

Quito: un ensamble de violencias

Fernando Carrión y Juan Pablo Pinto,
Departamento de Estudios Políticos, FLACSO

Apuntes preliminares

Durante los últimos 20 años la violencia se ha convertido en uno de los temas más relevantes de América Latina, debido a que, por un lado, la violencia se incrementó: la tasa de homicidio promedio para América Latina pasó de 12 por cien mil en 1990 a 24.6 en 2012 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y a que, por otro lado, la violencia cambió: se urbanizó¹, se modernizó² y se pluralizó. Los resultados de este proceso de transformación y crecimiento de la violencia han sido devastadores: según el Banco Interamericano de Desarrollo, 135 mil personas fueron asesinadas en 2015 y esa violencia y su costo llegaron a unos 120 mil millones de dólares al año (200 por habitante) (Agencia de Noticias Ecuador, 2016). Si estos datos se ponderan para los 20 años la tragedia es descomunal.

A este proceso de crecimiento y cambio de la violencia le acompañó una transformación importante de la institucionalidad y de las políticas públicas. Si hasta fines de los años ochenta del siglo pasado era suficiente el sistema penal para procesar las ilegalidades —sustentado en la trilogía clásica de la policía, la justicia y la cárcel— desde la década de los noventas esta exclusividad se multiplicó con la presencia de organismos internacionales, gobiernos nacionales y municipios, así como la participación del sector privado, que es el que produce

1 Hoy en día la violencia se concentra mayoritariamente en las ciudades y se diferencia respecto de las del campo.

2 La violencia tradicional está asociada a la cultura lúdica, a las estrategias de sobrevivencia, a la accidentalidad, mientras la moderna se vincula a la premeditación para el cometimiento del hecho delictivo; esto es, a un objetivo explícito que conduce a la organización.

una verdadera reforma del sector: la privatización³.

Tal expansión y transformación del marco institucional ha significado un crecimiento geométrico de los presupuestos destinados a la seguridad, como nunca antes se había observado en la historia. A pesar de los ingentes recursos que han inyectado la cooperación internacional y los gobiernos nacionales para la gestión de la inseguridad en las ciudades y sociedades latinoamericanas, se ha dado un anquilosamiento en las políticas para resolverla. Es más, las políticas de seguridad siguieron a las agendas públicas venidas de las demandas de las víctimas que, por un lado, marcaron el rumbo de las demandas de seguridad de la sociedad civil hacia sí misma, como hacia los gobiernos locales y nacionales, y, por otro lado, condujeron a la instauración del principio del populismo penal —tratamiento punitivo y represivo— paralelo a un discurso de prevención sin práctica real.

Frente a ello no ha existido rendición de cuentas ni evaluación de resultados; sin embargo, si se puede afirmar que las políticas de seguridad no han dado los resultados esperados si se mira que no hay un correlato entre los ingentes recursos económicos invertidos y la expansión de la institucionalidad pública en el tratamiento de la problemática, y el aumento de la violencia y el crecimiento de la demanda de la población por seguridad.

Los resultados son claros. Entre 1990 y 2010 las demandas de las sociedades latinoamericanas fueron ampliamente heterogéneas. Sin embargo, 20 años después — tras la adopción de medidas de ajuste económico y del posterior arribo de gobiernos ‘post neoliberales’ a algunos estados de la región— este escenario tendió a homogeneizarse, pues la inseguridad, la delincuencia y la violencia, junto a la desocupación y el desempleo derivados de las desigualdades estructurales de la economía, son percibidos como los mayores problemas que viven los países latinoamericanos en general y sus ciudades en particular (Latinobarómetro, 2016). Se podría decir que en la etapa finisecular emergió una nueva configuración histórica, social, política, económica y simbólica donde la inseguridad, la delincuencia y la violencia han sido percibidas y construidas como amenazas para la convivencia, sobre todo en las principales ciudades latinoamericanas. Esta afirmación se verifica con la alta presencia del temor, el miedo y la inseguridad que tiene la población en la actualidad y evidencian el fracaso de las políticas de seguridad.

