



Portada: caricatura Javier Bonilla

# ÍCONOS

**REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR**

Nº 7. - Abril, 1999

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

**DIRECTOR FLACSO-ECUADOR**  
ARQ. FERNANDO CARRIÓN

**EDITOR ICONOS**  
FELIPE BURBANO DE LARA

**CO-EDITOR ICONOS**  
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

## CONSEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER  
FERNANDO CARRIÓN  
MARIA FERNANDA ESPINOSA  
CORNELIO MARCHAN  
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: K&T Editores Gráficos  
IMPRESION: Edimpres S.A.

**FLACSO ECUADOR**  
Dirección: Av. Ulpiano Páez  
118 y Patria  
Teléfonos: 232-029  
232-030 / 232-031 / 232-032  
Fax: 566-139  
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

# INDICE

## COYUNTURA

Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado  
**FELIPE BURBANO** 3

La economía sin rumbo  
**DIEGO BORJA** 18

La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas  
**FERNANDO CARRION** 27



## ACTUALIDAD

Violencia y seguridad ciudadana  
**FREDY RIVERA** 34

Explorando en un agujero negro  
**FRANKLIN RAMIREZ** 46

El efecto mitológico de la teoría de la cultura de pobreza  
**MARCELO BONILLA** 60

Las claves para el futuro  
**GERMANICO SALGADO** 68

## RACISMO EN EL ECUADOR

Indigenistas, indios e ideologías raciales en el Ecuador  
**KIM CLARK** 78

Sobre razas y esencialismos  
**DIEGO QUIROGA** 86

Representaciones de gente negra en la Revista Vistazo  
**JEAN MUTEBA RAHIER** 96



## IDENTIDAD

La identidad perdida de los ecuatorianos  
**EDUARDO KINGMAN** 108

La ecuatorianidad existe en un país heterogéneo  
**JORGE ENRIQUE ADOUM** 118

## FRONTERAS

Democracia cívico-militar o las tentaciones del poder  
**TIBISAY LUCENA** 124

## ENSAYO

Opinión pública y comunidad política  
**VIRGINIA GARCIA** 136

## RESEÑAS

Reseñas bibliográficas:  
- Homo videns: la sociedad teledirigida  
- Liberation Ecologies  
- Mujeres contracorriente. Voces de líderes indígenas  
148

# Violencia y seguridad ciudadana

La violencia es una constante que está presente en las relaciones entre individuos, grupos y pueblos. Se revela no como potencia y fuerza, sino como signo de impotencia, insensibilidad y decadencia. Es producto de la frustración tanto a nivel individual como colectivo.

Iconos Sociales No. 7, Flacso-Ecuador

Fredy Rivera Vélez  
FLACSO - Ecuador

## La problemática de la violencia

**E**l fenómeno y las reflexiones generadas en torno a la problemática de la violencia no son nuevas ni escasas. A lo largo de las historias de las sociedades, sea en sus ámbitos políticos, sociales o de la simple cotidianidad, la violencia aparece como un factor recurrente con el que han tenido que lidiar gobernantes y gobernados a lo largo de la historia. No existe, pues, la menor duda cuando se afirma que la violencia es una constante que está presente en las relaciones entre los individuos, grupos, naciones o pueblos, a tal punto que filósofos y tratadistas de diverso cuño consideran que el ser humano se define esencialmente por y para la violencia.

Se suponía que con el advenimiento de la modernidad, los procesos de racionalización a ella in-



herentes y el establecimiento internalizado del derecho y de las normas institucionales entre la población, se superarían las violencias clásicas y tradicionales en sus variados tipos; empero, los datos duros extraídos de los acontecimientos sociales en sus distintas dimensiones demuestran que tenemos este problema para largo. Si consideramos que las violencias presentan una carga negativa por cuanto tratan de doblegar o desarticular la voluntad del otro, restarle autonomía, eliminarlo, ex patriarlo o simplemente desposeerlo, estamos ante una diversidad de situaciones que denotan descomposición y pérdida de vigencia de una variedad de instituciones que regulan el tejido social contemporáneo. Es por ello que las violencias se expresan de diversas maneras, incluyendo la inseguridad pública.

En ese sentido, la violencia se revela no como potencia y fuerza, sino como signo de impotencia, de insensibilidad, de decadencia de la vida e intolerancia, es producto de la frustración tanto a nivel individual como colectivo y, en su esencia negativa, va más allá de lo que para muchos es producto de condiciones objetivas de la sociedad. Permea y se diluye en todos los estratos sociales, incluye en su dinámica a la niñez, juventud, vejez, no tiene distingo de nacionalidad y religión -excepto

los casos de marcada confrontación étnico nacional- y es carente de ética y moral.

La violencia se presenta también como una relación social caracterizada por la agresión contra la integridad física, psicológica, simbólica o cultural de individuos o grupos sociales. En su accionar rompe con las normas jurídicas, destruye las cohesiones sociales y perturba el desarrollo normal de las actividades económicas, sociales y

**Las violencias que se desarrollan en sociedad tienen actores, formas y móviles variados y multicausales**

políticas de una determinada sociedad. Tal es el grado y diversidad de acciones catalogadas de violentas, que en la actualidad es pertinente hablar de violencias y no de violencia como lo hacían enfoques tradicionales que se encargaban de estudiar el problema. Un ejemplo de estas lecturas pueden ser asociadas a las interpretaciones de la violencia como patologías sociales (1).

