

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



## Editorial

<b>¿Populismo penal o falta de creatividad?</b> .....	7-8
---	-----

Andrés Gómez

## Resumen

.....	9-16
-------	------

## Investigación

<b>Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia</b> .....	19-32
--	-------

Rafael Velandia Montes

<b>Barrios seguros para las mujeres</b> .....	33-42
---	-------

Fernando Carrión M.

<b>Inseguridad y “populismo penal”</b> .....	43-51
--	-------

Karina Mouzo

<b>¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo</b> .....	52-65
---	-------

María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo

<b>El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal</b> .....	66-76
---	-------

Raúl Ernesto Cadena Palacios

## Artículo

<b>Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)</b> .....	79-92
---	-------

Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández

<b>Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida</b> .....	93-97
---	-------

José María Ramos García

<b>Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio</b> .....	98-106
---	--------

Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes

## Comparativo

Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

109-114

## Entrevista

### **Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”**

117-122

Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño

## Reseña

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

125-127

Adriana Sepúlveda Jiménez

Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona: Gedisa.

128-129

Elena Azaola

## Bibliografía y enlaces

132-133

## Política editorial

134-135

# Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

## Editor's note

**¿Penal populism or lack of creativity?** ..... 7-8  
Andrés Gómez

## Summary

..... 9-16

## Research

**Sexual delinquency and penal populism in Colombia** ..... 19-32  
Rafael Velandia Montes

**Safer neighborhoods for women** ..... 33-42  
Fernando Carrión M.

**Insecurity and penal populism** ..... 43-51  
Karina Mouzo

**¿What avoid penal populism? Searching its antonym** ..... 52-65  
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

**The Judicial record, a penal populism's proposal** ..... 66-76  
Raúl Ernesto Cadena Palacios

## Article

**Reform to the public security national system in México (2006-2011)**  
..... 79-92  
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

**Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative** ..... 93-97  
José María Ramos García

**Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence** ..... 98-106  
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez .....	109-114
Interview	
<b>Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?”</b> .....	117-122
By Andrés Gómez and Fernanda Proaño	
Book reviews	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso. .....	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa. ....	128-129
Elena Azaola	
Bibliography and links .....	132-133
Editorial policy .....	134-135

# Contents

# Barrios seguros para las mujeres<sup>1</sup>

## *Safer neighborhoods for women*

■ Fernando Carrión M<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo analiza la transformación de la geografía delictiva en el actual ciclo de violencia que vivimos, al tiempo que se propone visibilizar el alcance de la violencia de género en este proceso. Debido a que la ecuación violencia urbana/violencia de género aumenta la violencia doméstica, psicológica, sexual y física, y produce efectos sobre otros sectores como niños y jóvenes, de allí la necesidad de una política urbana que incorpore la variable de género y fortalezca el empoderamiento de la mujeres, en los comités barriales de promoción, planificación y coordinación de la seguridad.

**Palabras clave:** Seguridad, mujeres, violencia de género, barrios

### Abstract

This article analyze the transformation of the geography of crime in the current cycle of violence which we live, at the same time, it propose put on the table the scope of domestic violence in this process. Because the equation urban violence / violence against women increases domestic, psychological, sexual and physical violence, and produce effects on children and young people, hence the need for an urban policy that incorporates the gender variable and strengthen the empowerment of women in the neighborhood, planning and security committees.

**Key Words:** Security, women, gender violence, neighborhoods

1 Documento preparado para el proyecto "Ciudades Seguras para las mujeres y las niñas del DMQ" con auspicio de ONU-Mujeres

2 Profesor – investigador, programa de estudios de la ciudad, FLACSO - Ecuador.

## Antecedentes

**E**n América Latina desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado la violencia ha crecido, cambiado, pluralizado y sus impactos han sido más significativos.

Las tasas de homicidios por cien mil habitantes han pasado de 12 en 1990 a 26 en 2006: esto es, más del doble en 25 años. Una importante explicación de este crecimiento va en la línea del cambio sustancial que vive la violencia en la región, en términos del paso de una tradicional que se funda en la desigualdad social y en la cultura lúdica, a otra moderna, donde es clara la premeditación, la organización, la tecnología y la internacionalización. En otras palabras, hemos entrado en la lógica de la combinación y articulación de la violencia organizada, que cuenta como motivación central la búsqueda de ganancias económicas; lo cual no quiere decir que la violencia tradicional -de carácter social- haya desaparecido; por el contrario, se han articulado entre ellas.