Lo curioso, en este período de dos décadas —1990 y 2010— es que paralelamente a estas demandas sociales y a las medidas implementadas se percibe un importante descrédito de la institucionalidad pública en la región, vinculado principalmente al sistema penal: la policía, la justicia y la cárcel (Latinobarómetro). Esto genera, por un lado, causación circular porque,

3 Según Frigo (2003): “En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (...) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (...) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8%. (...) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%”.

por ejemplo, baja la denuncia y, por tanto, sube la impunidad, como también se incrementa la justicia por la propia mano. Y por otro lado, produce un fuerte golpe a la democracia, en tanto se erosionan las normas de convivencia ciudadana.

Los tipos de violencias se han diversificado significativamente, tanto que uno puede reconocer en el tiempo las variaciones de las matrices constitutivas (son históricas). Esta nueva configuración, así como la proliferación de retóricas de peligro, de la formación de un saber securitario y del diseño de políticas de seguridad aparentemente replicables en todo contexto nacional y urbano, ha ido de la mano de algunas transiciones respecto a ciertas matrices o sistemas de violencia. Si bien estas transiciones se caracterizan por su historicidad, desde la segunda mitad del siglo han adquirido paulatinamente un estatus de visibilidad otrora impensado. De allí que podría decirse, de modo general y breve, que en América Latina se ha registrado cuatro generaciones de violencia desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad, las cuales, lejos de ceñirse a transiciones secuenciales, han tendido a operar de forma articulada y, en algunos casos, simultánea.

- La primera generación ha sido de *violencia política*, la cual engloba a las dictaduras militares del cono sur y a los conflictos armados ubicados en Centroamérica, Colombia y Perú.
- La segunda generación ha sido de *violencia común*, es decir, todos aquellos actos y delitos que se ejecutan en contra de las personas y propiedades, y que es perpetrada por actores comunes en espacios comunes.
- La tercera generación ha sido la *violencia mafiosa* producida por organizaciones y redes delictivas globales que están insertas en economías ilegales, que han mostrado poseer una gran sofisticación bélica, militar y tecnológica, y que operan bajo un sistema interdelictivo (extorsiones, violaciones, muertes violentas, asaltos, tráfico de droga, etc.).
- Por último, la cuarta generación ha sido la *violencia discriminatoria* producida contra segmentos poblacionales específicos (GLBTI, inmigrantes, grupos etarios, comunidades religiosas y mujeres), la cual se basa en distinciones jerárquicas entre un “nosotros” y un “otro”, y que supone actos de violencia interpersonal, institucional y simbólica contra aquello que ha sido construido como diferente e inferior según las categorías de raza, etnicidad, edad, status migratorio, nacionalidad, género y sexo.

Ubicándonos geográfica y analíticamente en la ciudad de Quito (Ecuador), en las siguientes páginas reflexionaremos sobre estos y otros temas, y presentaremos algunas ideas en torno a los procesos, espacios, tiempos y racionalidades que actualmente estructuran las violencias en Quito, con la aspiración de que aporten a la comprensión de un fenómeno regional que a todas luces, hoy más que nunca, debe ser debatido y problematizado. En otras palabras,

vemos que Quito se puede convertir en un caso interesante para comprender este proceso de existencia y persistencia de varias violencias en un mismo contexto; de allí el título del presente trabajo: Quito, un ensamble de violencias.

