y colectivas con un espacio territorial, de ahí la necesidad de fortalecer este vínculo para proteger la convivencia de quienes habitan en un determinado lugar, por cuanto en este espacio se comparten valores que se consideran propios, y las soluciones se ajustan al entorno por formar parte de un acuerdo colectivo.

## Experiencias de participación comunitaria en seguridad a nivel internacional

En los últimos años se han desarrollado diversas propuestas en varios países del mundo sobre participación comunitaria en seguridad, tanto a escala nacional como local, a través de municipios o diferentes organizaciones policiales. Autores como Smulovitz (2003:93-96) y Frühling (2003:13-18), destacan en sus estudios algunas de las más importantes:

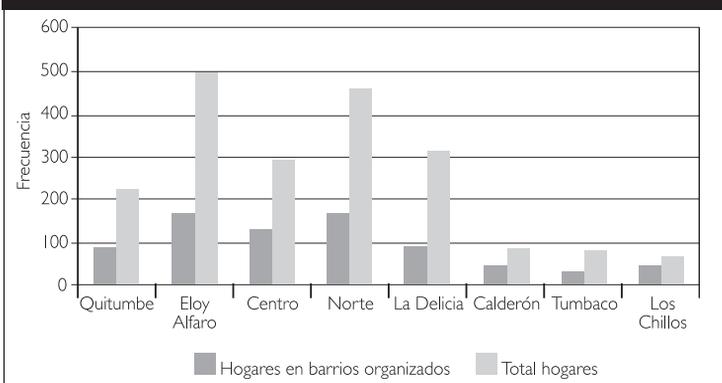
- En Francia, durante los años 80 y 90 se crearon los *Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance* (CCPD), que recuperaban tres valores de la racionalidad política alentada por el gobierno socialista: la descentralización administrativa, la incentivación de la participación ciudadana y la cooperación e interacción entre las agencias del Estado y los actores de la sociedad civil. Para el año 2000 existían en Francia aproximadamente 700 CCPD.
- En Argentina existen los Centros de Gestión y Participación (CGP), que son organismos del gobierno de la ciudad localizados en distintos barrios y tienen a su cargo, entre otras, algunas funciones de mediación en la resolución de conflictos. Estos entes coexisten con otras experiencias comunitarias autogestionadas totalmente por vecinos/as.
- En Chile, a finales de 1998 existían aproximadamente 261 Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Santiago. En estos espacios se ha realizado más un ejercicio de contraloría social hacia la policía y se ha ensayado el modelo de policía comunitaria.
- En Sao Paulo-Brasil al igual que en Santiago de Chile, los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana han servido especialmente para realizar reclamos y demandas hacia la policía; mientras en Belo Horizonte, los consejos comunitarios tuvieron un corte más inclinado a las “autodefensas”, por lo que fueron considerados como un fracaso.
- En Villa Nueva-Guatemala, los Comités de Seguridad Ciudadana tienen un carácter más informativo desde la comunidad hacia la policía, y funcionan solo en sectores de clase media a clase alta.
- En Bogotá-Colombia se constituyeron más de 5.400 “Frentes locales de seguridad”, los cuales constituyen una red de apoyo al trabajo policial, realizando tareas de vigilancia informal.

## La participación comunitaria en el DMQ

La historia de la participación comunitaria en Quito se remonta hace aproximadamente 60 años, con el apareamiento de las primeras organizaciones barriales como organismos de gestión de las necesidades más básicas (luz, agua potable, teléfono, alcantarillado, etc.), debido al grado de desarrollo territorial que la ciudad empezaba a tener. Para el año 1995 aparecen las Brigadas Barriales de Seguridad Ciudadana de Quito, dentro del seno de la Policía Nacional, dando origen por primera vez al tema de la participación comunitaria en comunión al concepto de seguridad. Más adelante, en el año 2001, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –MDMQ crea la Ordenanza No. 046, la cual instaura el Sistema de Gestión Participativa, con una nueva estructuración geopolítica, administrativa y participativa de la ciudad<sup>3</sup>.

De esta manera, la Encuesta de Victimización del Distrito Metropolitano de Quito –DMQ (CYMACIT, 2008) nos permite conocer el porcentaje actual de hogares organizados en las diferentes zonas de la ciudad, evidenciando que los sectores Norte, Eloy Alfaro y Centro presentan mayor participación en este aspecto, aunque se podría decir que en términos generales la ciudad tiene aún bajos de organización barrial (ver gráfico No.1). Ahora bien, según esta misma encuesta, del total de hogares organizados en la ciudad, un 18,3% son brigadas barriales, un 14,3% comités de seguridad y un 5,1% posee los dos tipos de organizaciones (ver cuadro no.1).

**Gráfico No. 1.**  
Hogares en barrios organizados según zona administrativa



Fuente: CYMACIT, 2008

**Cuadro No. 1.**  
**Formación de organizaciones**

Organización	Frecuencia	Porcentaje	Válido
Comités de seguridad	292	14,3	37
Brigadas barriales	374	18,3	47,3
Comités de seguridad y brigadas barriales	105	5,1	13,3
Otros	19	0,9	2,4
Total	790	38,7	100
Valores perdidos	1250	61,3	
Total	2040	100	

Fuente: CYMACIT, 2008

No obstante, en la actualidad, una serie de relaciones antagónicas entre organizaciones permiten entrever la existencia de luchas de poder por demostrar qué organización comunitaria o qué instancia del Estado debiera encabezar el tema de la seguridad ciudadana, demostrando la obsolescencia de los sistemas de gestión estatales en función de la participación, y la falta de preparación de las y los dirigentes comunitarios frente a retos contemporáneos.

Sin importar la organización a la cual pertenezcan, líderes y lideresas comunitarios demuestran la carencia de herramientas objetivas y metodológicas que ayuden a precisar los problemas de la comunidad, lo cual ha acarreado confusiones dentro de sus roles y competencias, originando una tendencia a la abstracción de las necesidades comunitarias hacia la utópica construcción de espacios barriales modelo. Esta situación ha hecho que la participación comunitaria quede reducida a la capacidad de satisfacer necesidades y aspiraciones en el corto y mediano plazo, seleccionando para esto la participación de miembros de la comunidad –como indican Falconí y Jarrín (2002: 141)– en base al estereotipo de buen ciudadano/a (capacidad de expresión, principio de autoridad, etc.), de manera que se produce un proceso simultáneo de exclusión, lo cual según Christie (1984:93), refleja la falta de criterios tanto para la elección de los representantes, como para que estos asuman un liderazgo positivo.

## Relación de la comunidad con el gobierno local

Para Gallegos y León (2006:7), la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa - SGP<sup>4</sup> por parte del MDMQ como un nuevo proceso, puso en evidencia algunas dificultades al momento de ser incorporado en las prácticas políticas de la sociedad local; principalmente porque se desencadenó un choque entre la cultura política clientelar<sup>5</sup> y los contenidos del proceso de participación ciudadana que se pretendían poner en marcha. De esta manera, los procesos no se desarrollaron como espacios de expresión de ideas, propuestas y decisiones conjuntas entre el gobierno local y la comunidad, sino como reuniones que han servido para recoger pliegos de peticiones de obras en los barrios, justamente porque este sistema pierde la noción de lo barrial en función de una nueva organización geopolítica denominada “cabildos”, los cuales facilitan la participación comunitaria en lo micro, pero no la decisión de lo macro con respecto al desarrollo de la ciudad; situación que es entendida –en varias ocasiones– como burla por parte de los moradores de algunos sectores.

Por otro lado, se ha evidenciado una resistencia a trabajar con la comunidad en función de lo humano y lo social, precisamente cuando en las reuniones organizadas, funcionarios/as municipales llegan con un guión preestablecido, intentando mantener la metodología y la planificación del espacio participativo desde arriba, pues pese a la predisposición de algunos funcionarios/as involucrados en el proceso y su nivel de compromiso con este nuevo modelo de gestión, muchas veces controlan los límites y lo que “debe ofertarse” (Falconí y Jarrín 2002: 141). El SGP fue manejado en un inicio por funcionarios/as “operativos”, sin embargo, las altas autoridades no se vincularon en la ejecución al no estar muchas de ellas del todo convencidas, ni comprometidas con el sistema; lo cual ha devenido en pugnas de intereses entre Administraciones Zonales, Empresas, Fundaciones y Corporaciones Municipales.

Los espacios llamados “comités de gestión” que deberían ser entendidos y aceptados como los espacios de discusión y negociación de lógicas para la construcción conjunta de proyectos, son para muchos funcionarios/as “apoyos para facilitar su gestión”. Así, en los SGP se busca la aprobación y legitimación frente a actores comunitarios, tratando de influir en los procesos de toma de decisiones, con lo cual de las interacciones formales entre ciudadanos/as se ha pasado a la propuesta de acciones que influyan en procesos políticos.

De este modo, como mencionan Falconí y Jarrín (2002:141), la participación ciudadana en relación con el MDMQ se convirtió en una práctica social sujeta a los límites permitidos, y los individuos que “participan” de ello están sujetos a este modelo debido a que están integrados al sistema; situación que no permite el desenvolvimiento de los actores que participan en los espacios, limitándolos. Este comportamiento se puede encontrar en varios momentos durante el desarrollo del cabildo, por ejemplo: cuando llega el Alcalde, la ciudadanía subordina sus temas e iniciativas sociales a las dinámicas institucionales que cobran fuerza con la presencia del burgomaestre, de manera que la pretensión de que desaparezca el tradicional sentimiento de subordinación de la población con respecto a la autoridad, por lo general no puede cumplirse en los cabildos.

Al interior de cada cabildo las relaciones se establecen de la siguiente manera: el municipio a la cabeza (con la presencia de coordinadores de cada cabildo, en ocasiones la o el administrador zonal) como la punta de la pirámide; y luego los y las asistentes al cabildo que son la base social y objeto último de la participación, quienes acuden a la invitación municipal para trabajar por temas y priorizar obras en un listado que es presentado en plenaria. Los dos actores acuden para dar cumplimiento a sus roles, pero ¿quién toma las decisiones? El gráfico No. 2 ilustra claramente la respuesta a esta interrogante.



Fuente: Gallegos y León (2006: 8)

## Relación de la comunidad con la Policía Nacional

El otro actor ligado a la participación dentro del campo de la seguridad es la Policía Nacional. Según la nueva Constitución Política del Ecuador (2008) esta institución debe encargarse del mantenimiento de la paz y el orden público para garantizar la seguridad ciudadana de la población<sup>6</sup>, mandato que deja entrever la existencia de un cambio de orientación en relación al antiguo enfoque de seguridad pública. No obstante, esta institución aún no mantiene procesos participativos con la comunidad en sus diferentes escalas, evidenciándose una resistencia a la evaluación participativa y a la retroalimentación, lo cual hace que la aplicación de soluciones a los problemas de inseguridad sean cortoplacistas e inmediatistas, reflejando la falta de una política operacional que satisfaga las necesidades barriales.

Considerando estos aspectos, al ser la Policía Comunitaria la instancia más cercana a la realidad barrial, la Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ efectuó en el primer trimestre de 2009 una encuesta en sus 257 unidades - UPC en Quito, con el propósito de medir el nivel de acercamiento y aceptación que tienen sus funcionarios/as en la ciudad, además de su grado de interrelación con las organizaciones comunitarias, a fin de buscar estrategias que solucionen las necesidades de la seguridad ciudadana en el Distrito. Los resultados de la mencionada encuesta muestran que tan solo el 23,57% de las UPC de Quito mantienen algún tipo de relación con la comunidad (el 4,43% de las y los policías comunitarios tienen muy buenas relaciones con sus organizaciones barriales, el 13,28% tiene buenas relaciones y el 5,86% tienen relaciones regulares); mientras que el 76,43% de los policías se resiste o simplemente no trabaja con la comunidad en que se ubica su UPC (ver cuadro No.2).

