

# PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y VICTIMIZACIÓN EN LA ERA DEL DESORDEN

Rubén Aroca Jácome\*  
Leonel Fuentes Sáenz de Viteri\*\*  
César Garcés Mirada\*\*\*

## Resumen

El presente *paper* pretende enfocar, de modo muy inicial, algunas líneas de interpretación sobre la seguridad pública, desde datos oficiales y referencias teóricas dentro del marco de lo que algunos autores han denominado, no sin razón, “la era del desorden”.

Se sostiene, en primer lugar, que es necesario teorizar respecto de las formas de gestión del orden global, sus actores, y si dichos papeles se siguen practicando o no. En segundo lugar, se argumenta con relación a las demarcaciones de las fronteras sociales e institucionales, así como de sus dimensiones operacionales y de alcance, observando la producción de estructuras de política y finanzas emergentes.

Finalmente, se propone la necesidad de pensar ciertos procesos de la sociedad, como la violencia, en una especie de *continuo* o *flujos* de poder de control, desorden y protesta, circulación en la que estarían también incluidas sus narrativas.

**Palabras clave:** seguridad pública, narrativas, victimización, Ecuador.

\* PhD, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas Universidad de Guayaquil

**Correo:** ruben.arocaj@ug.edu.ec  
**ORCID:** 0000-0001-6179-085X

\*\* PhD, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas Universidad de Guayaquil

**Correo:** mauro.fuentess@ug.edu.ec  
**ORCID:** 0000-0002-3972-1062

\*\*\* Mgs, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas Universidad de Guayaquil

**Correo:** cesar.garcesm@ug.edu.ec

Fecha de recepción: 17 de Marzo 2024

Fecha de aprobación: 1 de Abril 2024

## El problema de la seguridad

### Flujos de violencia, flujos de desorden

Con referencia a los albores de la modernidad, Hardt y Negri observaron que la obra de Hobbes define dos de las dimensiones a asumir por la sociedad. Por un lado, la naturaleza del cuerpo social y de las de ciudadanía más idóneas; y, en segundo lugar, una forma de soberanía (autoridad absoluta) que luego se desarrollaría en Europa: el Estado – Nación (Hardt, M. y Negri, A., 2004). En cierto sentido, para mediados del siglo XVII el proyecto de modernidad estaba ya configurado en la filosofía.

En contraste con lo anterior y probablemente por la propia condición de desarrollo de la ciencia social, desde Nietzsche en adelante la filosofía dedicó sus esfuerzos especialmente a la crítica sobre la época y la condición de angustia del individuo, dejando el proyecto de sociedad como una tarea a ser asumida por la sociología, economía y ciencia política. Para la filosofía, aparentemente, fue más importante el entendimiento de los fundamentos y esencias de la modernidad, así como tocar la campana del advenimiento de la

nueva época, antes que producir un *framework* desde el cual las ciencias sociales pudieran direccionar su trabajo.

De este modo, el vacío creado dio cabida para evaluaciones basadas en la reificación de las relaciones comerciales, cuestión que Beck denominó *metafísica del mercado mundial* (1998). Como sostiene Luhman, el vacío producido por la caducidad de los viejos relatos legitimadores no ha podido ser sustituido adecuadamente hasta hoy en día (1996).

La globalización es una red de estados donde la soberanía es, a un mismo tiempo, cuestionada y afirmada. Cuestionada, pues ninguna acción estatal puede pretender determinarse de un modo absoluto, ni siquiera en el caso de los estados más poderosos. Afirma, pues sin permisividad estatal, la globalización no es viable.

En este sentido, es posible sostener dos tendencias:

- a) La tendencia a un orden político global constituido por un poder en red cuyos nodos son los estados – nación, instituciones supranacionales, corporaciones capitalistas y otros poderes.

- b) Una forma de orden ejercida mediante nuevos mecanismos de control y conflicto constantes.