Un panorama general de la violencia en Ecuador

La violencia en Ecuador, medida en tasas de homicidios, muestra un panorama complejo, heterogéneo y muy particular que, corriendo el riesgo de la simplificación, puede ser descrito en cinco puntos:

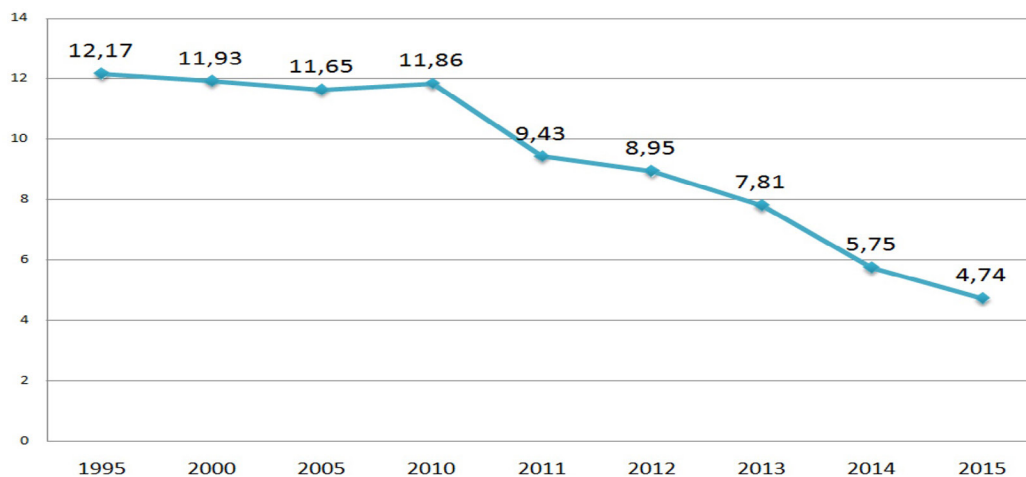
1. La violencia en el país se duplicó entre 1990 y 2010, sin embargo, a partir de este último año las tasas de homicidios descendieron de forma casi inverosímil;
2. Al analizar los homicidios en valores absolutos se mira claramente que la violencia se ha urbanizado durante los últimos 30 años, pues ésta se ha concentrado paulatinamente en Quito y Guayaquil, las principales ciudades de Ecuador;
3. Al analizar los homicidios en valores relativos (tasas) se constata que la violencia se concentra en algunas ciudades portuarias (Guayaquil, Esmeraldas y Machala) y fronteras con Colombia (San Lorenzo, Putumayo, Río Verde y Lago Agrio) y con Perú (Arenillas y Huaquillas);
4. A pesar de ser históricamente bajas, las tasas de homicidios con mayor crecimiento se ubican en la frontera con Perú;
5. Si se realiza una distinción entre asesinatos y homicidios se constata que los territorios que registran mayores niveles de letalidad son las provincias y ciudades costeras, pues tienen más asesinatos u homicidios culposos.

Es claro que los procesos y dinámicas de violencia no pueden ser reducidos a un solo indicador, en este caso, a los homicidios en valores absolutos y relativos. Es más, se podría decir que este lenguaje hegemónico de las cifras, extremadamente arraigado en las instituciones públicas y en los discursos oficiales, crea regímenes de sentido que coadyuvan a configurar topografías de seguridad (el caso de Quito) o producen estigmas territoriales que impactan directamente en la relación que mantienen y construyen el Estado y los propios ciudadanos con una determinada ciudad (el caso de San Lorenzo). Lo cierto es que el fetichismo de las cifras invisibiliza otras violencias que se encadenan o culminan con un homicidio (violencia de género, secuestro, trata de personas), ya que, lejos del sentido común, “distintos tipos de violencia, usualmente pensados como fenómenos apartados y analíticamente distintos (por el lugar donde ocurren, por los actores a los que pone en

contacto, etc.), se vinculan y responden unos a otros” (Auyero y Berti, 2013: 94).