Una situación como esta tiende a generar una nueva *coyuntura delictiva* que está signada por la presencia de una violencia construida por sobre la base de bandas criminales que tienen una motivación fuerte en las utilidades económicas; esto es, en mercados ilegales y con el desarrollo de delitos conexos. Por eso, gran parte de los delitos violentos vienen del peso que adquieren los mercados ilegales en el sector público a través de la corrupción, la extorsión y la intimidación; y en el sector privado mediante el lavado (inversión) de recursos económicos. Pero también prevalecen las violencias tradicionales que vienen del pasado, como son los casos de las violencias juveniles, deportivas o sociales (interpersonales, comunitarias, familiares). Esta combinación de los tipos de violencias muestra que esta nueva coyuntura delictiva tiende a pluralizar aún más los tipos de violencias y

a determinar que los actores violentos transforman la función de las mujeres en estos eventos<sup>3</sup>.

Adicionalmente se debe señalar que los impactos de esta nueva coyuntura delictiva son francamente preocupantes: fallecieron en promedio al año no menos de 170 mil personas en estos últimos 15 años, los costos de las violencias significaron 14,2% del PIB (Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000), el temor se convirtió en el imaginario más fuerte de la población (Silva, 2003), las ciudades perdieron *ciudadanía*, espacio y tiempo (Carrión, 2010) y, desde el año 2007, la seguridad ciudadana se convierte en la principal demanda de la población (Latinobarómetro).

Pero quizás uno de los elementos más importantes de esta transformación tenga que ver con dos expresiones: por un lado, la transformación de la geografía delictiva, en el sentido de que hoy la violencia es fundamentalmente urbana y fronteriza; porque la mayoría de hechos delictivos se concentran en estos territorios y cada uno de ellos generan nuevos tipos de violencias; y, por otro lado, la visibilidad social alcanzada por la violencia de género ha mostrado un componente inédito<sup>4</sup>.

Si se relaciona la violencia urbana con violencia de género vemos que las vulnerabilidades del espacio público y del privado para las mujeres incrementa los delitos tales como: violencia doméstica, psicológica, sexual y física. Atenuar estas formas de violencia implica no solo enfrentar las asimetrías de poder existentes, sino también tener en cuenta que este tipo de violencia tiene un efecto dominó sobre otros sectores de la población -como los niños y jóvenes- produciendo, incluso, una transmisión inter generacional de la violencia. O sea, una amplificación hacia otros grupos de la población y en momentos

3 Por eso la mayoría de las "mulas" usadas para el narcotráfico son mujeres o, incluso, para las prácticas delictivas las mujeres en gestación.

4 Según Larraín (2002) la violencia contra las mujeres va entre el 25 y el 50 por ciento de las familias.

posteriores al hecho producido<sup>5</sup>. En la ciudad el modelo de desarrollo urbano generalizado tiene tres características que inciden en la violencia de género: la informalidad de los barrios de las ciudades es significativa, la producción de los servicios e infraestructuras se hace de manera desigual, la segregación residencial aumenta y el espacio público es poco integrador, lo cual termina por estimular las actividades ilícitas y generar “oportunidades” para los actos criminales donde –obviamente– las mujeres terminan siendo las principales afectadas y constituyéndose –por su sola condición de género– en un factor de riesgo.

Estos hechos conducen a que la violencia urbana y la violencia de género se encuentren, produciendo un incremento de sus expresiones y, lo que es más, generando una modalidad específica dentro de la violencia de género: la violencia en el espacio público, en las infraestructuras y en las políticas institucionales. Una situación como la descrita conduce a la producción de políticas de seguridad que deben ser formuladas de manera conjunta; mucho más si la violencia de género en el espacio urbano tiende a generalizarse. Por eso cualquier política de seguridad ciudadana y de reducción de la violencia contra las mujeres en el ámbito urbano debe tener a la planificación urbana como uno de los elementos centrales de las políticas de seguridad.