	Muy bueno	Bueno	Regular	No se relaciona
Febrero	4,69	8,98	4,3	82,03
Marzo	4,3	11,33	7,03	77,35
Abril	4,3	19,53	6,25	69,93
Promedio	4,43	13,28	5,86	76,44

Fuente: Policía Comunitaria DMQ (2009). Elaboración propia

## Las brigadas barriales de seguridad ciudadana: un primer intento de participación comunitaria en la seguridad ciudadana

El interés institucional de la Policía Nacional del Ecuador en trabajar con la comunidad, tiene sus inicios a mediados de los años noventa, cuando se empezaba a introducir en el país el enfoque de seguridad ciudadana aún de forma incipiente, mientras el Ecuador enfrentaba la Guerra del Cenepa. Esta situación dio origen a las brigadas barriales de seguridad ciudadana en la ciudad de Quito (las cuales posteriormente se crearon en otras ciudades del Ecuador) como respuesta a la falta de personal policial que al momento se encontraba reforzando la frontera, y al aumento de la percepción de inseguridad que por ende se vivía en la época. En este sentido, la Policía Nacional definió a las brigadas barriales como “organización comunitaria, apolítica, de autoprotección y solidaridad ciudadana, tendiente a mantener un adecuado nivel de seguridad pública y personal en coordinación con la Policía Nacional, que es la institución responsable del entrenamiento de los brigadistas y conducción de las acciones comunitarias de seguridad pública, con la finalidad de crear las condiciones de paz y orden público necesarios para el desenvolvimiento de las actividades socioeconómicas de la comunidad” (Policía Nacional del Ecuador 1995).

Sin una asignación presupuestaria por parte del Estado para la preservación del orden público y la paz ciudadana, a mediados del año 1996, varios oficiales liderados por el Subcomandante del Regimiento Quito No. 1 (Teniente Coronel Mario Segovia), dieron impulso al operativo 112, el cual buscó el apoyo de barrios quiteños para fomentar la protección, la solidaridad ciudadana y la seguridad pública. Esto constituyó más tarde el eje de las acciones comunitarias que permitirían el descenso del índice delictivo en la ciudad, llegando a conformarse 160 brigadas barriales que a través de la autogestión, lograron reunir una importante suma de dinero<sup>7</sup> para la adquisición de vehículos y un helicóptero que dio origen al Servicio Aero-policial. Sin embargo, no existió apoyo financiero estatal para el mantenimiento y movilización de las unidades, cuyos gastos fueron cubiertos únicamente con recursos de la propia comunidad, lo cual generó que a largo plazo estos vehículos funcionen escasamente. Por tal razón, se podría decir que este esfuerzo fue un primer intento por consolidar una política de seguridad pública, a través de un proyecto ambicioso que regularía la participación de la comu-

nidad, no obstante, esta iniciativa generó un movimiento de resistencia en varios niveles de la institución policial.

Actualmente, el apoyo prestado por la Policía Nacional en un plano operativo se ha deteriorado, debido a una concienciación de los peligros que refleja el tener una comunidad armada y represiva (a fin de evitar el parapoliciamiento de los civiles). Esto ha hecho del Directorio de Brigadas Barriales de Quito, una entidad que se dedica principalmente a transparentar el gasto de los fondos recibidos (provenientes del cobro USD 2 por concepto en la matriculación vehicular) para la implementación de las diferentes brigadas que conforman la ciudad, a las cuales se las ha dotado principalmente de vehículos patrulleros nuevos, repuestos, comunicación, etc. Estos rubros fueron gestionados a partir del año 2000, y su administración ha dependido de quien ejerce la presidencia del Comité de Seguridad Ciudadana de Quito, el cual es presidido por el Comandante Provincial de Policía, según consta en la resolución del Consejo de Generales que norma el funcionamiento de este Comité.

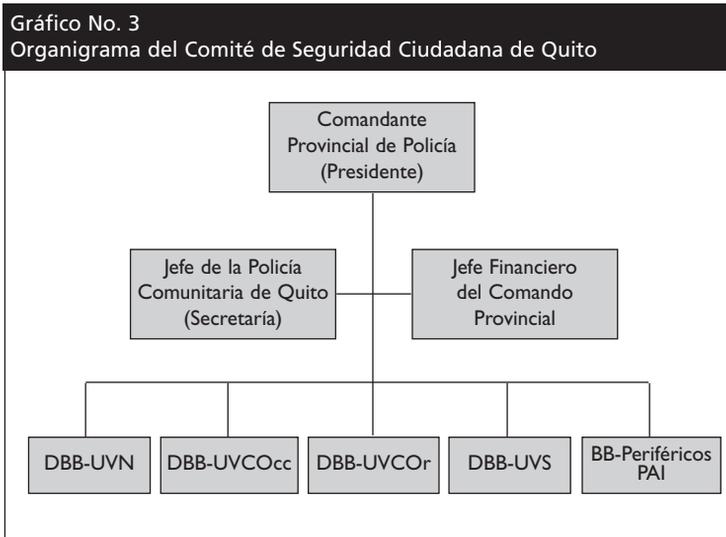
En este contexto, el debilitamiento de las brigadas barriales se ha agravado debido a la nueva dinámica de organización territorial desarrollada durante la administración del Alcalde Paco Moncayo, que solicitó se reestructuren las UPC conforme a las ocho Administraciones Zonales existentes en el Distrito: La Delicia, Calderón, Norte (Eugenio Espejo) que incluye la sub zona Plan Mariscal, Centro (Manuela Sáenz), Sur (Eloy Alfaro), Quitumbe, Tumbaco, y Valle de Los Chillos. Cabe mencionar que esta distribución ha confundido la organización de las brigadas barriales de seguridad ciudadana y ha tergiversado el trabajo de los comandantes policiales desconcentrados, ya que de acuerdo al nuevo sistema de gestión municipal, cada administración zonal debe contar simultáneamente con su propio “comité de seguridad y convivencia ciudadana”, y en la mayor parte de la ciudad no ha existido coordinación entre estos y las brigadas barriales en la gestión de cada organización. Esta situación ha ocasionado una serie de tropiezos que han entorpecido la participación comunitaria y el vínculo con la Policía Nacional.

Así, entre los cambios más significativos ocurridos en la organización de las brigadas barriales de seguridad y la Policía Nacional, están la transformación de los Puestos de Auxilio Inmediato –PAI, retenes y brigadas barriales en Unidades de Policía Comunitaria –UPC (cuya desconcentración ha sido fortalecida por las diferentes unidades de vigilancia, las cuales están distribuidas a lo largo de las ocho administraciones zonales), y la reciente refor-

mulación operativa que crea las “zonas seguras”, lo cual ha generado descoordinación y descontento en la población.

En la actualidad, cada UPC constituye una brigada barrial, por lo que cada sector está debidamente representado por los diferentes directorios que lo conforman, subdividiéndose para el caso de la representación civil en cinco grandes sectores, conforme a las antiguas unidades de vigilancia principales: Directorio de Brigadas Barriales del Norte –UVN, Directorio de Brigadas Barriales del Centro Occidente - UVCOcc, Directorio de Brigadas Barriales del Centro Oriente - UVCOor, Directorio de Brigadas Barriales del Sur –UV, Directorio de Brigadas Barriales del Sector Periférico.

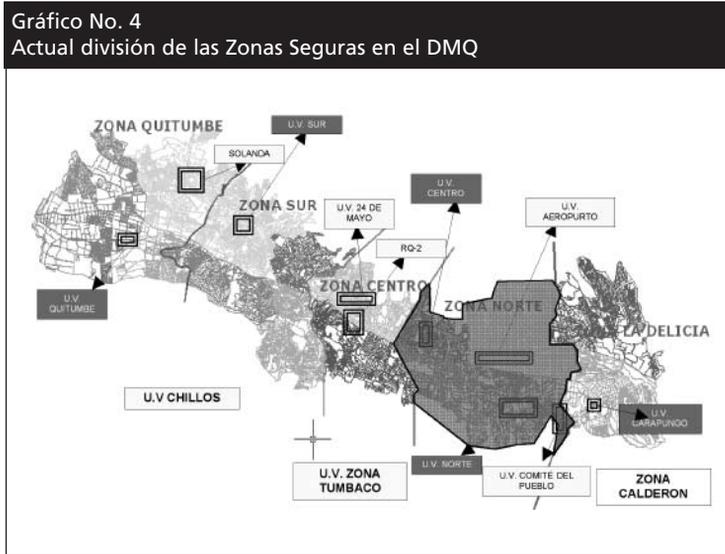
El gráfico No. 3 muestra cómo está conformado el Comité de Seguridad Ciudadana de Quito, el cual fue creado por resolución del Consejo de Generales para la administración del fondo de brigadas barriales; no obstante, su división territorial no corresponde con la división distrital municipal.



Fuente: Vallejo (2008)

Operativamente, la seguridad en la ciudad está cubierta por el Plan de Intervención Quito Zona Segura impulsado por la Policía Nacional, el cual ha intentado adaptarse a la estructura de las Administraciones Zonales Municipales - AZ, reformando la ordenación territorial con la que contaban

las UPC; sin embargo, esta reestructuración ha reducido ampliamente la perspectiva de la realidad barrial (ver gráfico No.4).



Fuente: Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ (2007)

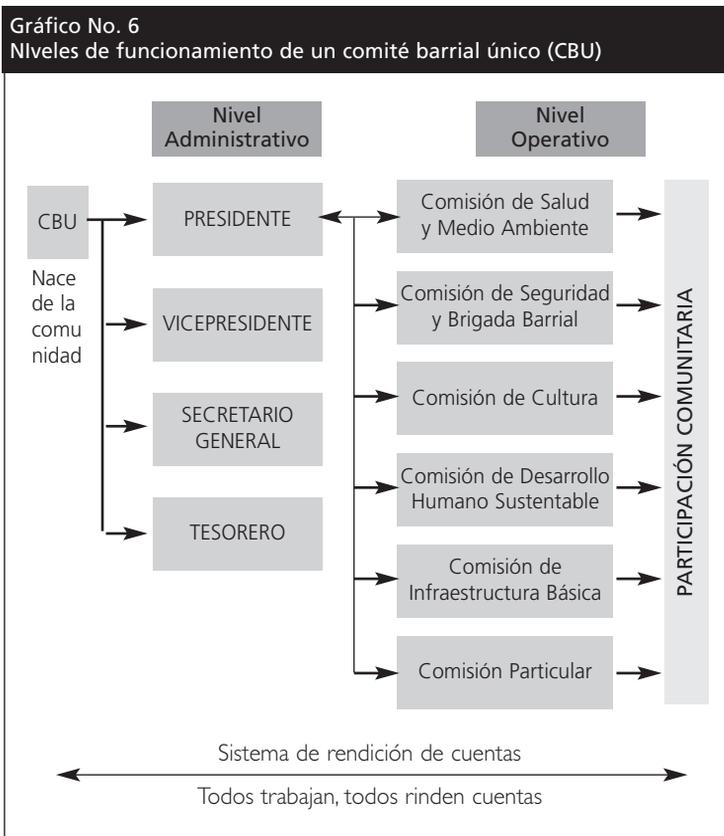
## Retos de la participación en la seguridad ciudadana para Quito

Para enfrentar los retos que impone la seguridad ciudadana en la actualidad es necesario tomar en cuenta el empoderamiento de la ciudadanía, mediante el desarrollo de un modelo de gobierno barrial y el desarrollo de un nuevo sistema de organización de la comunidad frente a los retos de la contemporaneidad – globalización, migración, desempleo, irrespeto de los derechos humanos, desigualdad, pobreza, etc.–, que aplique los criterios del *management*<sup>8</sup>, (como herramienta administrativa) al manejo de las necesidades barriales de acuerdo a un modelo de gestión y solución de las demandas; unificando las discordias en lo administrativo, operativo y participativo al interior de los barrios con una estructura única que permita enfrentar los problemas y las necesidades barriales por áreas, como estrategia para enfrentar las complejidades de la administración pública tradicional (ver gráficos No.5 y No. 6). En este sentido, una

nueva organización comunitaria debe definir bien sus diferentes niveles, haciendo una diferenciación entre lo administrativo y lo operativo. Una estructuración de las funciones se hace indispensable, así como el establecimiento de los diferentes procesos a los cuales esas funciones y áreas pertenecen. La herramienta fundamental es la planificación, de este modo, se desarrollan estrategias que son sujeto de permanente evaluación y de superación.



Fuente: Vallejo Olga (2007)



Fuente: Vallejo Olga (2007)

## Conclusión

Debido a que los seres humanos son generadores de inseguridad, es importante considerar que la multicausalidad de la violencia exige enfrentarla desde varios puntos de vista, de ahí la necesidad de una nueva estructura organizacional horizontal y de herramientas de gestión de lo barrial que permitan un empoderamiento de la ciudadanía y la negociación de lo comunitario frente a la violencia estructural, priorizando la atención a los grupos más vulnerables. La ciudadanía organizada debe emplear herramientas como la georeferenciación de los diferentes tipos de violencia y utilizar mecanismos de plani-

ficación, es decir, las organizaciones comunitarias deben evolucionar para dar los primeros pasos hacia una participación en seguridad ciudadana.