Una de las ideas que entra en crisis en la confluencia de los factores anotados se refiere al concepto "espacio": es decir, la concepción territorial de la sociedad (Luhman, 2006). Esto lleva a la necesidad de pensar ciertos procesos en una especie de continuo o flujo, donde circulan el poder de control y la protesta, así como sus narrativas, a la manera de comunicaciones. No es que con esto se pretenda la producción de puntos (eventos, hechos, fenómenos) sin espacio; lo que se plantea es que dicho criterio no es aplicable a la sociedad.

Hardt y Negri denominaron a la protesta en red "multitud", comprendiendo que ésta se desarrolla no en el terreno del espacio nacional, sino en el de la biopolítica y produciendo, a su vez, nuevas subjetividades y formas de vida (2004, pág. 111).

Ahora bien, trazando líneas con lo anterior, y más allá del entendimiento de las formas de control (bosquejadas en la primera parte), la construcción de las narrativas de la protesta no puede comprenderse sino en el marco de una estetización general. Como sostiene

Bouillard: *"nuestra sociedad ha producido una estetización general, una promoción de todas las formas de cultura sin olvidar las formas de anticultura, una asunción de todos los modelos de representación y antirrepresentación"* (1991, pág. 22).

La estética, así como su traducción digital, reduce o produce una simplificación "adecuada" de la protesta, al menos en dos dimensiones:

- a) *Narrativo*, donde todas las tramas se relacionan en un mismo relato, indiferentemente del origen del relato;
- b) *Moral*, como forma de tratamiento y resolución de las singularidades de sentido.

La función de los soportes digitales, en ambos procesos, es significativa. En primer lugar, la narrativa producida suscita una especie de *semantización de la violencia, el desorden y la protesta*, donde *el sentido local tiende a su transformación a una narrativa en red*. Por otro lado, desde Hume se argumentaba respecto a los efectos que la distancia o la proximidad producían en lo moral (1981): los soportes digitales actúan en la percepción produciendo proximidad simbólica que también impli-

ca proximidad moral. De acuerdo con la anterior, los flujos de violencia, orden/desorden y protesta, sus narrativas se convierten tanto en principio de sentido como de inteligibilidad.

### **Flujos de información, flujos de narrativas y contra-narrativas**

En períodos críticos, la información debe ser exhaustivamente examinada pues con frecuencia los especialistas no son lo suficientemente claros en sus parámetros o supuestos de partida y, en lo posterior, estas omisiones adoptan otras dimensiones en los medios de comunicación, pues los periodistas suelen asumir frente a información sensible las mismas actitudes que con relación a la información producida en “períodos de normalidad”.

Citar declaraciones de tal o cual funcionario o analista, sin mediar un adecuado examen de datos, no constituye (al menos, no en estos casos) un papel destacable en la construcción de opinión fundamentada sino absolutamente todo lo contrario. Sostenemos que la época ha situado a la información como flujos de datos, narrativas y opinión como uno de sus objetos de central preocupación.

En la novela negra inglesa de fines del siglo XIX e inicios del XX tanto Arthur Machen como Robert Luis Stevenson estaban obsesionados con la noción del “mal primigenio”, algo así como una especie de “destino atávico”, que subsiste y parasita la mente humana a pesar de la ciencia, la sociabilidad y la rectitud política. Machen escribió en la época en que la clase media estaba surgiendo, al tiempo que un *popolo*, siempre dependiente del sacerdocio y la nobleza para construir su sentido de la moral y la identidad, estaba empezando a transformarse en *masa*.

Machen se preocupaba por aquella “intoxicación de independencia” en la medida que la clase media parecía alejarse de la *communitas*, la tradición, la religión y la historia, tendiendo hacia la democracia y el capitalismo que les habilitaba a hacer lo que demonios les viniera en gana. Machen temía que la ciencia, la industria y la tecnología construyeran una era que se atreviera a abrir las puertas que la *traditum* y la *communitas* mantenían cerradas: las puertas que aprisionaban nuestro potencial para destruirnos a nosotros mismos y lo que hubiera a nuestro alrededor (The Great God Pan, 1894).