## La violencia urbana

Hoy la violencia es fundamentalmente urbana; en unos casos porque la concentración acelerada de la población tiende a localizarse en las ciudades, a la manera de un proceso de urbanización de la violencia, y en otros casos, porque las características de la propia ciudad produce espacios para los delitos urbanos debido a la gran densidad de conflictos en un espacio relativamente pequeño. Allí están la

desigualdad que se expresa en la segregación y en la fragmentación urbana, en la exclusión, en la disputa por el espacio público y por los servicios.

Estas dos modalidades de expresión de la violencia en la ciudad (concentración de violencias y violencia propia) tienden a convertir la violencia en un problema adicional y autónomo del cúmulo de problemáticas de la ciudad. A los problemas del transporte, del espacio público y del agua potable se suma el de la inseguridad; que además, se convierte en uno de los principales de la ciudad latinoamericana actual.

La ciudad produce violencia pero, adicionalmente, la inseguridad se convierte en un elemento importante en la producción de la ciudad. El temor es el principal imaginario urbano y es el que aporta significativamente en el funcionamiento y organización del mercado inmobiliario: usos de suelo, tipos de edificios, densidades, etc. Con eso la segregación residencial se incrementa produciendo causación circular.

Pero también la violencia produce un tipo de ciudad; allí tenemos, por ejemplo, la que restringe la ciudadanía por la pérdida de identidad, la reducción de las posibilidades de socialización; así como el crecimiento de la vulnerabilidad por asumir el tema individual y personalmente (armas, perros). Adicionalmente las restricciones del tiempo de la ciudad: ciertos delitos se cometen a determinadas horas, lo cual conduce a comportamientos humanos reñidos con esos momentos. A determinadas horas es mejor no salir de la casa. Pero también existe un problema con relación al espacio: empieza a ser abandonado, restringido o inhibido para ciertas actividades sociales y económicas. En otras palabras, los elementos constitutivos de una ciudad: ciudadanía, espacio y tiempo son a la vez causa y efecto de la violencia.

En ese contexto, la ciudad como espacio público se ve altamente afectada. La ciudadanía ni se diga y dentro de ella un elemento

5 Hijo que ve a su padre pegar a su madre, probablemente reproducirá esa conducta 20 años después...



central: la mujer y la violencia de género, debido principalmente a que la mujer se hace pública en la ciudad. La disputa de la ciudad

### **La violencia de género**

La violencia de género nace de las asimetrías de poder entre mujeres y hombres, nacidas en varios ámbitos de la vida social y cotidiana: en términos culturales está afincado el machismo, como expresión de actitudes sexistas que conducen al sometimiento de las mujeres al mundo de lo masculino; en relación a lo económico la problemática va desde la desigual inserción al mercado de empleo, el pago de los salarios y la ubicación en la producción; en cuanto a la política, tiende a reducir la democracia por la vía de una representación restringida, en tanto las mujeres están subrepresentadas, y en términos de que sus manifestaciones reproducen la inequidad.

Estas cualidades estructurales de la segregación, la inequidad y la desigualdad, llevadas al extremo conforman un cuadro que genera hechos de violencia de género de distintas formas y en diferentes momentos históricos. Para que la violencia de género pueda ser visibilizada debió pasar un largo proceso histórico, que nace con las reivindicaciones feministas en la búsqueda de la igualdad. En ese proceso se va construyendo un sujeto social con identidad y con propuestas concretas que finalmente desemboca en un real empoderamiento de las mujeres como actor central de las demandas.

El proceso se inicia con las denuncias de las mujeres por el maltrato, la violencia y la desigualdad que permite, en primer lugar, visibilizar y ubicar en la agenda pública el fenómeno; fueron las continuas marchas, la presencia en los medios de comunicación y los plantones, entre otras manifestaciones públicas, las que permitieron colocar el tema dentro de las agendas pública y política.

Una vez legitimado el movimiento y visibilizado el problema se produce un

salto importante: la conversión de la violencia en un delito; esto es, la tipificación en los códigos penales de algunos de los hechos violentos más significativos hacia las mujeres; lo cual no es solo un hecho técnico sino un cambio significativo en la correlación de fuerzas que conduce a grandes acuerdos nacionales para enfrentar la problemática.