En conclusión, la participación comunitaria en la seguridad ciudadana debe replantearse y evolucionar en función de las nuevas necesidades y realidades de cada ciudad y de cada conglomerado barrial. Ésta debe estar encaminada y fundamentada en la creación de un nuevo modelo de gestión que incorpore herramientas de administración y de planificación de la realidad barrial, que permitan optimizar los recursos disponible y la inclusión de los diferentes grupos sociales existentes a fin de abordar los problemas desde una visión integral, que permitan una sensibilización en relación a las necesidades entre sectores.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución Política del Ecuador, Art. 163. Montecristi.
- Corsi Jorge y Peyrú Graciela (2003). *Violencias Sociales*. Buenos Aires: Ariel.
- CYMACIT (2008). Informe del Estudio de Victimización. Quito: MDMQ. No publicado
- Christie, Nils (1984). *Los límites del dolor*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Falconí, Gabriela y Nidia Jarrín (2008). ¿Participación de sujetos o sujetos a la participación? El caso del cabildo de Monjas en la Zona Centro del DMQ. Tesis de Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Fruhling Hugo (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
- Gallegos, Karina y Javier León Vega (2006). “Vamos poniendo cimientos: Reflexiones sobre la participación en Quito”. Quito: CIUDAD.
- Pavarini Massimo (1994). “Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale”. En *Rassegna Italiana de Criminología*. Anno V - N. 4. Milano: Giuffrè Editore.
- Policía Nacional del Ecuador (2009). “Diagnóstico de proximidad entre la Policía Comunitaria y la comunidad”. Quito: Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ. No publicado.

- (2007) “Zonas seguras en el DMQ”. Jefatura de la Policía Comunitaria del DMQ. Quito. No publicado.
- Policía Nacional del Ecuador (1995). Proyecto de Creación de Brigadas Barriales. Quito. No publicado.
- Smulovitz Catalina (2003). “Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile” En: Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe. Caracas, FLACSO, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Nueva Sociedad.
- Vallejo Olga (2007). “Enfoque hacia un nuevo modelo de participación para la comunidad”. Quito. No publicado
- (2008). “Participación en la construcción de la seguridad ciudadana: El Caso de Quito”. Monografía realizada para la obtención de Diploma Superior en Seguridad Ciudadana. Quito: FLACSO. No publicado

**Notas:**

- 1 Ingeniera empresarial con Diplomado en Seguridad Ciudadana en FLACSO sede Ecuador. Actualmente es coordinadora de seguridad ciudadana del Barrio El Tejar y miembro del Directorio de Brigadas Barriales de Quito.
- 2 La política de “mano dura” se fundamenta en la intensificación de operativos anti-delinuenciales de muy corto plazo, en respuesta al aumento de la inseguridad objetiva y subjetiva, con el propósito de satisfacer los reclamos de la población.
- 3 Esta ordenanza evolucionó en el año 2006 a la Ordenanza 0187 del SGP-RC.
- 4 Sistema de Gestión Participativa, que regula la participación de las organizaciones comunitarias en la ciudad de Quito.
- 5 Se prioriza la entrega de obras a grupos y asociaciones que pueden asegurar un mayor número de votos, en temporadas electorales.
- 6 Constitución Política del Ecuador, Art. 163, 2008.
- 7 Se logró recaudar 720'000.000 millones de sucres, con lo cual se adquirió 60 vehículos patrulleros y 25 motocicletas, y el 50% del valor de un helicóptero adquirido mediante contratación pública, el cual está a servicio de la Policía Nacional a cargo de pilotos de la propia institución, mientras el otro 50% fue financiado con dinero del Estado. Los vehículos adquiridos en esa época han cumplido su vida útil y han sido dados de baja para el servicio comunitario.
- 8 El management es un concepto de la administración moderna que se define como el conjunto de gestiones, métodos y procesos de dirección, organización, asignación de recursos, control, planificación, activación y animación de una empresa o de una unidad de trabajo, regido por un espíritu de superación continua de la organización.

# La Castrina: una experiencia de integración social por la seguridad

Blanca Armijos

La principal misión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile es mejorar la calidad de vida de los habitantes del país proporcionando viviendas dignas, barrios equipados y ciudades integradas; un propósito que ha constituido el marco institucional del cual emergió el “Programa de Recuperación Quiero Mi Barrio” (PQMB).

El PQMB fue concebido para aquellas áreas distritales con problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social. Inicialmente fue diseñado dentro de los límites de una política de integración social, pero más adelante la seguridad, la delincuencia y la percepción de inseguridad se convirtieron en uno de sus componentes críticos y prioritarios. La ampliación de los márgenes de incidencia de este programa motivó la firma del Convenio Macro de Colaboración Intersectorial entre el MINVU y la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. Así, la participación ciudadana, la identidad barrial, el patrimonio cultural, el medio ambiente, la seguridad ciudadana y la conectividad<sup>1</sup> son los componentes transversales del PQMB; el cual metodológicamente cuenta con tres ciclos: diagnóstico, implementación del plan de intervención para la recuperación del barrio, y, la evaluación de la experiencia.

De esta manera, el sector denominado La Castrina –un barrio poblado por aproximadamente 5.520 habitantes y situado en el sector Este de la comuna de San Joaquín en la ciudad de Santiago de Chile– se constituyó en uno de los espacios urbanos donde se implementó el PQMB. El diagnóstico de este barrio reportó los problemas centrales del lugar: elevada percepción de inseguridad en la comunidad y, repliegue al ámbito privado con el consecuente debilitamiento de la vida social del barrio.

Posteriormente, en la formulación del Plan Integral de Recuperación de La Castrina se estableció trabajar bajo los principios de prevención comunitaria, tanto para el diseño de espacios seguros como para la apropiación de los espacios públicos, a través del fortalecimiento de las redes sociales de la zona<sup>2</sup>. Paralelamente a éste proceso, los diversos actores representativos del lugar conformaron el Consejo Vecinal de Desarrollo Barrio La Castrina, organización encargada de validar y definir todas las acciones/decisiones en términos presupuestarios y técnicos del programa. Por otra parte, según la designación de funciones, sus integrantes asumieron la fiscalización, el acompañamiento del proceso y el compromiso de informar sobre su rol a la población a la que representan. En este contexto, una participación cercana al 20% de la población del sector analizó los requerimientos, priorizando y definiendo las obras físicas a ejecutarse y las temáticas sociales a ser abordadas.

Según la cuenta pública de gestión correspondiente al año 2007, el Consejo Municipal de La Castrina asignó \$65 millones de pesos chilenos<sup>3</sup> (USD 119.926) para la ejecución de una cartera de proyectos aprobados por la comunidad: la instalación de luminaria peatonal, mejoramiento de la infraestructura de un jardín de infantes y el equipamiento de paseos peatonales en espacios “inseguros”, entre otros. Si se analiza el presupuesto municipal de La Castrina, se aprecia que los equipamientos elegidos por la comunidad utilizaron el 42% del monto total, el resto fue destinado para “obras de confianza” del gobierno local de turno. Antes de la emisión del informe final, el PQMB reportó haber logrado una efectiva participación comunitaria, y además, indicó haber gestionado e implementado los recursos idóneos para generar las condiciones ambientales necesarias de un barrio seguro.

**Notas:**

- 1 <http://www.quieromibarrío.cl/programa/Paginas/default.aspx>
- 2 [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com\\_y\\_prev\\_08.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_08.pdf)
- 3 [http://www.sanjoaquin.cl/new\\_web/documentos/CUENTA\\_PUBLICA\\_2007.pdf](http://www.sanjoaquin.cl/new_web/documentos/CUENTA_PUBLICA_2007.pdf)

# Comunidad, participación y seguridad en los medios

Jenny Pontón Cevallos

Entre los problemas de mayor impacto para las personas, destaca la inseguridad ciudadana tanto a nivel objetivo como subjetivo, lo cual ocurre no solo en el Ecuador sino también en el plano internacional. Esto se puede constatar en casi todos los estudios sobre inseguridad realizados en ciudades y países la región; en el caso de Quito por ejemplo, la Encuesta de Victimización realizada por el Municipio de Quito en el año 2008, revela que existe un 26,6% y un 18,3% de victimización a hogares y personas respectivamente, mientras la percepción de inseguridad en la población del distrito es de 46,7%; es decir, la inseguridad subjetiva casi duplica y triplica la objetiva. Adicionalmente, la presencia constante de noticias sobre violencia y delincuencia en los medios de comunicación posicionan la seguridad ciudadana como un punto de relevante discusión y demandas.

Pero ¿Qué nos dice la prensa local sobre la organización de la sociedad para prevenir y protegerse de esta problemática? Durante los años 2008 y 2009 Diario El Comercio ha publicado de manera permanente artículos sobre las gestiones que realizan los diferentes barrios de Quito para el combate de la inseguridad, principalmente en lo referente a delincuencia. Títulos como: “Más seguridad para la colmena” (4/02/08), “Los vecinos hicieron un simulacro antidelictivo en la calle Michelena” (20/3/08), “Una cruzada contra la inseguridad, en la Rodrigo de Chávez” (16/06/08), “La Marín es presa de la inseguridad” (21/07/08), “Los moradores esperan que el uso del parque reduzca la inseguridad” (23/12/08), “Las Casas apuesta por mejorar la inseguridad” (25/03/09), y “Carcelén dijo no a la inseguridad” (8/04/09), reflejan que la organización barrial en seguridad es un tema recurrente en la agenda mediática de este diario.

Si bien estas noticias muestran la tendencia a la participación comunitaria en seguridad que existe en la ciudad, todas abordan la situación bajo un mismo formato: hacen referencia exclusivamente a barrios de clase socioeconómica medio-baja y baja, citan una serie de testimonios de pobladores atemorizados por la delincuencia en sus barrios, han recibido apoyo del Municipio o la Policía para el mejoramiento de la seguridad del sector, y muestran la tendencia existente hacia la justicia con mano propia como sinónimo de organización frente al delito. Únicamente la noticia “La unidad hizo el sur más seguro” (18/03/09), es construida de una manera algo distinta, ya que cita cifras oficiales respecto a otros sectores y años para evaluar la dimensión del problema, y orienta a la ciudadanía a denunciar los hechos delictivos mostrando los peligros a los que conducen prácticas como los linchamientos.

En este sentido, aún falta exponer a través de la prensa escrita, los mecanismos efectivos en el marco de la ley que emplean las organizaciones barriales para enfrentar la inseguridad, lo cual puede constituir una referencia válida para otros sectores que tratan de unirse para mejorar la situación de la zona en que habitan. La seguridad es un factor trascendental en la calidad de vida de la población, por lo que la participación ciudadana en torno a este tema debe ser abordada con mucho cuidado y responsabilidad desde los medios de comunicación y la sociedad en general, con deberes y derechos compartidos en resguardo del bien común.

# La participación no es vigilantismo

Alfredo Santillán C.

Uno de los fenómenos que se han desarrollado en América latina, a la par del crecimiento de los índices delictivos de las últimas décadas, es el denominado “vigilantismo”; es decir, el involucramiento de grupos de vecinos organizados realizando tareas policiales como el patrullaje y la reacción ante delitos flagrantes. Estas acciones se han convertido en la forma dominante de “participación” en la seguridad ciudadana y han cobrado legitimidad bajo el principio de ejercer el derecho/obligación de la población de garantizarse su propia seguridad ante la ineficacia de las instituciones públicas. Sin embargo, esta forma de involucramiento de la población en las tareas de seguridad deja preocupaciones profundas relacionadas con la creación de un clima generalizado de desconfianza entre ciudadanos y ciudadanas, sobre todo por el ejercicio de control social y de la violencia por fuera de lo público. En este escenario una guía para la definición de políticas públicas se basa en los siguientes puntos:

En primer lugar, fortalecer el rol comunitario en las tareas no represivas, como por ejemplo, el diagnóstico y la producción de información para las acciones policiales (seguimiento sistemático de los riesgos y victimización en el barrio), y también el involucramiento en programas de prevención del delito y reducción de vulnerabilidades. Los recursos humanos y materiales que invierten los barrios en seguridad (desde el financiamiento de patrulleros hasta la instalación de alarmas y rondas de vigilancia) podrían destinarse al mejoramiento de la iluminación y los espacios públicos, para generar efectos positivos multiplicadores que incidan en beneficio de la seguridad.

En segundo lugar, promover la horizontalidad en las relaciones entre la comunidad y las autoridades locales, debido a que generalmente el involucramiento de la población en la toma de decisiones es baja, al visualizar a la

participación como un mecanismo para legitimar intervenciones predefinidas. En este sentido, la participación no puede quedarse en el diagnóstico y la priorización de intervenciones sino que debe extenderse al seguimiento, evaluación y rendición de cuentas a las autoridades.