El debate sobre los tipos de violencia tiene consideraciones

de distinta índole, especialmente cuando se trata de violencia estructural y de violencia institucional. Si la primera está identificada como el contexto económico, social y político que brinda las posibilidades concretas para la realización de acciones violentas por y dentro de la sociedad, generalmente asociada a índices elevados de pobreza, marginación y un sistema político democrático deficitario que limita el desarrollo de la vida de las personas con dignidad y sus derechos humanos, la segunda puede ser pensada como aquella especie de violencia estructural aceptada por los individuos, por hallarse formal o realmente encarnada en las instituciones y tener consideración aceptable en los distintos ámbitos de la sociedad.

En términos generales, las violencias que se desarrollan en la sociedad tienen actores, formas y móviles variados y multicausales. Cada una de ellas se gesta en escenarios específicos -escuela, familia, barrio, comunidad campesina, etc, que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común característico. De esa manera se presentan violencias que pueden ser catalogadas de la siguiente forma (2):

a) Violencias políticas que provienen de agentes sociales organizados que buscan modificar, sustituir o alterar el orden





institucional vigente existente, o la generada por aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de distintos componentes de la población. Este tipo de violencias, por lo general, están asociadas a regímenes autoritarios, democracias deficientes y excluyentes o segmentos de la sociedad que no han podido concretar sus demandas de diverso cuño frente al Estado nacional, promoviendo de esta forma, una constante conflictividad política y social.

b) Violencias económicas que surgen de los mercados ilegales donde se trafica y comercia todo tipo de productos -armas, drogas, vehículos, bienes, electrónica, sexo,- ; la industria del secuestro o del sicariato -también vinculadas con las violencias políticas; las producidas en los ámbitos del tráfico de obras de arte; y, las que se desprenden de la aplicación de un modelo económico

concentrador y excluyente de

la riqueza que deviene en una polarización socioeconómica entre la población de una sociedad determinada.

c) Violencias intrafamiliares que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas de poder y decisión, la composición demográfica, entre otras cuestiones, al interior de un núcleo familiar que tiene un cambio y dinámica aceleradas. En este tipo de violencias existe una fuerte relación entre condiciones económicas mínimas de sobrevivencia y el factor cultural expresado básicamente en las conductas "machistas" y prepotentes. De hecho, la mujer y los niños aparecen como las principales víctimas de este tipo de violencias intrafamiliares.

d) Las violencias sociales, llamadas comunes o internalizadas, que dan cuenta de la descomposición de los niveles mínimos de convivencia ciudadana y que se expresa en la pérdida de valores que cohesionan a la sociedad en distintos ámbitos cotidianos. Este tipo de violencias, aunque son menos sustentadas en la fuerza y la coerción, representan actos constantes que vulneran a las instituciones y su gestión dentro de la sociedad. La corrupción en distintos grados, el acoso sexual, la segregación, la discriminación y el racismo son un tipo de violencias, unas más simbólicas que otras, pero que en definitiva merman la capacidad de desenvolvimiento de los individuos en el colectivo.

Todos estos tipos de violencia presentan diversos grados de interacción en distintos ámbitos de la vida social ya que no son aislados. Por ese motivo, muchos gobiernos e instituciones

de América Latina se han preocupado por diseñar una política pública de seguridad que combata a la violencia en varios frentes, aspecto importante que se presenta como una tarea prioritaria a ser desarrollada en las agendas de diversos organismos, públicos y privados, para lograr mejores niveles de convivencia ciudadana y de respeto a los derechos humanos.

### Ambitos comprensivos de la violencia

La violencia o las violencias no pueden ser entendidas desde enfoques esquemáticos que privilegien un determinado aspecto. Si asumimos el fenómeno de las violencias desde su integralidad y multicausalidad, podemos pensar en las siguientes dimensiones:

#### La violencia es una relación social particular.

La violencia debe ser entendida más allá del comportamiento patológico de las conductas individuales y ser concebida a partir de un tipo particular de relación social. La violencia, entendida menos como un problema, debe ser percibida como producto de una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación.

Una concepción de este tipo permite conocer la organización del delito, las distintas formas y tipos de violencias, las motivaciones delictivas, el proceso o ciclo de la violencia y, por sobre todo, servir de sustento para diseñar políticas públicas que abarquen todas las fases del proceso. Pero también entender





que hay una cultura de la violencia que tiende a profundizarse en contextos donde prevalece la inequidad, la concentración de la riqueza, la corrupción, la impunidad y un sistema social con déficit democráticos.