Este salto jurídico es muy importante porque desde este momento las mujeres pueden ejercer la equidad de género como un derecho consagrado en los textos jurídicos y por lo tanto, asumir su condición ciudadana. Es más, la violencia hacia las mujeres deja de ser un hecho aislado para convertirse en violencia de género (es decir, en una relación) inscrita dentro de la (in) seguridad ciudadana; esto es, ser asumida dentro de los derechos y deberes ciudadanos, que deben ser procesados dentro de un marco institucional (órganos, leyes, políticas) de a amplio espectro (internacional, nacional y local).

Pero también este salto jurídico es sumamente importante porque permite entender la violencia de género en su pluralidad; con lo cual su significado se enriquece y, sobre todo, permite amparar a las mujeres bajo muchos tipos de delitos (tipificación y pena).

Obviamente que cada uno de estos tipos penales no se expresan de manera pura, porque siempre están presentes, de una u otra manera, varias de las violencias que sufren las mujeres. Intentando una sistematización, se pueden señalar algunas de estas formas: la violencia simbólica, expresada en estereotipos, roles y prototipos socialmente legitimados; la violencia física que se expresa en agresiones, golpes y en su manifestación extrema, el femicidio; la violencia psicológica que es más de amedrentamiento, sometimiento y de apocamiento; la violencia patrimonial que se expresa en el acceso desigual a la propiedad, a la herencia; la violencia sexual cuya máxima expresión

es la violación, pero también se encuentra el acoso; la violencia institucional que tiene como expresión la re-victimización o el trato desigual; y la violencia urbana, manifestada en el acceso desigual a los servicios y al espacio público<sup>6</sup>.

Este gran cambio jurídico genera una nueva forma de comprensión del hecho: la violencia de género deja de ser un acto estrictamente privado que se realiza en la intimidad del mundo doméstico, para pasar a ser entendido como parte del ámbito público; esto es, por un lado, que no solo ocurre en el mundo de lo doméstico y por otro, que la justicia y los derechos son por definición universales, generales y públicos. En otras palabras, que el espacio doméstico y familiar también termina siendo –por el ámbito de la Ley– un lugar donde lo público tiene presencia. Tal acontecimiento histórico da paso a otro cambio: la condición jurídica del hecho tipificado –al interior del espacio de doméstico– permite la ruptura del silencio temeroso que existía y por lo tanto dotarle de visibilidad.

La violencia de género en la ciudad tiene también un elemento clave: la construcción social del temor o de la percepción de inseguridad, en tanto termina por organizar la vida cotidiana de las mujeres: están los trayectos que las mujeres deben trazar para recorrer la ciudad o para usar un determinado sistema de transporte. Es decir, debe trazarse una estrategia de sobre vivencia para utilizar el espacio público y la ciudad.

### La ciudad de Quito

En 1990 la tasa de homicidios del Ecuador fue de 6.4 por cien mil, mientras en 2008 subió a 18.8; desde este momento se nota un estancamiento del crecimiento; lo cual significa que en 25 años se triplicó la tasa de

6 En el Ecuador en el año 2011 un 54 % de las mujeres sufre violencia psicológica, el 38 % física, el 35,3 % patrimonial (transformación, sustracción, retención o destrucción de objetos personales) y el 25 % de tipo sexual (INEC).

violencia<sup>7</sup>; pero también que en la actualidad tiende a estabilizarse; lo cual puede decirnos que el crecimiento sostenido de la violencia se detuvo, como también puede señalar que se hizo endémica. En el caso de Quito la tasa de homicidios pasa de 10.511 en 2009 a 13.06 en 2010; es decir un incremento del 24 por ciento, aunque del 2010 al 2011 hay un descenso al 9.75. Además se puede señalar el incremento de los delitos a la propiedad de manera sostenida y la verificación de más de 76 puntos de venta de droga en la capital

Una de las características centrales tiene que ver con el comportamiento territorial; por un lado, se observa la urbanización de la violencia, en tanto que en las ciudades existe un crecimiento de los homicidios del 53 por ciento mientras en el campo solo del 6.1 por ciento y, por otro lado, se percibe un desplazamiento de los hechos delictivos del sur al norte en el país; donde las provincias fronterizas tienen una tasa de 36 por cien mil habitantes mientras el promedio nacional alcanza a 18 (es decir a la mitad).