En tercer lugar, es necesario esclarecer la visión y acción del trabajo de la comunidad con la policía comunitaria, pues la labor eficiente de ésta última puede evitar la tendencia al vigilantismo de la población. Esto implicaría posicionar políticamente el tema de la policía comunitaria, no solo porque en el país esta instancia policial es una de las subdivisiones que cuenta con menos presupuesto, sino principalmente porque implica una visión integral del trabajo policial. Esta demanda social requiere someter a discusión política las líneas guías de la institución policial en donde la participación de actores de la sociedad civil (ONG, universidades, partidos políticos, entre muchas otras) ha estado ausente.

Experiencias de participación comunitaria en seguridad ciudadana en América Latina			
Ciudad	Institución	Experiencia	Descripción
Rosario, Argentina	Universidad de Toronto y Universidad de Rosario	Comunidades Justas y Seguras	Implementación del modelo Foros de Convivencia, formados por miembros de la comunidad que facilitan la resolución de conflictos específicos y la prevención de los factores genéricos que afectan la convivencia y la seguridad, de acuerdo a pasos para la resolución de conflictos redactados por el programa.
Ciudad de México	Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad	Manual para organizaciones de la sociedad civil en materia de seguridad pública	Fomentar la cooperación con la policía para mejorar la seguridad sin violentar los derechos individuales, promover la posibilidad de un sistema de monitoreo y rendición de cuentas de la policía por medio de la acción responsable de la comunidad.
Santiago, Chile	Ministerio de Interior de Chile	Barrio Seguro	Se desarrolla en barrios críticos de vulnerabilidad social, su estrategia es fortalecer los factores preventivos y protectores de los individuos y de la comunidad, en grupos específicos de alta vulnerabilidad, mediante prevención social primaria y secundaria, fortalecimiento de las redes de apoyo, fomento a la integración social de infractores de la ley con condena cumplida.
Lima, Perú	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana	Comités Distritales de Seguridad Ciudadana	Su organización aplica el nuevo enfoque sobre seguridad participativa que prioriza las tareas de prevención, el trabajo multisectorial y la organización local. Los Comités han funcionado como mecanismos de rendición de cuentas, al involucrar a la sociedad en la actividad se ha propiciado la eficiencia en el uso de recursos y la eficacia en las tareas de prevención. Han logrado una mayor colaboración y comunicación entre instituciones entre la policía y la sociedad civil.

Fuente: CESC (2005). Boletín + seguridad + prevención No.4. Santiago: Universidad de Chile.

**Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke (2004).** *Prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad.* Santiago: Universidad de Chile, CESC. 120 p.p.

Este estudio es un análisis exhaustivo del concepto de prevención del delito, tal y como es recogido por las políticas dirigidas a la prevención del mismo, y ejecutadas en Europa y Norteamérica. A partir de ese marco conceptual, se realiza un trabajo de campo focalizado en la observación y evaluación de iniciativas de prevención financiadas por el Programa Comuna Segura Compromiso 100 del Ministerio del Interior de Chile. El aporte fundamental de las autoras, consiste en identificar criterios que permiten caracterizar a algunos de estos programas como prometedores o exitosos, ya que aportan el desarrollo de una metodología que puede ser aplicada a futuro en la evaluación de programas que involucran la participación comunitaria.



**Hughes, Gordon, Eugene McLaughlin y John Muncie (2002).** *Crime Prevention and Community Safety.* UK: SAGE Publications. 368 p.p. ISBN: 9780761974093

Este libro representa una gran contribución en el tema de la prevención del crimen y la seguridad comunitaria al ir más allá de la literatura existente, ya que brinda un profundo análisis sobre el tópico y proporciona una perspectiva internacional para la comprensión de gobernanza local del crimen. Así, el presente estudio da cuenta de casos y debates complejos en el campo del control del delito y las nuevas políticas de seguridad a nivel mundial, por lo que su principal contribución es la crítica a las actuales políticas existentes, abriendo nuevas perspectivas en este campo de estudio. Adicionalmente, esta publicación explora nuevas direcciones en la investigación y análisis teórico, empírico y comparativo del tema, indagando en los variados y volátiles aspectos de la prevención del crimen y la seguridad comunitaria. En este sentido, el libro plantea un repensar crítico a las conexiones tradicionales entre criminología y política social (fuente: [www.uk.sagepub.com](http://www.uk.sagepub.com), traducción propia).



## Paginas Web

**Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana - Ecuador**

<http://www.quito.gov.ec/DMSC/index.htm>

**Centros de Estudios de Seguridad y Ciudadanía - Brasil**

<http://www.ucamcesec.com.br/>

**Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana - Chile**

<http://www.cesc.uchile.cl/index.html>

**Instituto para la Seguridad y la Democracia - México**

<http://www.insyde.org.mx/default.asp>

# Video vigilancia pública



# OJO: le estamos filmando

Fernando Carrión M.

Las políticas de seguridad ciudadana se hacen cada vez más complejas —entre otras razones— porque la violencia también se ha expandido. En este proceso, llama la atención el creciente desarrollo del componente tecnológico, lo cual ha llevado a una disputa también en ese campo. Son tecnologías sofisticadas y de punta que se ponen al servicio de las políticas, muchas de las cuales se han generalizado significativamente.

Dentro de este proceso sobresale con peso propio los instrumentos de video vigilancia, que inicialmente estuvieron circunscritos al espacio privado (casas comerciales, bancos) para cumplir con dos fines explícitos: vigilar la calidad productiva y bajar los costos de producción por pérdidas internas y externas. Posteriormente, se trasladan al transporte público con la finalidad de controlar la eficiencia del servicio y la reducción de los hechos vandálicos, hasta que llega al espacio público desde fines de los ochentas y principios de los noventas quedándose en este tema por un buen tiempo.

Desde aquella época su uso ha ido en franco crecimiento, a pesar de que no existen evaluaciones y monitoreos que permitan medir su eficiencia, es tal la legitimidad que ha logrado dentro de la población, que los habitantes y las autoridades municipales la demandan reiteradamente ¿Porque ocurre esto? Hoy existe una fascinación por la tecnología en tanto crea un imaginario de modernidad y eficiencia, y también porque es percibido como un brazo de presencia policial.

La video vigilancia fue originalmente concebida en el marco de la *prevención* situacional, con el objetivo de reducir las oportunidades a la violencia a partir del diseño urbano o del entorno ambiental. De las evaluaciones se desprende que es eficiente para el control de ciertos delitos y en ciertos lugares específicos, lo cual proviene de las políticas de focalización; sin embargo, su

“éxito” –en muchos casos– ha producido un desplazamiento de la violencia hacia las llamadas “zonas ciegas”.

En otros casos, la video vigilancia ha sido concebida como mecanismo de *respuesta temprana* ante situaciones de inseguridad (robo, riña) y de emergencia (accidentes, incendios), lo cual debería ocurrir en el mejor de los casos y de acuerdo a las normas internacionales en un tiempo no mayor a tres minutos. Tampoco se puede dejar de lado que la tecnología de la video vigilancia produce resultados interesantes en el ámbito de la investigación y la *inteligencia* policial; es decir, como elemento que ayude a detectar delitos y delincuencia.

Existen varias funciones previas y simultáneas que se deben realizar para que las cámaras operen: reconocimiento legal como prueba, patrullaje policial, sistemas de información, bomberos, paramédicos y hospitales, fiscalía, etc. Asimismo, es preciso tomar en cuenta que tras la video vigilancia está también el sector privado, actor de singular importancia que debe ser considerado en las políticas de seguridad, ya que constituye un sector que se ha dinamizado considerablemente en cuanto al ámbito tecnológico.

De todas maneras, es importante señalar que la video vigilancia no puede operar como un elemento aislado, porque su virtud y funcionalidad dependerá de la infraestructura, la logística y la integración a los sistemas correspondientes de prevención, respuesta e inteligencia; caso contrario su eficiencia será baja e incluso, nula.

# Ojos de águila: una primera aproximación al sistema de video vigilancia en Quito

Sara Löfberg<sup>1</sup>

En Latinoamérica, como en muchas partes del mundo, la video vigilancia de uso público y privado se está incrementando. En el caso del Ecuador, se conoce poco hasta qué punto esta medida de prevención del delito se ha desarrollado dado que los estudios sobre este tema son pocos y limitados. En este sentido, hay grandes posibilidades de investigar más profundamente la video vigilancia tanto a nivel local como regional. Este artículo explora el desarrollo y funcionamiento de los “ojos de águila” en Quito: el primer proyecto de video vigilancia financiado y operado con recursos públicos, para lo cual se realizará un ensayo descriptivo de la operación del sistema focalizado en el rol de las cámaras en cuanto a la delincuencia. De este modo, el presente texto contiene una primera parte introductoria sobre las teorías que se han elaborado acerca de la video vigilancia como mecanismo de prevención del crimen; y, una segunda parte en la cual se aborda cómo empezó este proyecto en Quito y su proceso hasta la actualidad. Para ello, se han considerado los aspectos técnicos y operativos del mismo (incluidos datos respecto a gastos), así como los impactos que ha generado en el combate a la delincuencia, centrandolo en cómo ha funcionado este sistema en tres lugares específicos de la ciudad: el Centro Histórico, la zona de la Mariscal y seis centros comerciales ubicados en el centro y el sur de Quito. Metodológicamente esta investigación ha sido realizada en base a fuentes primarias y secundarias; es decir, a través de entrevistas efectuadas tanto a oficiales a cargo del proyecto como a la ciudadanía quiteña, y con información obtenida de artículos periodísticos y ensayos académicos sobre el tema.

No obstante, cabe señalar como una limitación que esta investigación no cuenta con datos sobre delincuencia que permitan comparar un antes y un

después de la instalación de la video vigilancia en las diferentes zonas de Quito, por lo que se podría decir que este trabajo constituye aún un primer acercamiento al funcionamiento de este sistema en el contexto ecuatoriano, ya que para conocer de manera más profunda su impacto en la seguridad ciudadana, es necesario realizar un seguimiento a largo plazo de los alcances de esta herramienta tecnológica.

## Sobre la video vigilancia

*¿Qué es y cómo se ha desarrollado?*

Los sistemas de video vigilancia son cámaras que graban imágenes que se pueden ver y revisar a través de monitores de pantalla (Gill et al, 2005:1)<sup>2</sup>, los cuales en la mayoría de los casos, son utilizados como una medida para combatir el delito, principalmente como un tipo de prevención situacional ambiental que tiene como propósito reducir la tasa delincencial cambiando las condiciones del entorno para que haya menos oportunidades a cometer infracciones. No obstante, según los autores Welsh y Farrington (2003), aunque el objetivo principal de la video vigilancia es la prevención del delito, también es usada frecuentemente para investigaciones policiales con el objetivo de aumentar el sentimiento de seguridad de la población (Welsh y Farrington, 2003: 3)<sup>3</sup>.

Hasta mediados de la década de los ochenta, era sobre todo el sector privado el que usaba la video vigilancia, pues las cámaras se encontraban en áreas como bancos y locales comerciales para disuadir a la delincuencia; en lugares de trabajo para mejorar la calidad y regularidad de las labores; y también, en el transporte público urbano con el fin de controlar multitudes y combatir el vandalismo. En el año 1985, el Reino Unido –lugar con la mayor cantidad de cámaras en el mundo– desarrolló el primer proyecto de video vigilancia en el espacio público en Bournemouth, una pequeña ciudad costera. Desde 1994 este sistema se expandió considerablemente, primero como parte de la agenda “ley y orden” del partido conservador, y después a través del partido socialista (Wilson y Sutton, 2003: 19)<sup>4</sup>. Actualmente, existen alrededor de 4,2 millones de cámaras de video vigilancia en todo el Reino Unido, lo cual significa que se dispone de una cámara por cada 14 habitantes<sup>5</sup>; información que da cuenta no solo del incremento en cuanto al número

ro de filmadoras, sino también del gasto público en temas de seguridad, pues entre 1999 y el 2003 se invirtió un total de 170 millones de libras esterlinas (aproximadamente 340 millones de dólares), las cuales fueron invertidas en 680 proyectos de video vigilancia a través del programa de reducción del delito (“Crime Reduction Programme”) del gobierno británico<sup>6</sup>.