#### Las violencias deben ser entendidas en su integralidad

Partimos del hecho de que la violencia tiene un origen multicausal, que posee varias expresiones, que existen diversas violencias y que hay innumerables actores; por este motivo su enfoque analítico tiene que ser holístico e integral. Esto significa que la comprensión de las violencias debe vincularse al desarrollo teórico y metodológico de varias disciplinas sociales que pretenden construir una interpretación coherente y objetiva de este fenómeno. También deberá observar de cerca los procesos establecidos en materia de políticas públicas para obtener mejores lecturas de lo cotidiano, de las interioridades de la acción social de las personas, una suerte de microsociología de la interacción social. Estas no excluyen los "espacios sociales" que condensan distintas dinámicas de la violencia o influyen "indirectamente" en ella como el trabajo en los mercados populares, las terminales de transportes, los centros comerciales y establecimientos educativos. (3)

#### La violencia es un proceso (4)

La violencia no es un hecho puntual que concluye con una víctima, porque hay etapas anteriores y posteriores que son parte de un proceso. (5) Esto significa que se debe tener en cuenta los niveles que se establecen para todas y cada una de

las fases del proceso de las violencias: por ejemplo, para el nivel perceptivo de la violencia, observar si la sociedad mantiene un sistema ético que actúe sobre los medios de comunicación en términos de poner ciertos límites a la promoción de la espectacularidad y difusión de imágenes cargadas de violencia, determinar si existe una adecuada iluminación de calles y espacios verdes, de recreación; para el nivel preventivo es necesario investigar si el Estado ha diseñado jornadas educativas continuas en distintos segmentos poblacionales y centros educativos; para el nivel de control, estimar si existe eficiencia en la policía nacional, FFAA y otras instituciones a través de la ejecución de programas de modernización y capacitación de sus elementos en áreas sensibles como los derechos humanos; en el sistema judicial, investigar si este organismo se desempeña con una adecuada tecnificación y transparencia de sus distintas instancias; y para el nivel de rehabilitación, establecer si los mecanismos de supervisión de las actividades de los detenidos dentro de los centros de rehabilitación social son procedentes y están de acuerdo a una verdadera política de inserción laboral y social.

De esa forma, la comprensión del problema de la seguridad ciudadana, deberá versar sobre el conjunto del proceso y ciclos de la violencia. Esto significa que todas y cada una de las etapas y niveles tienen que ser entendidas, pero teniendo en cuenta que la percepción y la prevención son un dique para las posteriores. (6)



#### Enfoque de externalidad en la comprensión de la violencia.

Por el peso económico que paulatinamente va teniendo la violencia, es imprescindible incorporar el análisis de su impacto en las actividades de los sectores económicos como el turismo, la banca, el comercio; en los servicios, básicamente salud, transporte, comunicaciones y educación; en el presupuesto nacional a través del porcentaje destinado a la seguridad pública y privada; en los planes y programas destinados al desarrollo nacional por medio de monitoreos constantes del impacto en el PIB, en la producción en general; y en el sistema político a través de los impactos que puede causar la violencia en la sustentabilidad de la democracia y la gobernabilidad. También es necesario entender el desempeño del Estado en materia de cumplimiento de los derechos humanos y los esfuerzos que se realizan para incorporar los tratados y convenios firmados en el con-





texto internacional. (7)

### Repercusiones y efectos de las violencias

Los efectos de los distintos tipos de violencias pueden sistematizarse, por lo menos, en los siguientes aspectos:

**a) Contextos sociales.** Reduce significativamente la calidad de vida de la población, no sólo por la pérdida de vidas humanas, sino también porque la percepción de constante inseguridad lleva a producir temores; disminuye las acciones de solidaridad y esas influyen en la dinámica de las esferas productivas, ecológicas, culturales, familiares. Contribuye a promover una transmisión intergeneracional de la violencia como un aspecto "natural" aceptado y causa estragos permanentes en la psicología de los agredidos, especialmente en niños y mujeres con las respectivas secuelas de desintegración familiar y social.

**b) Contextos económicos.** Incrementa en general los costos de las actividades económicas, reduce las ventajas comparativas y las externalidades que un país puede tener en los mercados regionales y mundiales al promover una imagen negativa de él y de sus exportaciones como el banano, cama-

rón, productos no tradicionales y servicios turísticos, distrae los reducidos presupuestos destinados al sector salud hacia lesiones y emergencias provenientes de las violencias, la rentabilidad social del capital disminuye y promueve una concentración económica en los sectores que se benefician por la presencia de las violencias.

**c) Contextos urbanos.** Se observa una sensible reducción del tiempo y espacio de la ciudad, se incrementa la segregación urbana, se generan espacios de control privado de uso público, aparecen estigmatizaciones contra determinados sectores de la población urbana como jóvenes de determinadas

La violencia puede ser vista como producto de los constantes ajustes estructurales, así como por la pérdida del control y cohesión social por parte del Estado

características físicas, étnicas y culturales, se promueve un clima de desconfianza vecinal. Tiene impactos en la movilización demográfica dentro de las ciudades al promover sitios fuera de control de las autoridades.

**d) Ambitos culturales.** Se impone una homogenización paralela a la exclusión del otro, incluso en términos físicos, se restringen las identidades de grupo. Resta posibilidades de que la población asista a centros educativos nocturnos y limita la

exigibilidad de determinados derechos humanos.