Adicional a esta movilidad espacial del homicidio, se percibe el apareamiento de nuevas violencias, entre las que se puede señalar: la violencia pandillera, el secuestro express, el sicariato y las típicas de la globalización. Así mismo, no se puede dejar de mencionar que los delitos de antaño se cometen en la actualidad con más fuerza que antes, gracias –por ejemplo– al incremento del uso de las armas de fuego por encima de las armas blancas y al carácter premeditado que tienen la mayoría de los delitos.

Quizás dos elementos tiendan a explicar esta situación: por un lado, las transformaciones de los delitos en términos de la existencia de una predisposición explícita a cometer la violencia; lo cual conduce a delitos organizados, desarrollo tecnológico e interna-

7 De 1980 a 1990 hay un crecimiento del 37.9 por ciento; de 1990 al año 2000 es de 37.6 por ciento y del 2000 al 2010 baja a menos de la mitad (17.5%); cuestión que es más notable en el quinquenio 2005-2010.

cionalización; y, por otro lado, una reforma del Estado nacional que lleva a debilitar al Estado debido, por un lado, a la globalización y la localización (municipios), y por otro, a la privatización que transforma el derecho a la seguridad en un servicio mercantil bajo distintas ofertas, tales como: seguros, guardianía, defensa personal, alarmas<sup>8</sup>; lo cual ha llevado a construir un sector económico altamente rentable<sup>9</sup>. Sin duda este proceso ha conducido a la pluralización de actores que asumen posiciones políticas que tienen intereses económicos; pero también a que estos elementos de política de seguridad conduzcan a incrementar la violencia: aumenta la desigualdad, factor que tiende a reproducirla. Los servicios de seguridad privada no llegan al 5 por ciento de la población y, lo que es peor: “el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga”. (Petrella y Vanderschueren: 2003)

Esta realidad ha producido una ineficiencia de las políticas de seguridad ciudadana, lo cual le ha puesto en crisis, avizorándose al menos dos caminos claros: el modelo penal (mano dura), sustentado en un sistema jurídico anclado en la tesis de que “todos los caminos conducen a la cárcel”<sup>10</sup>; endurecimiento de penas, baja de la edad de imputabilidad penal, nuevos tipos penales; pero también a la tesis del déficit: faltan leyes, se necesita más pre-

supuestos, se requieren más policías y tecnología. Y por otro, la nueva comprensión de lo que significa la seguridad ciudadana en términos de protección y garantías; de convivencia y derechos.

Con la descentralización del Estado, el municipio cobra relevancia en las políticas de seguridad ciudadana y dentro de ellas se especifican los modelos, que en el Ecuador se expresan en dos casos relevantes: el de Guayaquil, que se inscribe en una disputa local/nacional sobre los enfoques de política: mano dura, el peso de lo privado y el desarrollo tecnológico; y el de Quito, donde existe cooperación entre los dos niveles de gobierno, gracias a la convergencia en los enfoques epidemiológicos y a la existencia de una institucionalidad pública más sólida. Obviamente que en los dos casos prevalecen los signos políticos de los respectivas autoridades locales y nacional.

También es necesario entender que la violencia se manifiesta a través de tres expresiones: la violencia auto infringida como es el caso de los suicidios; la violencia colectiva como las guerras o crimen organizado y la violencia interpersonal. Este trabajo se refiere a esta tercera forma de violencia, donde tienen lugar por un lado, la violencia intrafamiliar y la violencia de género y, por otro, la violencia comunitaria que se expresa en grupos sociales específicos, como son los de base étnica, religiosa, étnicos o de base territorial; es decir, de la violencia típica existente en los barrios. Este tipo de violencia se origina en procesos socio-culturales a nivel individual, familiar o comunitario

En esa perspectiva, si bien los gobiernos locales tienen poca incidencia en los procesos estructurales de la violencia económica y política, así como prácticamente ninguna en los ámbitos del sistema penal de control (policía, cárcel y justicia), si tienen mucho que hacer en el ámbito de la prevención. En otras palabras, esto que podría percibirse como limitante, termina siendo una fortaleza porque la municipalidad puede genera más

8 En 1990 fueron 54 empresas las empresa privadas registradas en el Ecuador y en 2006 llegaron a la cantidad de 849.

9 La respuesta más inmediata al incremento de la delincuencia ha sido la difusión de agencias privadas de seguridad que en los últimos decenios han aumentado anualmente del 25% al 30% en los países del Sur y, del 8% en los países del Norte.