### *“Efectividad” y libertades civiles*

Los estudios sobre la efectividad de la video vigilancia como prevención del delito muestran resultados variados, pues existe poca o nula evidencia sobre si ésta realmente “funciona” en cada contexto. Para Martin Gill y Angela Spriggs (2005:3), en ciertas ocasiones su efecto es totalmente positivo, mientras que otras veces puede ser neutro e incluso negativo<sup>7</sup>. En este sentido, debido a la ambigüedad de los resultados obtenidos en los datos estadísticos, una nueva metodología para evaluar la video vigilancia se ha vuelto más popular: la evaluación “realista” (*realistic evaluation*). Ésta fue introducida por Pawson y Tilley (1994 y 1997)<sup>8</sup> en los años noventa, y estudia de qué manera una medida de prevención del delito –en este caso la video vigilancia– aporta con resultados concretos, en lugar de evaluar únicamente la funcionalidad del sistema. De este modo, el énfasis se coloca en el contexto en el cual la video vigilancia está operando, ya que la atención se centra en el tipo de resultados que este mecanismo produce. Se podría decir que el principal beneficio de usar esta metodología es que ayuda a definir los elementos que hacen que funcione la video vigilancia en ciertos escenarios.

Sin embargo, la valoración de la efectividad de esta herramienta es particularmente compleja en términos de la reducción de las tasas de delincuencia, ya que a menudo las cámaras son introducidas junto a otras medidas de prevención del delito. Por esta razón, es difícil saber con precisión qué factores contribuyen o no a combatir la criminalidad. Por otro lado, la operación del sistema es muy importante para que exista un óptimo funcionamiento de la video vigilancia; pues si éste es deficiente, las posibilidades de que las cámaras sean eficaces son limitadas (Gill y Spriggs, 2005)<sup>9</sup>. En términos generales, lo que las investigaciones sobre video vigilancia muestran, es que ésta funciona mejor contra ciertos tipos de delitos y en ciertos entornos; por ejemplo, los resultados más eficaces han sido obtenidos en lugares como los parqueaderos públicos (p. ej. Welsh y Farrington, 2002 y Tilley, 1993)<sup>10</sup>.

En los últimos años, los estudios de la efectividad de la video vigilancia se han incrementado en gran medida; sin embargo, el debate en torno a las libertades civiles continúa ocupando un lugar central en la academia. Los argumentos que acusan a esta técnica de violar las fronteras de la vida privada y de representar la transferencia de poder del individuo al Estado constituye una de sus principales críticas (Norris, Moran y Armstrong, 1998)<sup>11</sup>; así como también el que suele utilizarse como elemento de segregación a grupos vulnerables y/o minorías étnicas –como por ejemplo a jóvenes negros (Hirsch, Wakefield y Garland, 2004; Armitage 2002)<sup>12</sup>, o personas de origen musulmán, quienes después de la tragedia del 11 de septiembre en Estados Unidos se han convertido en objeto de video vigilancia. Al respecto, el director general de Privacy International, Simon Davies, argumenta que esta técnica representa una amenaza inaceptable a las libertades civiles y, dado que no se ha probado su efectividad, no debería ser utilizada.<sup>13</sup>

## Ojos de águila en Quito

En Quito, el sistema de video vigilancia es denominado “ojos de águila”; está financiado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-MDMQ, entidad que desde el año 2002 impulsó esta iniciativa con la instalación de ocho cámaras en espacios públicos de la ciudad, específicamente en la zona del Centro Histórico. Este proyecto se amplió rápidamente a otros puntos de Quito, para lo cual se efectuaron estudios espaciales de áreas con altos índices delincuenciales, encargando la instalación y operación del sistema a la empresa colombiana Metroseguridad de Medellín<sup>14</sup>. De este modo, en un año el proyecto se expandió a 120 cámaras en varias partes de la ciudad, y fue apoyado a través de otras acciones que fortalecieron de manera integral el sistema de video vigilancia, entre ellas el incremento del número de policías patrullando, la compra de equipamiento policial, y principalmente la creación de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC). Si bien, antes de la instalación de la CMAC existían números telefónicos de emergencia policial (101), actualmente esta unidad permite que también exista comunicación con equipos médicos (911) y con el cuerpo de bomberos (102); además la CMAC, es el lugar desde donde se monitorea las imágenes de video vigilancia en la ciudad.

Todo el sistema de ojos de águila en Quito, está a cargo de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana - Corposeguridad, entidad

que constituye una figura jurídica de derecho privado (perteneciente al MDMQ), encargada de financiar y dirigir proyectos de seguridad en la ciudad, a través de la administración de la tasa de seguridad ciudadana (recurso que proviene de la recaudación de impuestos a la población). De esta manera, Corposeguridad trabaja en coordinación con el Concejo, la Comisión y la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana del MDMQ con el propósito de coordinar y ejecutar en conjunto las políticas públicas y las intervenciones en esta competencia<sup>15</sup>.

En la actualidad, existen 136 cámaras que forman parte del programa de Corposeguridad, éstas son operadas por la CMAC y están ubicadas tanto al norte, sur, centro-oeste y centro-este de la ciudad. La densidad más alta de cámaras se concentra en las zonas del Centro Histórico y la Mariscal, ambas consideradas sitios turísticos estratégicos de Quito. En general, se podría decir que todos los dispositivos de video se encuentran ubicados en espacios abiertos y a lo largo de vías principales, calles y plazas. Adicionalmente, Corposeguridad también financia sistemas de video vigilancia en y alrededor de centros comerciales del ahorro en sectores populares del centro y sur de la ciudad, así como en la biblioteca Municipal La Circaciana. Sin embargo, éstas últimas no forman parte del circuito ojos de águila, al ser operadas por empresas privadas de seguridad.

### *Aspectos técnicos*

Las cámaras de ojos de águila se pueden mover de derecha a izquierda, de arriba hacia abajo y también pueden realizar acercamientos (zoom). Los movimientos que efectúan son preprogramados y reprogramados cada semana (aunque los operadores también pueden manejar las cámaras manualmente). Según el Ingeniero Edwin Salazar de Corposeguridad, las cámaras pueden ser programadas para hacer hasta 64 movimientos por día y que pueden grabar a una distancia de 180 hasta 250 metros dependiendo de su calidad. De esta manera, las grabaciones obtenidas se quedan por dos semanas con el sistema FIFO (*first input, first output*), lo cual significa que cuando entran nuevas grabaciones, las más antiguas se eliminan automáticamente. Sin embargo, está próximo a instalarse una unidad que permite el almacenamiento de imágenes por 45 días, de modo que las grabaciones que son particularmente interesantes para la policía se pueden guardar en un disco

duro por más tiempo. Sumado a esto, existen planes de reemplazar cuatro de los 16 monitores instalados en la CMAC, por pantallas más sofisticadas que ayudarán a los operadores a mirar con mayor detalle las imágenes grabadas, algo positivo en cuanto al uso de este material para realizar identificaciones.

Durante el día las cámaras transmiten imágenes a color y durante la noche en blanco y negro, específicamente en áreas con poca iluminación; la mayoría de ellas utiliza conexión alámbrica, transmitiendo las grabaciones a través de cables telefónicos y fibra óptica. De esta manera, cuando finalmente las imágenes llegan a la CMAC, éstas se proyectan en los monitores, destinando cuatro de ellos a cada área geográfica de Quito. No obstante, existen varios problemas con la conexión alámbrica, debido principalmente a factores climáticos (como las constantes lluvias) que obstruyen la comunicación, ya que si bien en el caso de conversaciones telefónicas los severos estados del tiempo producen problemas menores respecto a la calidad del sonido, el impacto suele ser mucho más grave en el caso de las cámaras debido a éstas suelen dejar de funcionar. En este sentido, por las dificultades del clima, una alternativa a las cámaras alámbricas serían las de tipo inalámbrico (digitales); aunque éstas también presentan problemas técnicos debido a que la geografía irregular de Quito complica la transmisión de las señales, lo cual eleva el costo inicial de instalación. A pesar de los problemas técnicos mencionados, Corposeguridad afirma que del 90% al 95% de las cámaras funcionan correctamente (según datos anuales valorados en informes diarios).

### *Operación*

Hay varios actores que forman parte del sistema de video vigilancia, como se ha dicho previamente, Corposeguridad es la entidad que financia los ojos de águila. El costo total de este proyecto ha sido de aproximadamente de USD 5,6 millones desde su comienzo en el año 2002 hasta enero del 2008 (incluida la operación de la CMAC). Considerando que en este lapso los recursos utilizados por Corposeguridad alcanzaron un total de USD 27,5 millones, el proyecto ojos de águila representa el 17% de las inversiones realizadas por esta entidad. Así, para el 2008 el monto asignado a la video vigilancia en Quito es de USD 781.000, valor que incluye el fortalecimiento,

la operación y el mantenimiento de las cámaras y de la CMAC, lo cual constituye el 7% del presupuesto total de Corposeguridad para este año (USD 10.639.604,59).

Como se mencionó anteriormente las cámaras de ojos de águila son operadas desde la CMAC donde también se graban y guardan las imágenes capturadas; pues la idea de la existencia de esta central es facilitar la colaboración entre el sistema de video vigilancia, la policía, los bomberos y los equipos médicos, informando sobre situaciones de inseguridad y emergencia. Cabe señalar que son los mismos policías quienes hacen de operadores del sistema monitoreando las cámaras y respondiendo a las llamadas de auxilio las 24 horas del día, en turnos de ocho horas.

De esta manera, si bien el delito es el objetivo principal del sistema de video vigilancia, las cámaras también operan con el propósito de brindar auxilio en situaciones de emergencia y como un mecanismo para intervenir en espacios públicos. El Coronel Ivan Custode, jefe de la CMAC, explica que las cámaras también son usadas para asuntos como congestiones de tráfico, construcción de nuevas vías y para responder a problemas de clima como inundaciones por fuertes lluvias.

En este sentido, la policía es un actor imprescindible que forma parte del sistema de video vigilancia, y en teoría debería haber una excelente comunicación entre los funcionarios policiales que hacen de operadores del sistema y quienes se encargan de la investigación del delito; al respecto, existen estudios académicos que acentúan a la policía como elemento clave para que un programa sea exitoso (ver Hempel y Töpfer, 2002:2; y Gill y Spriggs, 2005:66-80)<sup>16</sup>. Varias personas entrevistadas para este artículo están de acuerdo en esta afirmación para el caso de Quito; por ejemplo, el Coronel Gustavo Lalama, director de Corposeguridad, sostiene que “son tres los elementos necesarios para un mapa de seguridad efectivo: personal, tecnología y normas, ya que sin un buen funcionamiento de esa dinámica el programa deja de ser efectivo<sup>17</sup>”.

La ciudadanía también juega un rol importante en la eficacia del sistema de ojos de águila y el trabajo de la CMAC, pues estos no solo fueron creados para casos de emergencia y de prevención del delito, sino también con el objetivo de incrementar los sentimientos de seguridad de en la ciudadanía. Desafortunadamente, parece que el conocimiento de la población sobre la existencia de números de emergencia y sus respectivas unidades es aún limitado; según la CMAC, el 60% de las llamadas recibidas en el 2007 fue-

ron por mal uso o canceladas (ver cuadro No. 1). De modo que, para tratar este problema, el MDMQ ha expedido la Ordenanza No. 237, la cual establece multas y servicio comunitario para las personas que abusan de estos números telefónicos, lo cual se pretende combatir a través de una campaña comunicativa en medios de comunicación.

En este contexto, parecería que la ciudadanía tiene poco conocimiento de la existencia y ubicación de los ojos de águila, lo cual no llama la atención si se considera la escasa información que se ha brindado a la población al respecto; pues la video vigilancia en Quito no está bien señalizada y muchas veces es difícil distinguir la presencia de cámaras, ya que prácticamente están escondidas entre cables y ubicadas en lugares altos. No obstante, los funcionarios policiales que las operan están en contra de que se informe a la ciudadanía de la ubicación de éstas, pues sostienen que el hacerlo solamente desplazaría la delincuencia a puntos ciegos y a lugares sin video vigilancia. Esta contraposición permite cuestionar la eficacia de este sistema en términos de percepción de seguridad, pues ¿Cómo pueden ciudadanos/as sentirse más seguros si no saben de la existencia y ubicación de las cámaras? Más aún, este planteamiento se vuelve relevante desde el punto de vista de las libertades civiles, pues la transparencia en el uso de la video vigilancia es un aspecto imprescindible para garantizar de alguna manera el derecho a la privacidad de las personas.