El caso de Quito muestra una dinámica de violencia similar a la nacional, ya que desde 1990 hasta 2010 las tasas de homicidios fueron relativamente estables, sin embargo, a partir de este último año tienen una caída pronunciada hasta llegar a una tasa de 4,7 homicidios por cada cien mil habitantes en 2015 (Ver Gráfico 1). Al igual que los homicidios, entre 2006 y 2015 en la ciudad se registró un descenso significativo en robos a domicilios, empresas, entidades públicas, centros educativos, locales comerciales y a bienes al interior de vehículos. A esta dinámica escapan algunos delitos, pues la tasa de robo a personas creció de 188,9 a 264,3 entre 2006 y 2015, mientras que el hurto a personas pasó de 28,7 en 2014 a 121,8 en 2015 (Fiscalía General del Estado, 2016).

Gráfico 1. Tasa de homicidios en Quito



Fuente: Ministerio del Interior

Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión, FLACSO Ecuador, 2016.

Estos delitos, que se insertan en lo que hemos denominado segunda generación de violencia, son ejecutados por actores comunes y en espacios comunes, y tienen comportamientos espaciales y temporales específicos, es decir, se guían bajo lógicas geográficas y cronológicas particulares. En el primer caso, hay una correlación directa entre los tipos de delitos ejecutados y los usos de suelo en una determinada ciudad, lo que permite afirmar que hay una división espacial del trabajo delictivo. En Quito esto se puede ejemplificar al analizar los robos a entidades públicas —que se ejecutan en las administraciones zonales Centro y Norte, es decir, en espacios donde el uso de suelo ha sido definido para estas actividades— y los robos a locales comerciales, pues estos se registran con más frecuencia en las administraciones zonales Norte, Eloy Alfaro y La Delicia, donde las dinámicas comerciales sobresalen frente a otros espacios de la urbe (Ver Gráfico 2). Queda claro que el

uso del suelo es determinante en el tipo de delito que se comete en cada ciudad, lo que debe obligar a que la planificación urbana y la regulación del uso de suelo se vinculen a las políticas de seguridad. De allí que podría plantearse el axioma siguiente: “se roban bancos donde hay bancos”

Gráfico 2. Geografía de los delitos en Quito

**ROBO A ENTIDADES PÚBLICAS
SEGÚN ADMINISTRACIÓN ZONAL
(2013)**

ADMINISTRACIÓN ZONAL	FRECUENCIAS		
	2011	2012	2013
Calderón	2	4	3
Centro	18	45	22
Eloy Alfaro	11	30	25
La Delicia	7	22	14
Los Chillos	1	4	4
Norte	48	80	64
Quitumbe	3	10	8
Tumbaco	2	7	23
Sin dato	2	2	1
Total	94	204	164

**ROBO A LOCALES
COMERCIALES SEGÚN
ADMINISTRACIÓN ZONAL (2013)**

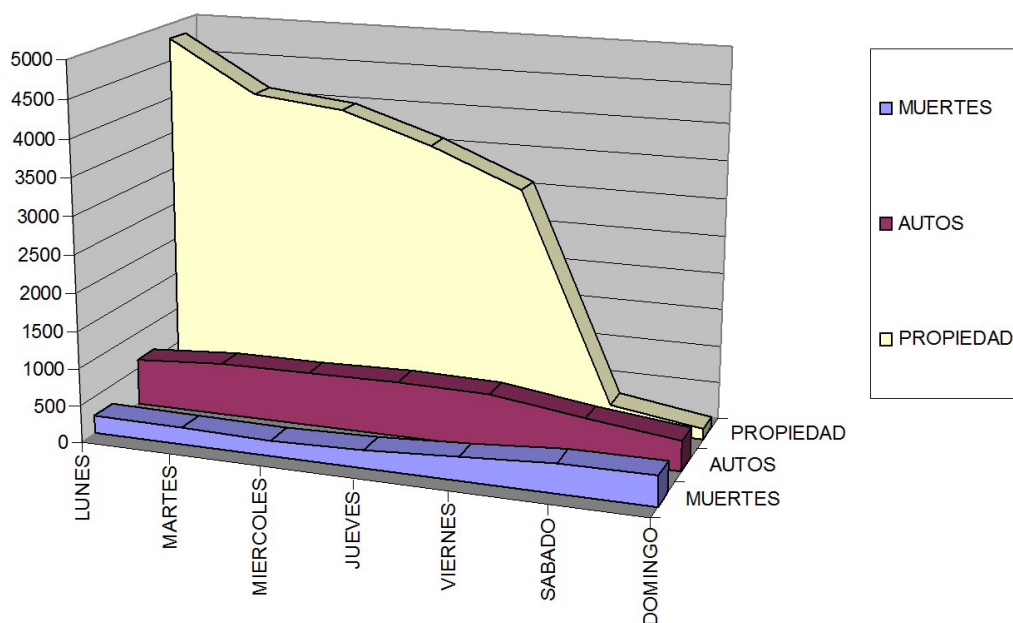
ADMINISTRACIÓN ZONAL	FRECUENCIAS		
	2011	2012	2013
Calderón	38	51	60
Centro	93	95	79
Eloy Alfaro	119	208	226
La Delicia	94	143	198
Los Chillos	25	34	21
Norte	331	468	374
Quitumbe	64	91	99
Tumbaco	25	56	85
Sin dato	9	11	15
Total	798	1157	1157