Lo anterior tendría una cierta proximidad a la tradicional noción de “comunidad”. Bauman (2008, pág. 3) retomando una idea de Ferdinand Tönnies respecto a qué es lo que diferencia la *Comunidad* de la *Sociedad* (moderna): una forma de entendimiento compartido entre todos sus miembros. Gracias a un entendimiento tal, la gente se mantiene esencialmente unida a pesar de todos los factores de separación.

Como *comunidad* significa un entendimiento natural y tácito, no sobrevive a partir del momento en que se vuelve audiencia – informada desde fuera. Aunque la modernidad nos lleve a ese lugar, parte del *riesgo* también nos lanza a los exteriores de la racionalidad (doble flujo de información), como percepción de la fragilidad común que, como en un juego de billar, puede dar también origen a la experiencia del destino común. De aquí la afirmación de Beck: los peligros globales fundan la aldea global (1998).

## Pánico y Communitas

¿Estamos dispuestos a admitir que la condición de inseguridad fundamente una posmoderna *communitas*?

Las ideologías de (in) seguridad, el sentimiento de vulnerabilidad

e incertidumbre, generan tanto multitud - comunidad como globalización. Estaríamos frente a un tipo de discurso que se constituye como principio de sentido de la época que suscita flujos de subjetividades y redes de poder.

Esta perspectiva se comprende en la distinción del *bio*, contenido en la categoría de biopoder, del *bio* contenido en la memoria (noo-poder). Como sostiene Lazzarato (2006), la noo-política (técnicas de control) se ejerce sobre la mente, implicando el principio de atención para controlar la memoria y sus posibilidades.

La amplia crítica a la noción de biopoder de Foucault sostiene que, a diferencia de las sociedades disciplinarias, en las sociedades de control la valoración capitalista está subordinada a la condición de efectuar mundos (2006, pág. 101).

En términos concretos, la noo-política requiere de monopolios que padezcan de lo que Brandeis llamó “la maldición de la grandeza”. Como sostiene Wu (2018), esto es lo que Facebook habría realizado al comprar a sus competidores (Instagram y WhatsApp) en fusiones probablemente ilegales, incrementando su presencia y carga publicitaria de modo significativo,

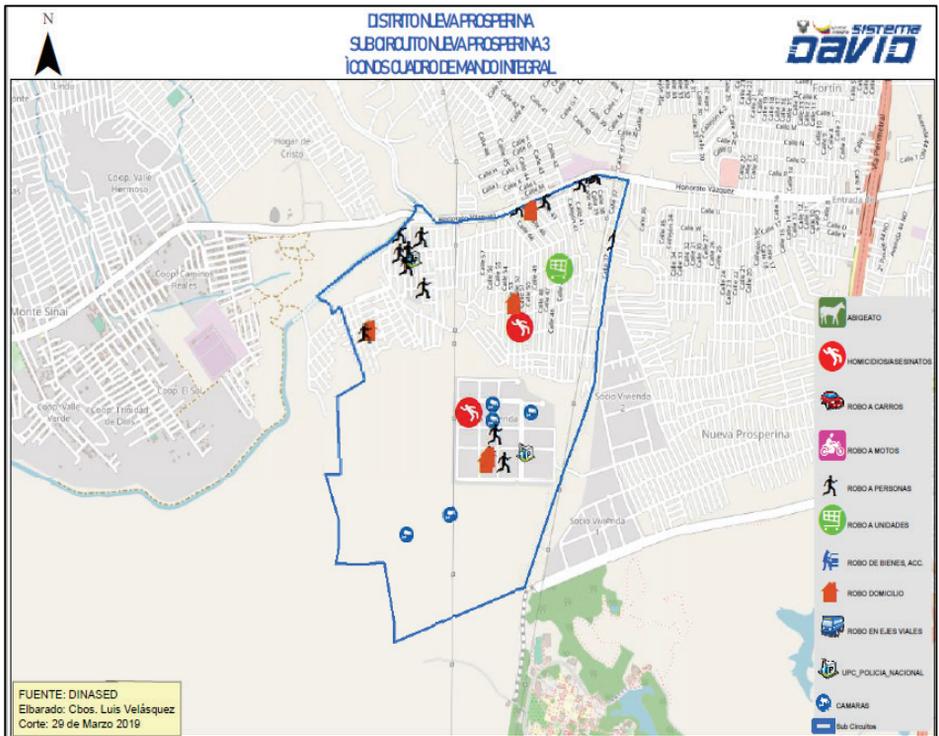
incurriendo en notorias violaciones a las leyes de privacidad, fallando en asegurar a sus usuarios contra la manipulación externa y ejecutando sospechosas actividades en contra de competidores (Snapchat).