Cuadro No. 1 - Llamadas a la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC) en 2007	
Ingreso de llamadas a la CMAC	Total anual
Llamadas de mal uso	1,212,499
Llamadas canceladas	1,510,305
De información	1,541,003
Auxilios atendidos	200,046
Total llamadas de mal uso y canceladas	2,722,804
Total de llamadas	4,463,853

Fuente: Central Metropolitana de Atención Ciudadana (2003).  
Elaboración: propia

## La video vigilancia y el delito

Sin duda, la video vigilancia puede ser de mucha utilidad para las investigaciones policiales. En Quito, por ejemplo, han permitido realizar seguimiento de casos de venta de estupefacientes, y también han colaborado en la localización de vehículos robados con el apoyo del Sistema Informativo Integral de la Policía Nacional-SIIPNE; asimismo, han servido para la detención de personas involucradas en asaltos y robos, entre otros delitos (ver cuadro No.2)<sup>18</sup>.

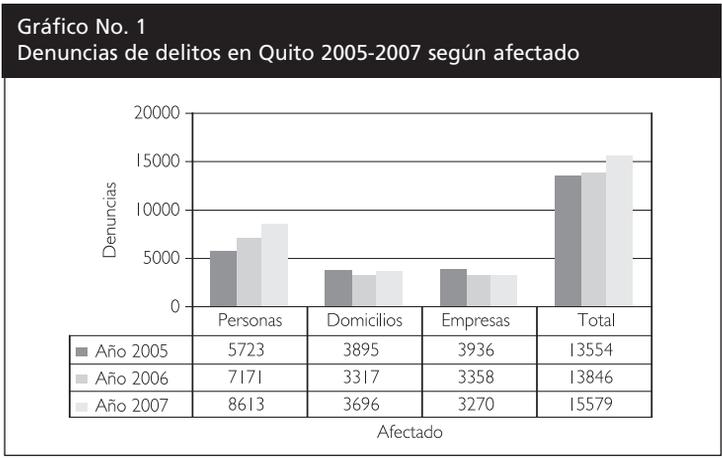
Sin embargo, son pocos los indicadores que muestran que los ojos de águila sirven para la prevención del delito. La policía sostiene, por un lado, que a menudo las cámaras causan un desplazamiento del delito a puntos ciegos o lugares sin video vigilancia; y por otro lado, también afirma que las personas que delinquen usualmente “*se olvidan*” de las presencia de las cámaras, cometiéndolo en presencia de ellas<sup>19</sup>. En ambos casos, se puede constatar que los ojos de águila no logran prevenir los delitos en Quito –lo cual resulta obvio si se considera que el escaso número de cámaras (136) para una capital de dos millones de habitantes–, aunque sí son útiles en la investigación de los mismos<sup>20</sup>.

**Cuadro No. 2**  
Procedimientos policiales en colaboración con sistema ojos de águila: 2005-2007

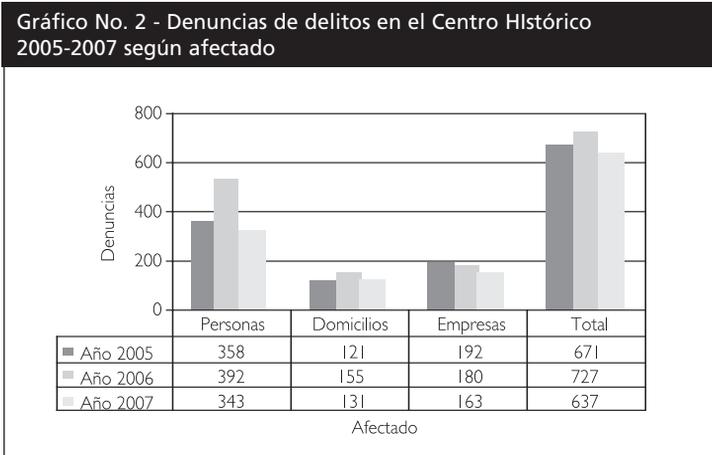
Procedimientos	2005	2006	2007
Agresiones y maltratos	130	46	24
Escándalos	543	184	83
Casos de estupefacientes	34	43	120
Personas sospechosas	108	196	39
Detenciones por asalto y robo	23	18	41
Detenciones por varias causas	29	85	71
Captura y localización de vehículos robados	18	8	8

Fuente: Central Metropolitana de Atención Ciudadana (2008). Elaboración: propia

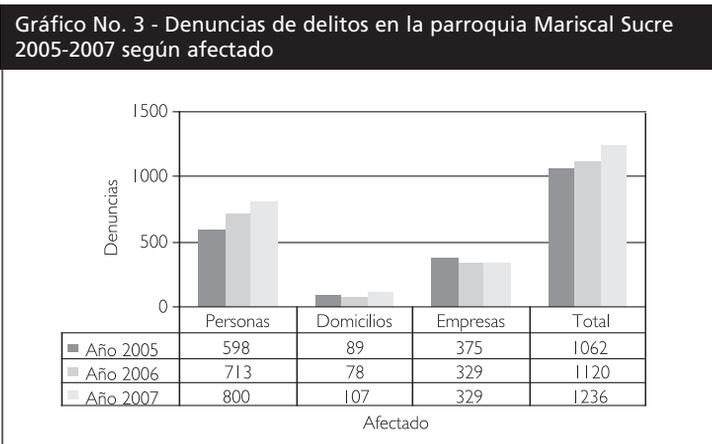
En este escenario, existen aspectos operativos como el monitoreo de las grabaciones que podrían ser mejorados, pues solamente hay 16 pantallas para todo el sistema; y aunque una de ellas puede ver varias cámaras al mismo tiempo, en realidad lo óptimo es la utilización de un monitor por cada filmadora. Por esta razón, en la práctica, la mayoría de las grabaciones no son revisadas, hecho que se agrava por el reducido número de operadores chequeando los videos (aunque deberían permanecer cuatro funcionarios/as en cada turno, a menudo se dispone de tres o dos). Otro aspecto problemático es la relativa poca cooperación que existe entre la policía que labora en la calle y la que opera el sistema de video vigilancia, pues su comunicación es eficaz solo cuando se dan marchas o manifestaciones en la ciudad al preprogramar y operar manualmente las cámaras para vigilar los eventos. Por esta razón, los oficiales operadores afirman que en el día a día, raramente son contactados por la policía que vigila las calles, por lo que se ven obligados a sintonizar frecuentemente la radio policial con el fin de facilitar la identificación de delitos a través de las cámaras. En los gráficos No.1, 2 y 3 se puede apreciar los datos de denuncias por delitos tanto en todo el Distrito Metropolitano de Quito como en dos de las áreas en las cuales están ubicados los ojos de agüila; estas cifras muestran que en general los delitos contra las personas, domicilios y empresas parecen no haber bajado en los últimos años en la ciudad, a excepción de la zona del centro histórico<sup>21</sup>.



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008). Elaboración: propia



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008). Elaboración: propia



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008). Elaboración: propia

No obstante, es muy complicado evaluar el impacto de las cámaras frente a la delincuencia, pues estadísticamente no existe suficiente información. Aunque la CMAC tiene cifras mensuales y anuales de delitos grabados por las cámaras, faltan datos específicos de si realmente surgen procedimientos policiales a partir de estos videos y de la situación en que se encontrarían los mismos en el caso de que existieran. De esta manera, para evaluar el impac-

to de la video vigilancia sería necesario, mínimamente, contar con datos de diversos tipos de delitos en diferentes zonas de la ciudad, previa y posteriormente a la instalación de las cámaras<sup>22</sup>. Sin embargo, el MDMQ no dispone de estos datos debido a que el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana –OMSC, que es la entidad municipal que concentra la información sobre inseguridad y violencia en Quito, comenzó a funcionar paralelamente al proyecto de los ojos de águila; es decir, que el OMSC no posee datos anteriores a su creación. Por lo tanto, para contrastar las cifras es necesario consultar a la Policía Judicial de Pichincha (PJ), la cual posee información únicamente a nivel provincial.

Adicionalmente, existen al menos otros dos importantes factores a considerar en la problemática de la evaluación del impacto de la video vigilancia en la delincuencia: el primero es que durante los años siguientes a la instalación de las cámaras otras medidas de prevención del delito han sido implementadas (aumento de efectivos policiales, mejoramiento de equipo policial, alarmas y esfuerzos comunitarios para reducir la delincuencia, entre otros); hecho que convierte imprecisa la medición de la video vigilancia en cuanto al crimen. El otro factor a tomar en cuenta, es el contexto dinámico en el cual ocurre el delito, es decir, que las condiciones sociales son cambiantes y por lo tanto no se puede atribuir exclusivamente a la video vigilancia el alza o baja de las tasas delictivas. En la Mariscal, por ejemplo, ha habido un aumento marcado en el número de personas que frecuentan la zona, causando varios problemas y desafíos en cuanto a la delincuencia.

## Video vigilancia en tres áreas de Quito

### *El Centro Histórico*

El Centro Histórico de Quito es un área estratégica en cuanto a los ojos de águila, como se mencionó anteriormente, este sistema inició precisamente en esta zona, llegando actualmente a congregarse la más alta densidad de cámaras en la ciudad. Los mayores problemas del Centro Histórico en cuanto a seguridad ciudadana, se vinculan a diversas formas de robo y a la venta de estupefacientes. Así, se ha logrado identificar que la delincuencia se concentra en áreas específicas, como por ejemplo la Marín, punto focal de tránsito y comercio. Sin embargo, principalmente en la última década, el Centro

Histórico ha mejorado en aspectos de seguridad<sup>23</sup>; según Nelcy Carrera, directora de seguridad ciudadana de esta administración zonal<sup>24</sup>, hay varios factores que han contribuido a este mejoramiento. En primer lugar, porque hoy en día existe mayor presencia policial en la zona; en segundo lugar, por los diversos tipos de vigilancia que resguardan el sector (Policía Nacional, Policía Metropolitana y seguridad privada); un tercer aspecto es la presencia de los ojos de águila; y por último, está la comunidad, la cual ayuda a la policía en cuestiones de seguridad.

Sin embargo, en cuanto a la video vigilancia y la delincuencia, Nelcy Carrera enfatiza que si bien las cámaras son importantes para proteger la ciudad y hasta cierto punto para disuadir el delito, el papel de la policía es determinante en la prevención del mismo. Para Carrera, uno de los desafíos principales en este tema es aumentar el nivel de la observación de las grabaciones de los ojos de águila, pues como se mencionó anteriormente, la relación actual entre número de cámaras (136) y monitores (16) es desproporcionada e insuficiente, sumado a que cada vez se siguen instalando más puntos de video vigilancia en la ciudad. Asimismo, sugiere que los ojos de águila deberían estar dirigidos únicamente a combatir la delincuencia, en lugar del multiuso que tiene hoy en día; esto probablemente, produciría mejores resultados en cuanto a la prevención del delito.

### *La Mariscal*

La Mariscal es un sector que ha crecido en gran dimensión la última década, después del Centro Histórico constituye uno de los principales centros turísticos de Quito. La oferta de hostales, cafeterías Internet, bares, discotecas y restaurantes es muy amplia, convirtiéndose en los últimos años en la zona de diversión nocturna más visitada de la ciudad. Marcelo Rivadeneira, coordinador municipal de políticas públicas de seguridad en la Mariscal<sup>25</sup>, afirma que un promedio de 180.000 a 200.000 personas acuden cada noche a este sector, lo cual implica varios problemas debido a la densidad de locales en un espacio limitado; entre estos, la venta de estupefacientes, varias formas de robo, así como la presencia de trabajo sexual en condiciones inseguras.

Para enfrentar estos desafíos se han planificado varios esfuerzos: en primer lugar, se realizarán acciones para integrar a la gente de esta área en estra-

tegias de prevención del delito; en segundo lugar, se pretende mejorar la calidad y rapidez de las respuestas a situaciones de emergencia (una idea es introducir un nuevo tipo de alarmas de emergencia, las cuales funcionarían a través de llamadas a celular y llegarían a policías y equipos médicos y vecinos del área, como un proyecto piloto que podría ser ampliado al resto de la ciudad); y, en tercer lugar, se planea integrar los parqueaderos de vehículos y la guardianía privada en la seguridad pública, ya que como varios de ellos trabajan las 24 horas del día consituyen un punto de referencia en cuanto a las actividades diarias de la Mariscal

En cuanto a los ojos de águila, cuatro cámaras adicionales han sido instaladas en este año. Según Rivadeneira este sistema es disuasivo de la delincuencia, además de que es una herramienta útil para realizar inteligencia policial sobre personas sospechosas, localizar vehículos robados y para dar seguimiento a la cotidianidad de esta zona. Sin embargo, tampoco hay pruebas concretas del impacto de la video vigilancia en combatir la delincuencia en la Mariscal. Rivadeneira considera que los ojos de águila podrían mejorar aún más los aspectos técnicos, pues mientras el proyecto no se maneje de una manera completamente eficiente, las cámaras tendrán un uso limitado, razón por que esta zona pretende a futuro manejar independientemente la video vigilancia en esta área en colaboración con las fuerzas locales de seguridad.