Fuente: Fiscalía General del Estado

Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Además de la división espacial, hay una organización temporal de los delitos y una cronología de la violencia que se ajusta a horas, días y semanas específicos, así como al calendario cultural (período de vacaciones, fiestas patrias) o a la jornada laboral. Tal como muestra el Gráfico 3, en Quito las muertes violentas se ejecutan mayoritariamente de viernes a domingo, es decir, durante días que no se inscriben en la jornada laboral regular. La temporalidad de este delito contra la vida es totalmente distinta a la temporalidad de los robos de vehículos y robos a propiedades, ya que, a pesar de las diferencias cuantitativas, estos suelen producirse de lunes a viernes, es decir que sí están vinculados a un horario laboral y suelen ejecutarse mayoritariamente en espacios públicos. Sin duda, es preciso formular políticas que se adecúen a esta realidad.

Gráfico 3. Cronología de las violencias comunes en Quito



Fuente y elaboración: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito

La violencia discriminatoria

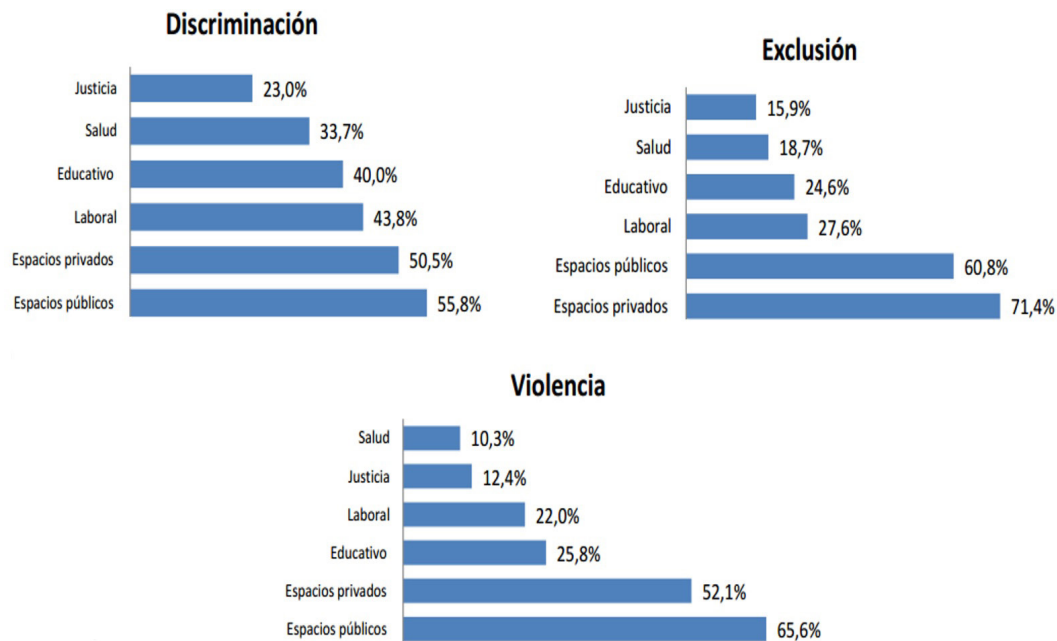
Como se dijo anteriormente, hay una violencia discriminatoria producida contra segmentos poblacionales específicos, como los GLBTI, grupos etarios, inmigrantes y mujeres. Si bien hay menos homicidios y se reducen las tasas de delitos en la ciudad, todo daría cuenta de que esta violencia que hemos denominado de cuarta generación estaría creciendo y se hace cada vez más visible en el país en general y en Quito en particular.