10 Aunque sea claro que la pena castiga pero no resuelve el conflicto y, más bien, lo acrecienta: primero, saca a alguien del sistema delincencial que pronto es reemplazado por otro; segundo, el paso por la cárcel lo vincula estrechamente a las bandas del crimen; tercero, al salir de la cárcel se encuentra con otra familia y otro medio; cuarto, los miembros de la familia probablemente terminan siendo asumiendo sus funciones anteriores.

ciudadanía que seguridad y lo puede hacer a través de las siguientes áreas de intervención:

**La prevención situacional**, es la que está destinada a reducir los riesgos y las oportunidades de cometer hechos de violencia y delictivos en ciertos lugares o sitios que son proclives: falta de iluminación, poca recolección de basura, ausencia de mantenimiento del espacio público, escases de mobiliario urbano, ausencia de vigilancia (directa o indirecta), poca presencia policial en lugares aledaños a recintos educativos o en zonas de tolerancia<sup>11</sup>. Esta prevención es particularmente importante para disminuir la violencia de género porque, primero, los espacios públicos no son diseñados por las mujeres, segundo tampoco son concebidos para las mujeres y luego el espacio es más un lugar de acoso (guarida) que de acogida (hábitat). Las intervenciones en esta estrategia pueden ser de tipo urbanístico (mercados, terminales, calles), de servicios públicos (basura, iluminación), de acceso al hábitat (vivienda, agua) y las explícitas de seguridad (video vigilancia, consumo de alcohol).

**La prevención Comunitaria**, es la que está destinada a construir y fortalecer el capital social de la comunidad para producir inmunidad al delito y a la violencia: se trata de impulsar y fortalecer la organización barrial, las actividades recreativas y culturales, la potenciación de los programas deportivos y la reducción de la diferenciación en la provisión de los servicios urbanos, entre otros. En este ámbito se inscribe la necesidad de disminuir los factores sociales de la violencia comunitaria

11 Estas zonas pueden definirse por la información territorializada de los delitos y, por la posibilidad de construir en los mismos lugares las llamadas "burbujas seguras", a la manera de las técnicas de acupuntura que actúan sobre el sistema inmunológico del cuerpo. La esquina de las 24 horas, por ejemplo.

(exclusión, legalización), de fortalecer la organización comunitaria (ligas barriales, centros culturales), de trabajar con grupos de riesgo (jóvenes, mujeres), con familia (intrafamiliar), con la comunidad (Barrio seguro) y en el sistema escolar (de y en la escuela). En otras palabras, contar con una comunidad sólida que permita ayudar al procesamiento del conflicto y que se impulse el control del espacio, formando parte del "sistema barrial" de seguridad.

**La prevención social**, comprende el conjunto de programas sociales destinados a los grupos de riesgo en los barrios desfavorecidos, en las escuelas y en la violencia ejercitada en los hogares. La prevención social no es solamente la puesta en marcha de un programa destinado, por ejemplo, a la reducción de la pobreza, sino la generación simultánea de un valor de "prevención"; esto es, por ejemplo, campañas educativas, mejora de la vivienda, la salud y la educación, así como el impulso de empresas locales que produzcan empleo (servicios, consumo). De tal manera de disminuir la delincuencia y, además, producir una cultura de seguridad.

Estas tres estrategias de prevención se deben especificar en el caso de una ciudad compleja como Quito, que tienen una segregación residencial bien marcada que hace que haya varios quitos en el cantón, convirtiéndose en un elemento adicional de la violencia urbana: está el sur proletario, el centro turgurizado, el norte adinerado, las periferias barriales y los valles circundantes con los estigmas correspondientes. Una ciudad de este tipo es conflictiva (aunque puede que no sea delictual) porque la población pasa de ciudadana a foránea cuando supera su propio territorio: quien sale de su hábitat natural es concebido como extranjero en el otro, porque es portador de imaginarios y marcas que lo delatan.