## Seguridad y Victimización

En los estudios del delito, las teorías de victimización cumplen, en especial, dos tipos de funciones:

- a) Determinar el nivel de subregistro en la información oficial: diferencia entre delitos registrados y delitos que efectivamente se producen;
- b) Producir información que posibilite desarrollar interpretaciones sobre la producción sobre delito e inseguridad, con referencia a la base de teoría social;

**Gráfico 1: Interfase de reporte del Sistema "David", Policía Nacional del Ecuador, 2019**



La policía Nacional del Ecuador, desde el año 2011, registra la información sobre delitos en el Sistema David (ver gráfico 1), un software que consolida datos a nivel de territorial y muestra reportes de estadística descriptiva y cartografía básica de delitos. El sistema está adaptado a los protocolos, conceptos y territorialización de la planificación policiales. Se observa, con relación al sistema de información utilizado por la policía nacional, tres categorías (o variables) que no se incluyen:

- Relativas a las víctimas;
- Relativas a los entornos relacionales y su significación;
- Relativas a la distribución espacial de los delitos y su significación.

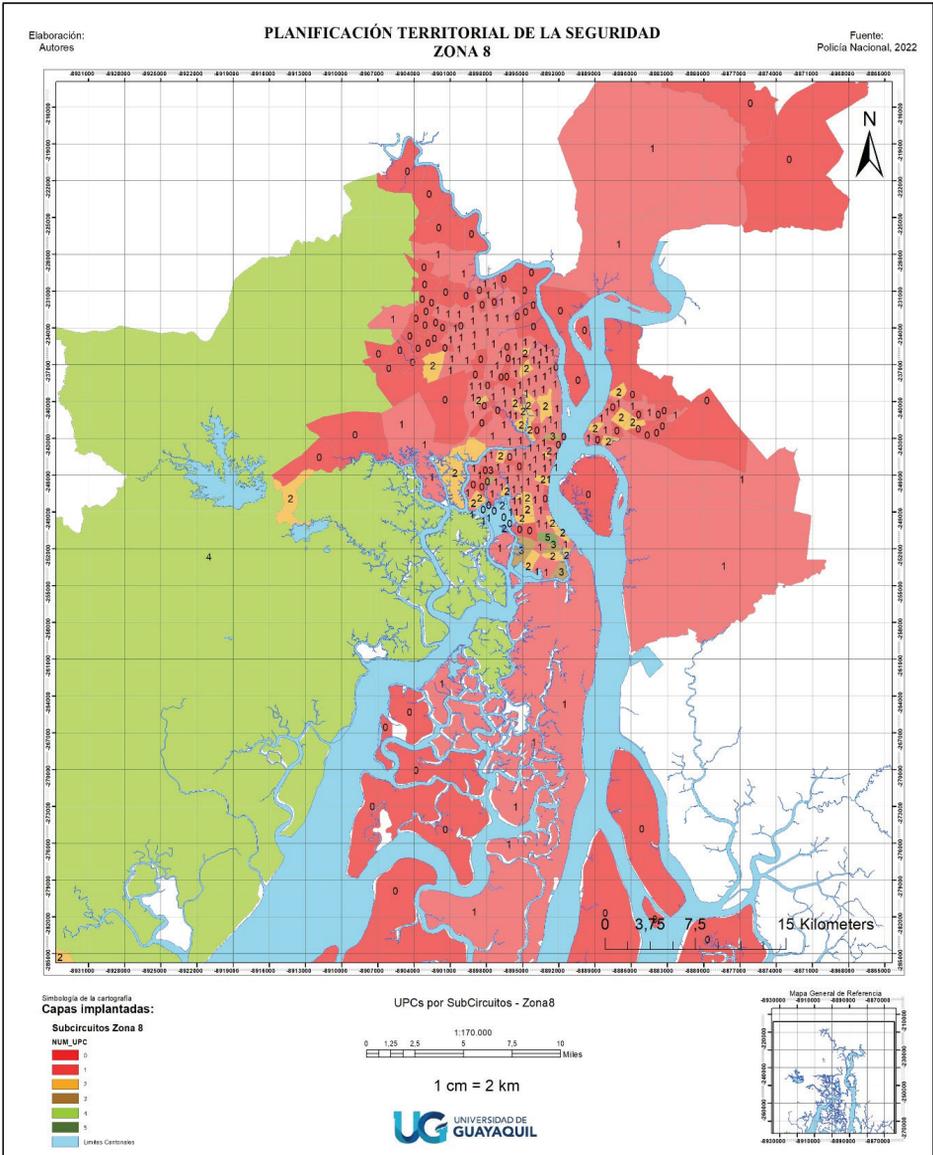
En concordancia con la planificación de la seguridad en el nivel nacional, la Zona 8 se compone de: a) distritos; b) circuitos; c) subcircuitos (ver gráfico 2).