Por ejemplo, el acoso sexual callejero o el hostigamiento contra las mujeres en espacios públicos tienen un arraigo estructural —el androcentrismo, la reproducción de masculinidades hegemónicas y las amplias brechas de desigualdad en las sociedades— que se conjuga con elementos infraestructurales, como el transporte público en las ciudades latinoamericanas. El caso de Quito es elocuente al respecto, ya que el 80 por ciento de las mujeres quiteñas siente inseguridad en el transporte público, el 67 por ciento de las mujeres ha sido víctima de acoso en el transporte público y el 25 por ciento de las mujeres quiteñas ha padecido roces no deseados o ha sido tocada en sus partes íntimas (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, 2015), lo que quiere decir que hay altos niveles de victimización y una elevada percepción de inseguridad.

Respecto a la comunidad GLBTI, como muestra el Gráfico 4, el espacio público es el principal

lugar donde esta comunidad es discriminada y violentada, mientras que la exclusión de este grupo se da en mayor medida en espacios privados. Por su parte, la violencia discriminatoria contra los y las inmigrantes se ha convertido en un problema desde inicios del siglo XXI, no tanto para las instituciones públicas, pero sí para las y los extranjeros que han visto en Ecuador un lugar de tránsito o de residencia temporal o indefinida.

Gráfico 4. Violencia discriminatoria en Quito



Fuente y elaboración: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador), Primera Investigación LGBTI

Como se sabe, frente a la internacionalización del régimen global de control migratorio que ha producido nuevos modos de exclusión, que ha agudizado la injusticia social y que ha sido promocionado por instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas, Ecuador en el 2008 planteó un nuevo marco constitucional con el cual se buscó subvertir la “ciudadanía diferenciada” que ha caracterizado a las cadenas migratorias Sur-Norte y al régimen global de control migratorio, a través del reconocimiento de una “ciudadanía universal.” Gracias a estos y otros procesos globales y locales, Ecuador se ha convertido en un lugar estratégico para las dinámicas continentales y extracontinentales de movilidad humana, es decir, en una suerte de plataforma global, en una puerta giratoria, para distintos tipos de desplazamientos.

Si en 1990 se registró el ingreso a Ecuador de inmigrantes provenientes de 62 países, en 2010 ingresaron inmigrantes de 157 naciones. A su vez, el 75 por ciento de la migración extranjera se ha concentrado en Quito y el 48,6 por ciento de migrantes que residen en la

capital son de Colombia (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010). Esta alta densidad migratoria colombiana, provocada principalmente por el conflicto armado en el país vecino, ha resultado problemática para gran parte de los capitalinos, debido a que el 42 por ciento de habitantes de Quito no quiere vivir al lado de colombianos y colombianas. Lo mismo sucede con la inmigración cubana, ya que el 37 por ciento de los quiteños y quiteñas no quiere vivir cerca de inmigrantes de este país caribeño (Corpovisionarios, 2010). La configuración de este escenario conflictivo y discriminatorio se torna aún más complejo debido a que el nuevo perfil migratorio de Ecuador ha hecho que proliferen redes de tráfico de personas a las que, por necesidad o vulnerabilidad, acuden inmigrantes de distintos países, tal como sucedió en el 2011, cuando se rescató a 33 haitianos y haitianas que se encontraban en una casa en Quito, quienes pagaban entre \$300 y \$1500 para conseguir trabajo, lo que evidencia un encadenamiento entre la violencia de tercera generación (vinculada a mercados ilegales discriminatoria) con la de cuarta generación (discriminatoria).