En ese contexto los barrios son parte de estos estigmas territoriales y operan como ámbitos estancos, diferenciados de otros. Sin

embargo, en muchos de ellos (los ilegales, los informales) operan como barrios donde el derecho es una construcción local llena de informalidad: la propiedad, la construcción, el empleo y los servicios no son reconocidos por el conjunto de la sociedad urbana y, por otro lado, las facilidades existentes para acceder a los mercados ilegales de armas, de drogas, de servicios (energía eléctrica) y de contrabando, entre otros. Adicionalmente no se puede dejar de lado las percepciones de inseguridad venidas de la falta de empleo, seguro social, la salud, desastres naturales e ingresos; que se suman a los temores venidos de la inseguridad ciudadana para crear un estado general de inseguridad, al que debería corresponder a un estado de protección venido de los gobiernos local y nacional.

Quito -para su gobierno- ha planteado desde 1993 la posibilidad de contar con instancias de gestión menores, con la finalidad de construir mayor proximidad con la población; se trata de las administraciones zonales, que a lo largo del territorio son ocho. De entre ellas y al sur del Distrito Metropolitano de Quito existen dos administraciones zonales: Eloy Alfaro y Quitumbe. Son lugares que contienen más de 800 mil habitantes, tienen datos de pobreza por encima del promedio de la ciudad y existe un importante auto percepción de inseguridad. Es casi un consenso que las economías ilegales, la venta de drogas y alcohol, la presencia de pandillas y grupos delincuenciales, sumado a la falta de control policía y al alumbrado público son los elementos centrales de la inseguridad.

### **Ciudad segura para y por las mujeres**

La ciudad de Quito es altamente fragmentada como expresión de una inserción diferenciada de la sociedad en el territorio; en esa perspectiva dos son las formas principales: la una que proviene de las condiciones socio-económicas (segregación residencial) y la otra de las cualidades de género (espacio público-

privado), que terminan por potenciar los conflictos y, en muchos casos, los hechos de violencia.

Por eso, un primer nivel de intervención debe venir de las **políticas nacionales** en materia de regulación legal (leyes modernas) y de impulso a políticas explícitas (marco institucional, políticas) de integración.

Un segundo tiene relación con la necesidad de generar una *política urbana local* que incorpore la variable de género en el desarrollo de un urbanismo más inclusivo. Para llegar a esta situación se debe contar con una concepción de ciudad compartida, en una doble dimensión: de género y del territorio; para lo cual es imprescindible incorporar a las actoras principales en la planificación: las mujeres. Pero también se hace necesario construir un marco jurídico local -con ordenanzas explícitas-, de tal manera de regular el funcionamiento de las múltiples instituciones locales (funciones); así como integrar el conjunto de políticas que se lleven a cabo. Los servicios urbanos deben producir y gestionarse con la lógica general la integración, para reducir las diferencias en los accesos de la población, en particular de las mujeres. Adicionalmente es necesario que se establezca la transversalidad de género en las acciones institucional y que exista una integración de la perspectiva de género.

Para que todo esto pueda llevarse a cabo es necesario que el problema de la violencia de género sea reconocido con amplia legitimidad social; para ello se hace necesario construir y difundir la realidad del problema mediante sistemas de información "femenizados", de tal manera de captar los temas de fondo. Eso supone diseñar nuevos índices, indicadores y variables que capten el problema; así como recurrir a otras fuentes de información. De esta condición de información se debe pasar al estado de conocimiento; esto es, nacido del análisis y la reflexión de la situación.

En tercer lugar están las acciones centradas en los *barrios populares*, como unidades carentes de muchos de los servicios,

equipamientos y espacios públicos. Se trata de generar estrategias de prevención en el espacio urbano a nivel de los barrios, de tal manera de reducir la percepción de inseguridad y las probabilidades de la victimización; así como construir una cultura de seguridad. La construcción de esta infraestructura es muy necesaria: casas comunales, centros deportivos, unidades educativas, unidades de policía comunitaria y alarmas comunitarias.