### La violencia en el Ecuador

El ejercicio de la violencia tiene larga historia y ha involucrado a actores individuales y colectivos. Si bien es un fenómeno complejo y diverso que se ha incrementado notablemente desde hace dos décadas, existen diversas causas explicativas para el recrudecimiento del problema.

Las corrientes deterministas ven a la violencia como un producto de los constantes ajustes estructurales que ha soportado el país durante los distintos periodos gubernamentales, asunto que ha polarizado la concentración de la riqueza, generado índices importantes de desempleo y subempleo, promovido la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios de los trabajadores y restringido la participación de la población en algunas áreas de la economía nacional.

Existe otro tipo de enfoques que, sin desconocer las causas estructurales de la violencia, se orientan más hacia las diversas modalidades de violencia institucional y conflictividad social producidas por la pérdida del control y cohesión social por parte del Estado. En este caso, asistiríamos al proceso de transformación del modelo estatal vigente y la poca claridad de los ámbitos públicos y privados de control que tiene que soportar la población. La privatización de la seguridad, por ejemplo, es un elemento que puede ser pensado desde esta perspectiva. A ello podríamos añadir la corrupción imperante, especialmente en diversas instancias policiales, en los órganos de administración de justicia y del propio aparato Estatal, sin que de este fenómeno



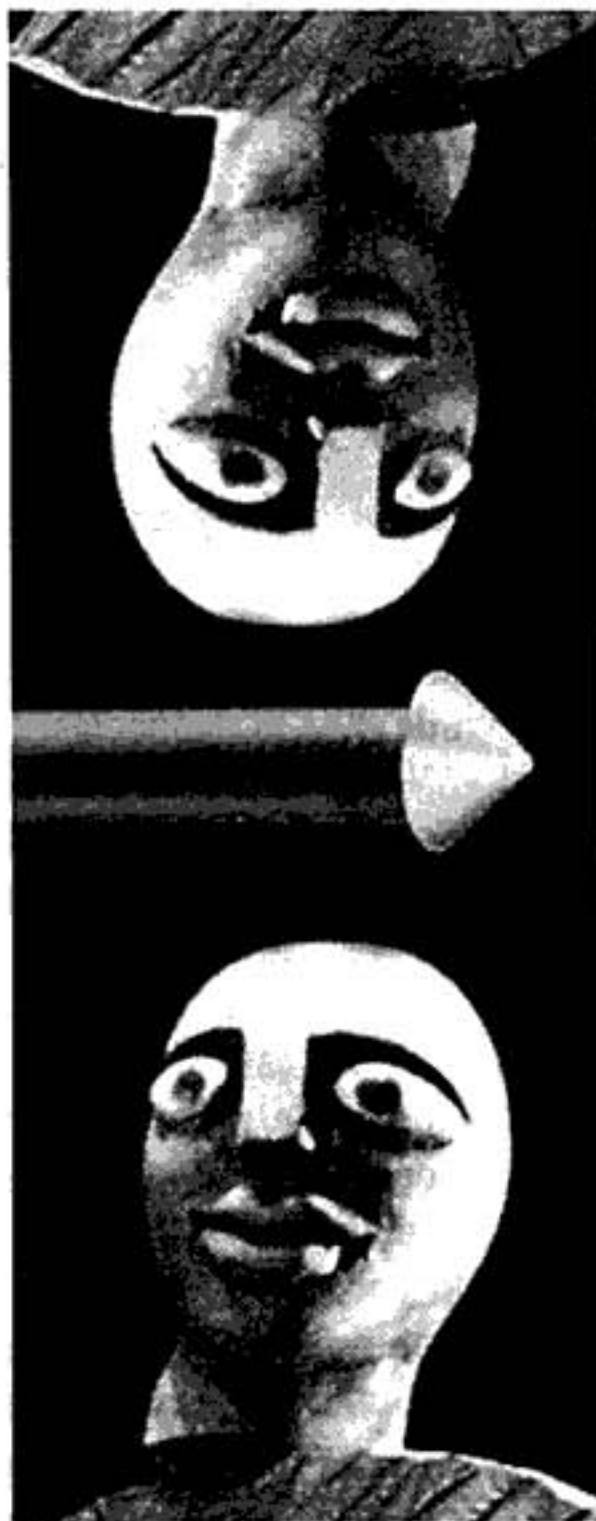
escapen los sectores empresariales y productivos del país. No hay que dejar de lado también los denominados ajusticiamientos populares o justicia con mano propia que expresa el déficit de resolución de conflictos dentro de la sociedad y la pérdida de credibilidad de las instituciones judiciales.

Todos estos factores conducen irremediablemente a que la imagen del país se vea deteriorada de distintas formas. El Ecuador ya no es una isla de paz como se pensaba y la inseguridad pública y privada es el denominador común de la convivencia cotidiana para la ciudadanía. Estos elementos repercuten en la credibilidad de las instituciones de control y atentan seriamente contra la gobernabilidad democrática de los respectivos regímenes. Además del costo social que la violencia representa, se han encontrado relaciones negativas entre ésta y los niveles de inversión, productividad y desempeño de los agentes económicos, aspectos que vistos en conjunto generan un círculo vicioso entre inseguridad, violencia e inestabilidad económica.