Esto muestra que si bien las tasas de homicidios y delitos han disminuido en Quito, hay otro tipo de violencias que han adquirido visibilidad e importancia. Las violencias de cuarta generación, cimentadas en la xenofobia y en las discriminaciones por raza, nacionalidad, status migratorio y diferencias sexo-genéricas, son una muestra de ello. A su vez, el escenario quiteño plantea una paradoja, ya que la reducción de homicidios y delitos no ha logrado disminuir la percepción de inseguridad, pues el 86,7 por ciento cree que será víctima de un delito en los próximos meses. En este marco, cabe preguntarse si Quito es, efectivamente, una ciudad poco violenta, si la inseguridad en la urbe se reduce a su decreciente tasa de homicidios.

A modo de cierre

Es preciso plantear una crítica a los marcos metodológicos y a las políticas hegemónicas a partir de los cuales se ha intentado explicar y gestionar la violencia urbana. En el primer caso, referido a la metodología, es necesario desmontar el imaginario que concibe a la tasa de homicidios como la variable más idónea para medir la inseguridad y los niveles de violencia en cada ciudad. En el segundo caso, referido a las políticas hegemónicas, es necesario tener en cuenta que en las ciudades de América Latina se han implementado tres políticas tradicionales en materia de seguridad ciudadana: 1) la prevención situacional (mejora del espacio público); 2) la tesis de las ventanas rotas (tolerancia cero); y, 3) la policía comunitaria (seguritización de la vida cotidiana). Estas políticas tradicionales de seguridad, que con variaciones o dogmatismos se han aplicado en nuestras ciudades desde hace algunos años, han mostrado una incapacidad congénita para reducir la violencia, la delincuencia y la

inseguridad, o bien, de forma contraproducente, han provocado en el corto, mediano y largo plazos el incremento de los delitos y los niveles de violencia en las ciudades latinoamericanas. Esto pone en tela de juicio los “modelos exitosos” y muestra que las políticas de seguridad deben ceñirse a las constantes reconfiguraciones de los actores de violencia y de las dinámicas delictivas.

Por último, es preciso hacer énfasis en el riesgo que representan los usos políticos de la seguridad ciudadana, de sus cifras y problemas, ya que estos pueden incidir de manera negativa en la medición de los delitos, en la construcción de percepciones de (in)seguridad y en la configuración de escenarios discriminatorios y de violencia.

Bibliografía

Agencia de Noticias Ecuador (2016). “En Latinoamericana fueron asesinadas 135 mil personas en 2015.” *Radio Equinoccio*. En <http://radioequinoccio.com/inicio/item/6695-en-latinoamerica-fueron-asesinadas-135-mil-personas-en-2015.html>.

Auyero, Javier y Berti, María Fernanda (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Katz Editores, Buenos Aires, Argentina.

Frigo, Edgardo (2003). “Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina” Conferencia. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, Bogotá, 24-26 de septiembre. En: <http://www.segured.com/index.php?od=2&article=526> 2.



@LATAMProg



facebook.com/LatinAmericanProgram

www.wilsoncenter.org/program/LatinAmericanProgram

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Latin American Program
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027



@AgendaCAF



facebook.com/CAF.America.Latina/

www.caf.com

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina
Av. Eduardo Madero, No. 900
Edificio Catalinas Plaza, piso 9
C1106ACV, Ciudad de Buenos Aires
Argentina