*... y seis centros comerciales del ahorro  
en el centro y sur de Quito*

Aunque las cámaras de video vigilancia en y alrededor de los centros comerciales del ahorro en el centro y sur de Quito no forman parte de los ojos de águila y, por lo tanto, no son el aspecto central de este estudio, constituyen un caso interesante de analizar en cuanto a la utilización del sistema, ya que por un lado, son financiadas con recursos de Corposeguridad y, por otro lado, las tasas de delincuencia de estos establecimientos parecen haber disminuido con la utilización de la video vigilancia.

Al conversar con el Coronel Luis Montalvo, director de seguridad de los centros comerciales del ahorro<sup>26</sup>, menciona que existen seis centros que poseen cámaras: Hermano Miguel, Mires, Montúfar, Ipiales del Sur, Tejar y Chiriyacu. Cada cada uno de ellos cuenta con sus propias filmadoras, las cuales son operadas por una empresa de seguridad privada utilizando moda-

lidades muy parecidas; es decir, todos cuentan con doce cámaras alrededor de los edificios, incluyendo la entrada y salida de los mismos. La razón por la que los dispositivos de video han sido ubicados en la parte externa se debe a la densidad de negocios existentes en los centros, lo cual complica la visibilidad en las grabaciones. Mires, sin embargo, tiene más espacio abierto que los otros, razón por la cual las cámaras han sido instaladas en su interior. Por su parte, en el centro comercial Hermano Miguel cada negocio cuenta con alarmas de pánico que son conectadas al operador de las cámaras. Así, para manejar el sistema hay dos monitores, una persona operadora y dos radios, la una se comunica con los guardias del centro comercial y la otra con los guardias de toda la empresa de seguridad.

Cabe señalar que estos centros fueron construidos en el año 2003, anteriormente a esto los negocios que ahora se encuentran en espacios cerrados solían estar ubicados en la calle, con una alta concentración de personas, delincuencia y ventas ambulantes. Luis Gonzalez, administrador del centro comercial Hermano Miguel<sup>27</sup>, afirma que con la construcción de estos espacios, la tasa de seguridad ha mejorado considerablemente; explica que este cambio se debe al incremento de personal de seguridad y al mejoramiento de las condiciones espaciales, pues resulta más difícil robar en lugares con entradas y salidas limitadas. Asimismo argumenta que las cámaras juegan un rol positivo en este desarrollo, ya que en un inicio éstas servían para detectar robos y actualmente, para disuadir a personas que delinquen. El aspecto operativo de las cámaras está facilitado por el hecho de que funcionan en un área específica, también existe coordinación entre los operadores de éstas, los guardias y los/as comerciantes que ayudan a vigilar los centros. De este modo, cuando ocurre algún imprevisto, el personal de seguridad ya está ubicado en el centro y pueden llegar al lugar específico muy rápido.

## Conclusión

Este artículo ha descrito el desarrollo y la operación del sistema de video vigilancia ojos de águila en Quito, proyecto que ha crecido en gran medida desde su inicio en el año 2002. Aunque esta investigación constituye un primer acercamiento al tema y es aún limitada en términos de un análisis profundo de la operación y efectividad de las cámaras con respecto a la delincuencia, se puede concluir los siguientes aspectos: Primero, no existen datos

estadísticos específicos de lo que han logrado los ojos de águila en cuanto a la prevención del delito, una crítica frecuente ha sido que las cámaras solamente desplazan la delincuencia a puntos ciegos o lugares sin video vigilancia. Sin embargo, éstas han sido útiles para algunos aspectos como: (i) la realización de investigaciones policiales en casos de venta de estupefacientes, asaltos y robos; (ii) para efectuar detenciones a través de la localización de vehículos robados; y, (iii) para mantener el orden público en marchas y manifestaciones. En este sentido, la CMAC destaca que las cámaras también constituyen una herramienta útil para manejar espacios públicos y para acudir a auxilios de emergencia.

Segundo, la operación de proyectos de video vigilancia en lugares abiertos es particularmente exigente por las amplias condiciones espaciales. Considerando que a nivel internacional, las experiencias de mayor éxito con respecto a la video vigilancia se suscriben a espacios cerrados, como por ejemplo los parqueaderos públicos en Inglaterra, en el caso de Quito parecería que este sistema ha sido efectivo para disuadir la presencia de personas que delinquen en lugares como los centros comerciales del ahorro en el centro y el sur de la ciudad. Aunque hay muchos factores en juego para que la video vigilancia “funcione”, la definición de las condiciones espaciales facilitaría mejores resultados. Tener esto en cuenta, es clave para una apropiada coordinación y operación de los ojos de águila, ya que éste es un proyecto que funciona en espacios abiertos y actualmente se está ampliado a toda la ciudad. Asimismo, un aspecto fundamental para el mejoramiento de este sistema es que exista mayor comunicación entre la policía que opera los ojos de águila en la CMAC y la que se encuentra trabajando en la calle y espacios públicos. Por otro lado, el nivel de monitoreo de las grabaciones en vivo es aún bajo, por un lado, solamente hay 16 monitores para las 136 cámaras y, por otro lado, muchas veces no hay suficientes operadores para la realización de una óptima vigilancia.

Tercero, es necesario que exista un mayor conocimiento del funcionamiento de este sistema por parte de la ciudadanía, pues esto aportaría a incrementar la sensación de seguridad en la población, y sobre todo otorgaría transparencia a la utilización de la video vigilancia. En cuanto a la CMAC, la frecuente mala utilización de los números de emergencia constituye un problema que debe ser combatido, pues al parecer mucha gente no sabe de la existencia de los servicios que brinda esta central ni de sus unidades de emergencia. En este sentido, se requiere de una campaña de comuni-

cación más amplia a la existente que permita que toda la ciudadanía conozca de esta importante central. De igual manera, debido al continuo aumento de cámaras en diferentes puntos de la ciudad, la necesidad de regulaciones legales para el uso de la video vigilancia podrían aparecer con el tiempo, especialmente para garantizar una adecuada señalización de la presencia de ojos de águila en espacios públicos.

Finalmente, en vista de que este proyecto continúa desarrollándose en la ciudad, sería importante a futuro la realización de evaluaciones periódicas sobre sus principales aciertos y problemas. Tomando en cuenta los pocos datos estadísticos con que se cuenta para investigar los resultados de la utilización del sistema de ojos de águila en Quito, la metodología de evaluación “realista” podría ser de mucha utilidad, pues ésta consiste en la realización de un gran número de entrevistas a personas vinculadas al sistema, como por ejemplo, oficiales involucrados en el proyecto, actores de varios negocios e instituciones y ciudadanía en general. La evaluación realista podría ayudar a dar una comprensión más amplia sobre los impactos que producen las cámaras en ciertos contextos, así como optimizar el desarrollo del sistema de ojos de águila a futuro.

#### Notas:

- 1 B.Sc University of London, pasante del Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO sede Ecuador.
- 2 Gill, M. y Spriggs, A. (2005). *Assesing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- 3 Welsh, B. y Farrington, D. (2002). *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: A Systematic Review*, Home Office Research Study, no 252, London: HMSO.
- 4 Wilson, D. y Sutton, A. (2003). *Open-street CCTV in Australia: a comparative study of establishment and operation*. Report to the Criminology Research Council, Melbourne: Department of Criminology. University of Melbourne.
- 5 BBC Online (2006), “Britain is ‘surveillance society’”, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/6108496.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6108496.stm) [20/04/2008]
- 6 Gerrard, G. et al (2007). *National CCTV Strategy*. Home Office, <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/cctv/cctv048.pdf> [30/03/2008]
- 7 La video vigilancia puede ocasionar un desplazamiento del delito a otros espacios, horarios o víctimas.
- 8 Pawson, R. y Tilley, N. (1994). “What Works in Evaluation Research?”. *British Journal of Criminology*, 34/3: 291-306 y Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage
- 9 Gill, M. y Spriggs, A. (2005). *Assesing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- 10 Welsh, B. y Farrington, D. (2002). *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: A Systematic Review*. Home Office Research Study. No. 252. London: HMSO y Tilley, N (1993). *Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluating Lessons from Safer Cities*. Crime Prevention Unit. No. 42. London: HMSO
- 11 Norris, C., Moran, J. y Armstrong, G. (1998). *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. VT: Ashgate Publishing Co. Reviewed by McCabe, K.A. College of Criminal Justice.
- 12 Hirsch, A., Garland, D. y Wakefield, A. (2000). *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford, UK: Hart. Reviewed by Auerhahn, K. (2002). *Contemporary Sociology*. Vol. 31. No. 4. pp. 477-478 y Armitage, R. (2002). *To CCTV or not to CCTV? A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime*. Nacro.

- 13 Privacy International (1996). *Privacy International Statement on CCTV Surveillance*. [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-61926](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-61926) [05/03/2008]
- 14 MDMQ (2008). "GESTION 2000-2002". [http://www.quito.gov.ec/municipio/ alcalde/m\\_alc\\_ges\\_qsegu- ra.htm](http://www.quito.gov.ec/municipio/ alcalde/m_alc_ges_qsegu- ra.htm) [20/04/2008]
- 15 Para una definición más amplia sobre Corposeguridad y sus funciones, ver Pontón, J. (2005). *La Seguridad Ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención*. Quito: FLACSO.
- 16 Hempel, L y Töpfer, E. (2002). *On the threshold to Urban Panopticon: Analysing the Employment of CCTV in European Cities and Assessing its Social and Political Impacts*. Urbaneye Working Paper No. 1. Y, Gill, M. y Spriggs, A. (2005). *Assessing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- 17 Entrevista realizada el 26/02/2008
- 18 Esto no significa que las detenciones han sido únicamente gracias a la existencia de cámaras.
- 19 Entrevista realizada al Coronel Iván Custode el 27/02/2008.
- 20 Hace falta, sin embargo, una evaluación profunda de los impactos de las cámaras en diferentes zonas de Quito y para diferentes tipos de delitos.
- 21 Las estadísticas no son muy específicas en cuanto al tipo de delitos, por lo que no constituye una referencia exacta de la efectividad o ineficacia de la video vigilancia en la reducción de la delincuencia.
- 22 Para una evaluación más confiable también sería necesario comparar los resultados de un área de intervención con un área de control, e investigar si la instalación de cámaras ha llevado a un desplazamiento del delito a lugares sin video vigilancia.
- 23 Este criterio se sustenta en las afirmaciones vertidas por varias personas que trabajan en temas de seguridad ciudadana, y en conversaciones informales sostenidas con ciudadanos/as de Quito.
- 24 Entrevista realizada el 07/04/2008.
- 25 Entrevista realizada el 08/04/2008.
- 26 Entrevista realizada el 08/04/2008.
- 27 Entrevista realizada el 08/04/2008.

# La video vigilancia: un sistema de seguridad que requiere de control y regulación

Andrea Betancourt

**M**adrid es una de las ciudades que más en serio ha tomado el tema de la video vigilancia. Esta medida, sin embargo, ha sido aplicada en un marco de normas constitucionales y reguladoras, y de dictámenes españoles y de la Unión Europea. Una de las últimas iniciativas lideradas por el Ayuntamiento de Madrid fue la introducción de cámaras fijas y móviles en la Plaza Mayor, como estrategia de prevención y apoyo a los servicios de vigilancia de la Policía Municipal. Esta iniciativa fue impulsada primordialmente por los comerciantes de la zona, al ser un espacio ampliamente frecuentado por madrileños y turistas – un promedio de 10.000 a 12.000 personas transita en esta plaza diariamente. La instalación de estas cámaras fue realizada con el propósito de garantizar la seguridad del lugar y de sus calles colindantes, para mantener así el carácter turístico y dinámico de la plaza.