En estos últimos años asistimos a un incremento gradual de las violencias y la delincuencia. Según datos de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, en el período 1993 y 1998, el número de denuncias presentadas en sus dependencias contiene una tasa de incremento anual nacional del 6.75%. Al hacer un análisis individual de las distintas modalidades de delitos, se destaca en primer orden los delitos contra la propiedad con 69.6%. En este rubro tiene supremacía el robo a domicilios, pues entre 1997 y 1998 este tipo de acciones delictivas se incre-

mentaron en un 26%. Le sigue en orden de importancia las denuncias por delitos contra las personas con el 27.47% del total, sobresaliendo las de asalto y robo con el 10.46% del total de denuncias registradas en el período 93-98.

Un dato notable es el de asalto y robo de vehículos. Si en 1993 esta actividad ilícita presentó 535 denuncias, en 1998 se registraron 3.644, evidenciando un incremento espectacular del 581%. Es también preocupante el 2.17% de homicidios que re-



presentaría un promedio mensual de 103 denuncias y un diario de 3, es decir, en el Ecuador, se presentarían como promedio 3 denuncias diarias de homicidios por diversas causas en el período comprendido entre 1993 y 1998 con una tasa pro-

medio del 14.25%.

Los datos arriba analizados nos dan cuenta no sólo del incremento de la criminalidad y las violencias, sino de la diversificación de las mismas. Por ejemplo, hasta 1993 no se tenían en el país datos de intentos de secuestros y en 1998 se presentaron 42 casos. Este tipo de criminalidad se ha transformado al punto que ha sido necesario crear cuerpos especializados en la Policía para hacer frente y tratar de controlar este problema.

En términos generales, no se puede dimensionar y analizar la problemática de la delincuencia, la violencia y la inseguridad ciudadana si es que no se consideran algunos aspectos que están directamente relacionados con ella. El primer lugar, estamos expuestos a lo que se denomina internacionalización del crimen entre los que sobresale el narcotráfico, el secuestro, la trata de blancas y el tráfico de niños para citar los más importantes. En segundo lugar, el nivel de operatividad y efectividad de las bandas delictivas han alcanzado destrezas profesionales y tecnológicas que en muchas de las ocasiones superan a las capacidades desarrolladas por las fuerzas del orden en el país. En tercer lugar, y vinculado a estos elementos, se encuentra la poca capacidad del Estado para diseñar una política pública nacional, integral y participativa que garantice la seguridad de las personas a través de distintas acciones preventivas y de control. Todos estos factores, conjuntamente, contribuyen a crear un clima constante de inseguridad entre la población.

En ese sentido, a pesar de los esfuerzos efectuados por la Policía Nacional, recientemente apoyada por las FFAA para prevenir



con su presencia en las calles la delincuencia en diferentes provincias, el número de detenidos por distintas causas ha crecido en estos últimos años. En efecto, si en 1993 las fuerzas del orden detuvieron a 27.974 personas, en 1998 esa cifra sube a 29.885 personas con una tasa de crecimiento del período analizado del 1.67%. En cuanto a la participación porcentual de las detenciones realizadas por tipo de delito, tenemos que el 54.33% corresponde a personas detenidas por cometer acciones ilegales contra la propiedad y le siguen los delitos contra las personas con 42.09%. En estos rubros es notorio el porcentaje de detenidos por asalto y robo con el 30.54% y el de robos en general con el 20.10% en el período indicado. Si analizamos las cifras de las tasas de incremento porcentual por detenciones de acuerdo al tipo de delitos cometidos, vemos que las detenciones por asalto a bancos crecieron entre 1993 y 1998 al 725%. Los arrestos por asalto a carreteras se incrementaron en el orden del 106.5%, el abandono a menores en el 105%, las amenazas a la integridad física en el 85.6%, las desapariciones con 67.04% y los detenidos por hurto con el 40.75%.

Los datos de los rubros que hemos analizado demuestran una gran diferencia entre el número de denuncias presentadas ante las autoridades y el número de detenciones efectuadas por la policía judicial en el período 93-98. Ciertamente, de las 56.863 denuncias recibidas como promedio en los cinco años estudiados, sólo 27.427 corresponden al promedio de detenciones en el mismo período, es decir, nos en-

La población tiene desconfianza de la actuación de los órganos regulares de administración de justicia del país, asunto que también incluye a la Policía

contraríamos ante un balance negativo de 29.436 denuncias, o del 51.76% que no se las pudieron investigar o no tuvieron el seguimiento adecuado expresado en resultados de detención.