En esta perspectiva, la prevención debe conducir al *fortalecimiento de la comunidad* y para que ello ocurra, la participación es fundamental; al menos, en los planos del diseño, de la ejecución y de la construcción institucional, de manera equilibrada e inclusiva de las mujeres. El impulso de los Comités Barriales de promoción, planificación y coordinación de la seguridad puede ser muy útil; así como la recuperación de la minga como mecanismo colectivo del trabajo social. La mujer debe representarse por sí misma de tal manera que todo este proceso tenga el soporte de sus demandas y realidades, no como concesiones sino como respuestas objetivas. Eso supone un empoderamiento real en los sistemas institucionales y no solo asumir los roles tradicionales que les han sido asignados.

La prevención debe ir en la línea de construir un nuevo *espacio barrial* claramente definido, en el que se tenga en cuenta la reducción de los terrenos baldíos convertidos en focos delincuenciales; los espacios públicos sin control social, sin mantenimiento y poco funcionales<sup>12</sup>; los hitos naturales como quebradas o zonas de alta pendiente convertidos en basurales; las áreas deportivas deben ser abiertas para uso sin restricción y administradas colectivamente; detección de puntos críticos (*hot spots*) por consumo de alcohol y concentración de grupos de riesgo (*pandillas*); la dotación

de servicios de iluminación, recolección de basura, inmobiliario urbano y señalética mínima.

La prevención debe tener en cuenta la *variable temporal* del barrio, en tanto los horarios desempeñan una función medular en la temática del riesgo: por ejemplo, las horas de salida del barrio para cumplir actividades laborales, educativas, así como las de llegada marcan una temporalidad que tiene que ser contemplada. De igual manera, los días de trabajo y los fines de semana, porque en los primeros se produce una baja en la densidad del barrio y en los segundos un incremento, sobre todo en los espacios públicos. Y no se diga la diferencia sustancial que existe entre las horas del día con respecto a las de la noche o las horas de salida de las escuelas y colegios.

La prevención tiene que *producir identidad* para lo cual debe ir de la mano de proyectos culturales, recreativos y deportivos que generen sentido de pertenencia y de apropiación del espacio, de tal manera de contrarrestar el vandalismo y promover la defensa del entorno. La cultura de seguridad se inscribe en esta perspectiva; no arrojar basura a la calle y respetar los horarios de recolección, cuidar y mantener los espacios públicos, profundizar los mecanismos de solidaridad e inclusión, reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad.

La prevención social debe reducir el hacinamiento, el consumo de alcohol y las prácticas discriminatorias de todo tipo, debe potenciar el uso creativo del tiempo libre, el trabajo digno y la inserción equitativa en los servicios de salud y educación. Pero también debe atacar los tipos específicos de violencias como, por ejemplo, el de la violencia sexual en los espacios públicos que parte, incluso, del desconocimiento de los derechos y de la falta de tipificación de ciertos actos; lo cual conduce a la realización de campañas de información y por otro, a generar instancias legislativas adecuadas para discutir estos proyectos de Ley.

12 Se pueden habilitar espacios familiares para niños, madres y padres, que permitan la socialización de la familia en el barrio.

Un paso previo es necesario: visibilizar este tipo de violencias, de tal manera de debatir el sentido del espacio público como pedagogía de la alteridad y, sobre todo, de una apropiación democrática del mismo. Esto es muy importante porque el espacio público es de dominio masculino y la sola disputa por la democratización es capaz de producir una ciudad distinta. □

### **Bibliografía**

- Carrión Mena, Fernando (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: OLACCHI,
- Larraín, Soledad (2002). “Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social”. En *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Fernando Carrion (comp.): Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (2000). “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos”. En *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Petrella, Laura y Vanderschueren Franz (2003). “*Ciudad y Violencia*”. En *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordan, Daniela Simioni (compiladores): Santiago de Chile: CEPAL.
- Silva, Armando (2003). *Bogotá Imaginada*. Bogotá: Taurus, Universidad Nacional de Colombia, Convenio Andrés Bello, FLACSO Ecuador.