El sistema de video vigilancia instalado en la Plaza Mayor está formado por 14 cámaras fijas y 12 móviles, protegidas por carcasas anti-vandálicas. Las fijas han sido instaladas con la idea de vigilar de manera general la movilidad de las calles que confluyen en el área; mientras las móviles vigilan las galerías de la plaza. Considerando que pese a las cualidades positivas que puede presentar la video vigilancia en términos de seguridad pública, también puede convertirse en una invasión a los derechos de privacidad y al libre ejercicio de las libertades ciudadanas –siendo la protección de estos valores el principal objetivo de las fuerzas y cuerpos de seguridad de acuerdo a la Constitución Española–. Es por esto que la video vigilancia en este país se sometió a la Ley 4/97, la cual permite la instalación de cámaras fijas y móviles en lugares públicos abiertos o cerrados. Esta “Ley de video vigilancia” ampara un reglamento de desarrollo y ejecución de las videocámaras de

manera que éstas sean utilizadas para los fines específicos de seguridad y no transgredan los límites de la privacidad. Es decir, las cámaras han sido ubicadas de manera que sólo pueden avizorar las vías públicas, reduciendo el *zoom* y limitando la grabación a las zonas de privacidad establecidas. Las cámaras móviles, incluso, tienen un techo que bloquea la visibilidad hacia los departamentos residenciales de la plaza. Los reglamentos determinan además, que las grabaciones deben ser destruidas después de un mes de filmadas, a menos de que sean utilizadas para casos penales y/o administrativos.

Adicionalmente, existen otras leyes que complementan el funcionamiento adecuado y efectivo de la video vigilancia: la Ley 19/2007 “Contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en los espectáculos deportivos”, permite identificar estos actos a través de las imágenes captadas por las cámaras en eventos de asistencia masiva; y, la Ley Orgánica 15/1999 de “Protección de datos de carácter personal” controla el tratamiento de imágenes e información personal captadas por las cámaras, impidiendo que su difusión indiscriminada afecte la intimidad individual y familiar. De esta forma, la video vigilancia se convierte en un instrumento de seguridad más integral, ya que no sólo capta los delitos contra la propiedad y los de agresión física, sino también las de tipo xenofóbico y racista que se pueden pasar por alto en espectáculos de alta concurrencia pública.

Como muestra el caso de España, el sistema de video vigilancia no puede operar por sí sólo, es necesario que sea enmarcado en una serie de leyes y reglamentaciones que aseguren una utilización efectiva y el tratamiento respetuoso y restringido de la información captada por las cámaras. Estos sistemas no pueden atropellar la intimidad y la propiedad privada de la ciudadanía, ya que antes de ser instrumentos de prevención e investigación de la inseguridad ciudadana deben garantizar los derechos de una sociedad democrática.

# Tele-vigilancia y primicia: espectáculo de lo real

Jenny Pontón Cevallos

En la última década, la instalación de cámaras de vídeo vigilancia se ha expandido en gran medida en el Ecuador, en principio a nivel privado y posteriormente en el espacio público como un mecanismo para apoyar en mejoramiento de la seguridad ciudadana. De esta manera, una red invisible se ha establecido en las ciudades más pobladas del país, como es el caso Quito, donde las cámaras están distribuidas sobre calles, plazas y estaciones de transporte de gran concurrencia. En este boletín se ha analizado la importancia de este sistema de captación de imagen a nivel de política pública, evaluando su efectividad en términos de prevención, reacción e investigación. Sin embargo, un nuevo aspecto es necesario tomar en cuenta para este análisis: el uso que los medios de comunicación televisivos hacen de estos videos al ser un material de propiedad estatal, considerando que uno de los principales debates sobre este tema gira en torno a la tensión existente entre mejorar la seguridad y el derecho a la intimidad de la ciudadanía. Como sostiene Bañuelos (2003)<sup>1</sup>, las imágenes tomadas por cámaras del Estado o del gobierno, en un sistema de vigilancia panóptico que se implementa cada día con más énfasis en las sociedades modernas, no están a disposición de cualquier ciudadano, pues ésta se considera información clasificada de seguridad pública o seguridad nacional; por lo que en las sociedades donde no está regulado el uso que se hace de las grabaciones ni el papel de la ciudadanía en este proceso, se corre el riesgo de que este se convierta en material de vigilancia como espectáculo.

En este sentido, cabe señalar que en el Ecuador no existe aun un régimen legal de regulación y control de la video vigilancia que garantice su uso en base al respeto de los derechos humanos, por lo que es importante plantearse: ¿Cómo deben usarse estas imágenes? Y más aun, ¿Los canales de televisión

pueden tener acceso a estas grabaciones? Si bien, la política de la Central Metropolitana de Atención de Ciudadana –CMAC (entidad que opera el sistema de video vigilancia “Ojos de Águila” en Quito), es proporcionar los videos sobre hechos delictivos únicamente a las autoridades competentes, facilitando tomas a medios de comunicación solo bajo autorización respectiva una vez que haya concluido el proceso de investigación del delito; es común observar en los noticieros de televisión (especialmente en los matutinos) imágenes de video vigilancia para mostrar a la ciudadanía –de manera alarmante– cómo opera la delincuencia en la ciudad ¿Cuál es el sentido de usar estas grabaciones en la programación televisiva?

¡Todo sea por la primicia! y no hay límite en eso, a tal extremo que –sin duda– debido a las restricciones para usar los registros públicos, existen noticieros que incitan a la misma comunidad a que realicen vigilancia en sus barrios con sus propias videocámaras (por ejemplo, el segmento “Ojo con la comunidad” del noticiero 24 horas de Teleamazonas), volviendo la inseguridad un *reality show*; es decir, usando la imagen como prueba judicial y como “espectáculo de lo real” (Bañuelos 2003). De esta manera, no solo se irrespeta el derecho de oponerse a ser filmado, sino que convierte a la ciudadanía en espía incentivando la paranoia por el otro. Por esta razón, la video vigilancia es una práctica que cada vez más debe estar legalmente regulada, para que su uso no vulnere la integridad de las personas ni la convivencia social, pues el delito no se combate necesariamente con más cámaras.

#### Notas

- 1 Bañuelos, Jacob (2003). Video vigilancia en la sociedad panóptica contemporánea. En Revista Razón y Palabra. No. 31. México. Disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antecedentes/n31/jbanelos.html>

# Los dilemas de la video vigilancia

Alfredo Santillán

A pesar de ser uno de los instrumentos tecnológicos más utilizados en el trabajo de seguridad, la videovigilancia conlleva algunos elementos problemáticos que son necesarios identificar para tomar decisiones sobre su utilización.

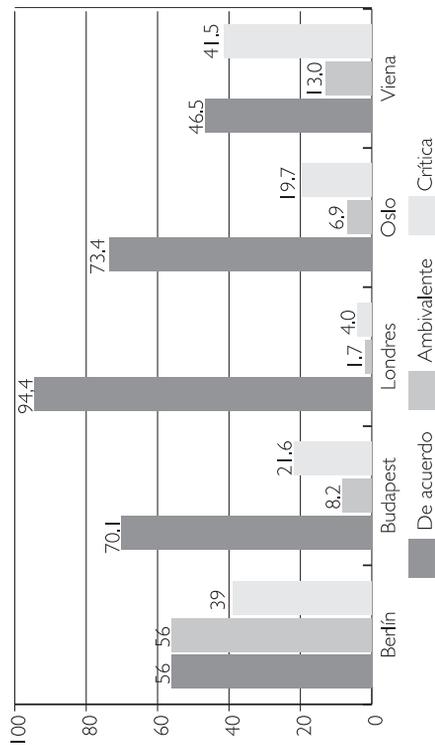
En primer lugar, está el tema de la eficacia. Como se ha descrito en este boletín no existen pruebas contundentes de que las cámaras puedan prevenir que se comenten delitos, esto implica que su uso es más efectivo en el plano represivo (investigación y pruebas frente a delitos cometidos) que para el trabajo preventivo. En este sentido, se vuelve necesario definir el valor de este instrumento para justificar la inversión de recursos en estos dispositivos. En un contexto de alta impunidad, como sucede en el Ecuador, donde la “falta de pruebas” o la falta de acusaciones particulares son componentes cruciales de la ineficacia del sistema judicial, y por ende de la sensación de inseguridad, el uso de la videovigilancia podría significar un aporte significativo. Sin embargo, en el caso de Quito esto obligaría a redefinir su financiamiento ya que si no se justifica su utilización como mecanismo de prevención situacional-ambiental, los costos de equipamiento y funcionamiento de las cámaras deberían traspasarse del municipio a la policía y fiscalía. Si las cámaras sirven en muchos casos para perseguir la venta de drogas al por menor ¿Porqué su financiamiento no está a cargo de la Unidad Antinarcoóticos de la Policía Nacional que cuenta con recursos extranjeros para su trabajo?

En segundo lugar, está el tema del derecho a la privacidad. Más allá de si es eficaz la videovigilancia o no, está el problema de la justificación para tomar imágenes de las personas sin su consentimiento. El trabajo en seguridad no puede atentar contra las libertades y los derechos ciudadanos ya que en

este caso perdería su sentido. Esto implica que el uso de las cámaras debe cumplir no solo requisitos técnicos sino también regulaciones y normativas sociales, como por ejemplo la información visible sobre la presencia de cámaras en lugares públicos, el destino que deben tener las imágenes almacenadas, la difusión pública de las mismas, etc.

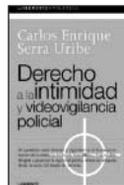
Finalmente, también es necesario diseñar instrumentos de evaluación periódica de su eficiencia, es decir, tener información confiable de su operación práctica. La descripción mostrada en este boletín señala problemas en la relación entre el número de cámaras, monitores, y operadores. Si no hay la revisión oportuna del material filmado las cámaras no serán más que accesorios decorativos. Esto implica examinar también la eficiencia de la comunicación entre el personal que opera la videovigilancia con el personal que opera en las calles. No hay que desestimar la pregunta frecuente de la ciudadanía de ¿Porqué no se detiene en el momento un delito que está siendo filmado en tiempo real? Al contrario, la difusión de las imágenes captadas por la videovigilancia en los medios televisivos contribuye a la imagen negativa de la acción policial y judicial, y por ende no solo las víctimas de los delitos sienten la indefensión ante las autoridades sino también el público que ve las tomas reales de un delito que no logró ser interrumpido.

Perspectivas de la población europea respecto a la video vigilancia



Fuente: Banco Central del Ecuador (2008).  
Elaboración: Unidad de Ejecución Especializada.

Serra, Carlos (2006). **Derecho a la intimidad y la video vigilancia policial**. España: Editorial Laberinto. 159 p.p. ISBN: 9788484832218



Este libro aborda un tema de gran debate en el ámbito de la seguridad pública, pues los nuevos desafíos de ésta establecen la necesidad de adoptar ciertas medidas que inciden en el ejercicio de determinados derechos fundamentales como el derecho a la intimidad. En este sentido, este texto expone que es necesario conciliar el interés ciudadano del mantenimiento de la seguridad pública con la privacidad, pues la utilización de sistemas de video vigilancia policial en la vía pública en determinadas condiciones y conforme a la ley, no puede considerarse una intromisión inaceptable en la intimidad (Fuente: [www. intercodex.com](http://www.intercodex.com)).

Newburn, Tim y Stephanie Hayman (2002). **Policing, surveillance and social control: CCTV and police monitoring of suspects**. UK: Willan Publishing. 198 p.p. ISBN: 1-903240-50-6



Este trabajo registra los resultados de la investigación llevada a cabo en la estación policial de Londres sobre el rol e impacto de los circuitos cerrados de televisión (CCTV) en la administración y vigilancia de personas sospechosas –el ejemplo más claro del uso que hace la policía del CCTV alrededor del mundo–. Métodos de investigación utilizados incluyen el análisis del material de CCTV, análisis de los antecedentes de sospechosos y extensas entrevistas realizadas tanto a las personas capturadas como a oficiales policiales. La investigación está situada en el contexto de las preocupaciones que surgen en torno a las implicaciones de los derechos humanos en el uso de CCTV, y reta la conceptualización del rol de la policía, su gobierno y el uso de la video vigilancia en las teorías criminológicas y sociales, planteando cuestionamientos claves sobre el futuro policial y el tratamiento de sospechosos en custodia (Newburn y Hayman 2002, traducción propia).

## **Páginas Web:**

### **CORPOSEGURIDAD – Quito**

<http://www.corposeguridad.com.ec/temp/>

### **Camera Watch – UK**

<http://www.camerawatch.org.uk/>

### **CCTV Information - UK**

<http://www.cctv-information.co.uk/>

### **Home Office - UK**

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/index.html>

Este libro se terminó de  
imprimir en julio de 2010  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador



## Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana

El volumen 3 del Libro Ciudad Segura es una compilación de los artículos del boletín del mismo nombre, correspondientes a los números del 25 al 36, publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, entre mayo del 2008 y junio del 2009. En este periodo, el Comité Editorial de del Boletín Ciudad Segura se planteó como estrategia diversificar los temas que constituyen el debate académico y político respecto a la seguridad ciudadana, y se ha propuesto visibilizar fenómenos de violencia y criminalidad poco reconocidos por los actores de las políticas públicas en este campo.