Esta situación, que va más allá del análisis estadístico, podría demostrar la presencia de dos fenómenos relacionados entre sí. Por un lado, expresaría la falta de continuidad en el seguimiento de las denuncias presentadas

por parte de la ciudadanía ante la policía, situación producida básicamente por la carencia de recursos económicos de los denunciantes; y, de otro lado, relacionado con lo anterior, nos enfrentaríamos ante el hecho de que la población tiene desconfianza de la actuación de los órganos regulares de administración de justicia que existe en el país, asunto que también incluye a la efectividad de la gestión policial. (8)

De los datos obtenidos, podemos observar que entre 1995 y 1998, Santo Domingo de los Colorados es la ciudad que presenta el mayor número de ajusticiamientos con el 21.5% de los casos totales; le sigue Guayas con el 19.35% y Otavalo con el 15%. En cuanto al motivo de los ajusticiamientos, el robo en general (48.38%) y el robo de ganado o cuatrero (32.2%), son las causas principales por las cuales la comunidad decide tomar justicia por sus propias manos a través de procedimientos como el incineramiento (24.73%), uso de armas de fuego (10.75%) y otros métodos (34.4%) de los casos totales.

Desde esa perspectiva, la violencia relacionada con los ajusticiamientos por mano propia viene a constituir una especie de deslegitimación de las normas jurídicas y procesales existentes, una acción que la población implementa al sentirse vulnerable e insegura frente a la incapacidad de los organismos judiciales y policiales. En esos casos, la comunidad organizada emite el veredicto, difunde la sentencia y procede a la ejecución; comportamientos populares que sin lugar a dudas constituyen un serio atentado contra los elementales derechos humanos. De esa forma, los escenarios violentos se





desarrollan en ámbitos públicos y son un verdadero poder actuante que se introduce e incorpora en los espacios privados, en la vida cotidiana.

Al considerar los espacios de la violencia, muchos de los estudios se han canalizado hacia los ámbitos públicos del problema; sin embargo, existe un tipo de violencia, la intrafamiliar, que ha crecido considerablemente en estos últimos años en la sociedad ecuatoriana. En efecto, si en 1994 existían 989 casos denunciados de violencia contra la mujer y la familia en varias provincias, esa cifra se eleva a 106.334 en el año 1998.

De la información obtenida en las comisarias de la mujer, las ciudades más violentas en términos porcentuales intrafamiliares son Guayaquil y Quito con el 48.3 y 38.69% respectivamente en el período analizado; no obstante, al revisar las tasas de crecimiento anual promedio, Quito se sitúa en el primer lugar con el 192.68% seguida de Guayaquil con el 127.65%. Aunque no se han podido establecer los motivos de las denuncias, éstas presentarían tres modalidades de violencia: la violencia doméstica de padres a hijos y viceversa, la violencia contra la mujer y la violencia sexual contra la niñez.

Todas estas situaciones permiten determinar que el fenómeno de la violencia intrafamiliar no depende exclusivamente de las condiciones estructurales de pobreza, desempleo y marginación en las que se encuentran buena parte de las familias ecuatorianas. Existen otros tipos de factores, básicamente culturales como el machismo y la existencia de rasgos tradicionales que han determinado como válidos el espacio público para el hombre y el privado para la mujer,

que influyen en las acciones violentas domésticas. Si a ese elemento sumamos el proceso de descomposición que sufre la familia nuclear tradicional, la pérdida de valores comunitarios y de pertenencia, y la presencia cada vez mayor de prácticas individuales y depredadoras que impone la subsistencia en un contexto económico excluyente

La violencia no sólo que se ha diversificado y transformado, sino que se ha incrementado: el 45% de las familias ecuatorianas ha sido víctima o ha presenciado algún tipo de delito

y concentrador de la riqueza, tenemos como consecuencia un cuadro muy vulnerable a la violencia en las dimensiones privadas de la vida cotidiana de la familia.

Pero las violencias no se producen exclusivamente dentro del tejido social o es generada por actores ciudadanos en sus interacciones, también existen las ejecutadas por parte del Estado, esas que se derivan del desempeño de los cuerpos policiales y militares en los procesos de detención e investigación o las que se hallan ubicadas dentro de los centros de detención. En ese caso nos ubicaríamos en un tipo de violencia institucional donde la tortura aparece como el mecanismo más recurrente en las violaciones a los derechos humanos. En efecto, según datos

de organismos de promoción y defensa de los derechos humanos (10), sólo en la ciudad de Quito, en el período comprendido entre 1996 y 1998 se registraron 812 casos de tortura. El 69.58% de ellos corresponden a torturas realizadas en la detención de las personas; 22.91% efectuadas en el proceso de investigación; y, 7.51% de los casos totales se vinculan con torturas producidas por guías penitenciarios contra los detenidos.

De esa forma, para el período mencionado, tenemos un incremento de las tasas promedio en el orden del 183.9%. De ellas, la tortura en la detención creció en un 126.3%; las realizadas en la investigación en un 414.3%; y, las intracarcelarias en 2.118%.

Pero no existe sólo un incremento proporcional de las violencias. Estas se han diversificado y transformado, a tal punto que en los últimos meses (enero de 1999) el 45% de las familias ecuatorianas ha sido víctima o ha presenciado algún tipo de delito o violencia. Esto implica que existen subregistros de la información, ya que la población tiende a no denunciar algunas formas de violencia como la familiar, sexual y ciertos delitos menores, de tal manera que no existen datos seguros y confiables sobre la magnitud de la violencia y criminalidad real.

Los niveles de percepción de inseguridad son tan graves entre la población ecuatoriana que, por ejemplo, en febrero de 1998, el 50.63% consideraba que apenas existía algo de protección contra la delincuencia y 39.75% pensaba que no existía ninguna clase de protección contra las personas y la propiedad. De hecho, para el mismo año, el 82.93% mencionó que la Policía Nacional no había solucionado los problemas y de-



nuncias presentadas, lo cual implica que el desempeño institucional de este cuerpo es deficiente o mediocre. (11)

Ante esta situación, el gobierno de turno ha tenido que utilizar legalmente los estados de emergencia que le brinda la constitución de la República. Si bien la aplicación de esta medida puede significar una relativa reducción de la delincuencia, los efectos inmediatos en el contexto social podrían implicar una

traproducentes a este tipo de definición, pues sencillamente no se la cumple en el Ecuador.

El problema es complejo y multidimensional, ya que actualmente existen de por medio una serie de medidas parciales, iniciativas aisladas y sectoriales que funcionan con lógicas propias, muchas de ellas superpuestas y desconectadas entre sí. No se ha desarrollado un plan nacional de prevención de la violencia, ni se ha tratado de involu-

to PATRA-CAVIP que ha operado en tres barrios populares del país; y, las brigadas barriales de protección contra la delincuencia impulsadas por la Policía Nacional. (12)

En el caso del Municipio quiteño, las brigadas de seguridad barrial constituyeron el inicio del programa de seguridad que se extendió hacia la creación del sistema de información geográfica, destinado a recabar información sobre las incidencias de la criminalidad en los sectores de la ciudad y monitoriar situaciones de vulnerabilidad de los asentamientos urbanos frente a riesgos naturales. Todas estas acciones se concretaron en el sistema de información integral 911, conectado a distintos organismos de socorro y prevención como la Defensa Civil, hospitales, policía, bomberos y otros organismos públicos de atención ciudadana. A pesar de que su gestión es buena, presenta actualmente varios problemas de financiamiento y organización, principalmente los vínculos que se establecen con la policía nacional ya que en varias facetas existe superposición de instancias de control y regulación así como de cooperación e información. En ese sentido, al no existir claridad del funcionamiento y rol específico de cada una de estas entidades, la construcción de un plan integral de seguridad ciudadana se ha visto seriamente afectado.

Es por ello que la seguridad ciudadana debe dirigirse a enfrentar una doble dimensión: la objetiva, referida a los hechos concretos de violencia que se producen, y la subjetiva, que tiene que ver con la percepción y las representaciones sociales que la ciudadanía se hace del problema. En éstas últimas se encuentran, por ejemplo, la imagen que



marcada tendencia a resolver la conflictividad por medio de la militarización y promover una serie de apreciaciones estigmatizadas sobre ciertos segmentos de la población, entre los que se encuentran los pobres, es decir, se criminalizaría a la pobreza.

### **Demanda ciudadana: hacia una política pública de la seguridad**

El país es carente de una estrategia y política integral de seguridad ciudadana. Si consideramos que la seguridad es un deber del Estado, destinado fundamentalmente a lograr el bienestar, la protección y la vida digna de la población que deposita en él la autoridad para su cuidado y preservación, tenemos como resultado situaciones con-

crar integralmente a todos los sectores, instituciones y organismos que tienen algún tipo de compromiso y responsabilidad con la problemática de la violencia y de la seguridad ciudadana. Lo que ha primado más bien es una concepción de seguridad que se fundamenta en la represión y el control y que no considera las fases del ciclo de la violencia; por tal motivo, esas propuestas son unilaterales y no abordan de manera sistemática y eficiente el problema de la violencia y la seguridad ciudadana.

Pocas son las iniciativas que se han emprendido en estos últimos años. Dentro de ellas existen las desplegadas por el Distrito Metropolitano del Municipio de Quito con el programa 911; el proyecto de seguridad ciudadana del proyec-



se hace de la ciudad, el barrio, la comunidad y, por otro, las propias valoraciones o sensaciones que la población tiene de sí misma. Por eso, una organización social dedicada a la seguridad ciudadana debe actuar en los dos niveles para generar un conjunto de normas e instituciones que protejan a la ciudadanía. Todo ello con la finalidad de que la ciudadanía se sepa viviendo en un orden privado y público, a través de un entorno que satisfaga la seguridad y fortalezca el estado social de derecho.

El tratamiento de esas dimensiones debería realizarse sobre la base de las siguientes intencionalidades, principios y orientaciones:

1. **Equidad Social.** Tratar de inscribir la política de seguridad ciudadana en un contexto de justicia social con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población así como
- mitigar la vulnerabilidad que presentan los sectores sociales de más alto riesgo: jóvenes, mujeres, ancianos, niños.
2. **Cultura ciudadana.** Toda política que busque reducir y prevenir la violencia tiene que generar un impacto positivo en las esferas culturales y en la cotidianidad. Para ello se deben fortalecer las conductas sociales de convivencia pacífica (tolerancia, respeto, diálogo), de la vida comunitaria (solidaridad), de la cotidianidad a través de una orientación adecuada de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión educativa, y el establecimiento de programas de participación democrática que se sustenten en la diversidad de las identidades sociales que cohabitan en determinados espacios de la sociedad nacional.
3. **Participación social.** Sin duda alguna que el origen y fin de la violencia tiene que ver con la sociedad en conjunto. Por ello no se debe excluir de las sociedades la búsqueda de mecanismos de participación de la población en la mitigación de la violencia, sea a través de las formas de organización existentes o de otras que se creen para el efecto.
4. **Concertación social.** La seguridad ciudadana es responsabilidad múltiple; por tal motivo, es indispensable definir un marco concertado y participativo de acciones lo más amplio posible y en el que estén involucrados los distintos niveles del Estado (central, provincial y local), el sector empresarial privado, las Ong's y la población organizada (sindicatos, cámaras, foros, barrios, etc.)

## NOTAS:

- Este artículo forma parte de una investigación más extensa que Flacso lleva adelante sobre mecanismos generales de prevención de la violencia y seguridad ciudadana en el Ecuador.

(1) Durante muchos años la violencia se la pensó como un fenómeno que debía ser reflexionado desde conceptos vinculados a la psicología social, principalmente las corrientes conductistas. Más tarde se abordó la situación a través de postulados estructuralistas, que en el país son los más difundidos y utilizados por la "opinión pública" cuando tratan el problema de

la violencia. Estos enfoques, si bien son necesarios para entender determinados aspectos, presentan limitaciones para una interpretación holística de la problemática en cuestión.

(2) Para un detalle de la tipología de las violencias ver: Carrión, Fernando "De la violencia urbana a la convivencia" Revista Ecuador Debate N°34, Quito, CAAP, 1995, pag 69-71.

(3) Se deben estudiar los vínculos de las violencias con las esferas públicas y privadas donde se desarrolla la vida cotidiana de la población, como por ejemplo: 1) la organización de los mercados, su estructura de comercializa-

ción, el uso privado del espacio público; 2) mobiliario urbano y señalización, especialmente lo referido a la lectura de su orden, el vandalismo, los teléfonos, monitoreo de servicios públicos; 3) accesibilidades del transporte -terminal terrestre, paradas trolebus, estacionamientos-; 4) las acciones de los planes de aseo y limpieza que brindan una determinada imagen del espacio de hábitat de la ciudadanía; 5) el área de la educación, en especial los centros de educación secundaria -vinculado a la alta concentración de establecimientos educativos y el tema de la juventud -; 6)



los procesos de interacción que se establecen dentro de las instituciones, o lo que muchos llaman "cultura institucional".

- (4) Las orientaciones metodológicas que definen a la violencia desde la integralidad y desde su condición de proceso, permiten tener una aproximación entrecruzada entre lo vertical (el proceso) y lo horizontal (la integralidad).
- (5) Pero además comprender que siendo un proceso en sí mismo, es a la vez un proceso social e histórico, lo cual conduce a la existencia de una historia de la violencia.
- (6) Desgraciadamente, las políticas sobre seguridad ciudadana dan mayor peso y difusión al nivel de control y menos hacia las otras fases, en particular hacia la prevención o percepción de la violencia.
- (7) Es bien conocida la política de "certificación" en DDHH que establecen determinados gobiernos y organismos internacionales. Cada vez más, el cumplimiento de convenios y tratados por parte de los estados nacionales es una condición que pesa en las decisiones de las instituciones multilaterales para otor-

gar créditos y apoyo financiero.

- (8) La opinión pública ubica al fenómeno de la corrupción dentro del sistema de administración de justicia en el Ecuador como una de las causas que promueven la "justicia por mano propia" entre la ciudadanía. Esta situación se torna más problemática en las áreas rurales donde prevalecen condiciones de pobreza extrema y aislamiento de los principales centros de atención de servicios básicos. Buena parte de los casos de injusticias populares se han producido en zonas que tienen en su mayoría población indígena y campesina.
- (9) Es necesario señalar que las ciudades donde funcionan comisarías de la mujer son: Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas. En el resto del país todavía no se ha extendido este tipo de entidades.
- (10) Los datos que presentamos en esta sección fueron obtenidos de las investigaciones permanentes que realiza la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH.

- (11) Según la empresa Market, para el año en cuestión, el 61% de los entrevistados consideró que el grado de eficiencia de la policía era "mediocre, puesto que tienen buena voluntad pero no hacen nada bien". El 33% de esas personas consideró que el desempeño es bajo, pues "hay tantos policías corruptos que más temor inspiran los policías que los delincuentes". Informe de opinión sobre seguridad, Market, 1998.
- (12) Las brigadas barriales han tenido un desempeño ambiguo y relativo. Mientras en determinados sectores funcionan como entidades participativas, preventivas y eficaces, en otras, su papel ha sido más bien represivo y equivocado. Durante el proceso de reforma constitucional de agosto de 1998, las brigadas, organizadas por la policía, generaron algunos enfrentamientos con las FFAA a propósito de la discusión sobre posibles cambios dentro y fuera de la institución policial. Por ese motivo, su función actual está siendo revisada y evaluada por los Ministerios de control respectivo.