**Gráfico 2: Distritos de planificación policial, zona 8**

distrito
9 DE OCTUBRE
CEIBOS
DURAN
ESTEROS
FLORIDA
MODELO
NUEVA PROSPERINA
PASCUALES
PORTETE
PROGRESO
S/D
SAMBORONDON
SUR
PENITENCIARIO

**Fuente:** Policía Nacional del Ecuador.  
**Elaboración:** Los autores.

# Mapa 1: Territorialización de la planificación de seguridad, zona 8, 2022



**Fuente:** Policía Nacional del Ecuador.  
**Elaboración:** Los autores.

Los servicios de seguridad se distribuyen territorialmente, con una racionalidad (no consistente o al menos ambigua) de relación entre variables de frecuencia de delitos, población y superficie.

**Tabla 1: Relación UPC según población y superficie km2**

Circuitos	UPC por Circuitos	Población	Superficie km2
9 DE OCTUBRE	26	250.141	12,33
CEIBOS	5	46.309	89,89
DURAN	20	270.892	300,45
ESTEROS	21	262.134	17,66
FLORIDA	23	320.100	42,85
MODELO	47	280.051	172,66
NUEVA PROSPERINA	12	337.518	51,26
PASCUALES	16	276.922	79,25
PORTETE	24	380.061	14,09
PROGRESO	7	60.398	2053,08
SAMBORONDON	2	81.324	362,38
SUR	33	345.151	1578,58
<b>Total general</b>	<b>236</b>	<b>2.911.001</b>	<b>4774,50</b>

**Fuente:** Policía Nacional del Ecuador.

**Elaboración:** Los autores.

**Tabla 2: Consolidado de delitos contra la vida, Zona 8, período 2022**

Delitos contra la vida	Frecuencia 2020	Frecuencia 2021	Frecuencia 2022
ASESINATO	358	915	1375
FEMICIDIO	6	6	7
HERIDAS/LESIONES	474	2	0
HOMICIDIO	19	32	19
PLAGIO O SECUESTRO PERSONAS	0	1	0
SICARIATO	1	3	0
TENTATIVA ASESINATO/HOMICIDIO	0	1	0
<b>Total</b>	<b>858</b>	<b>960</b>	<b>1401</b>

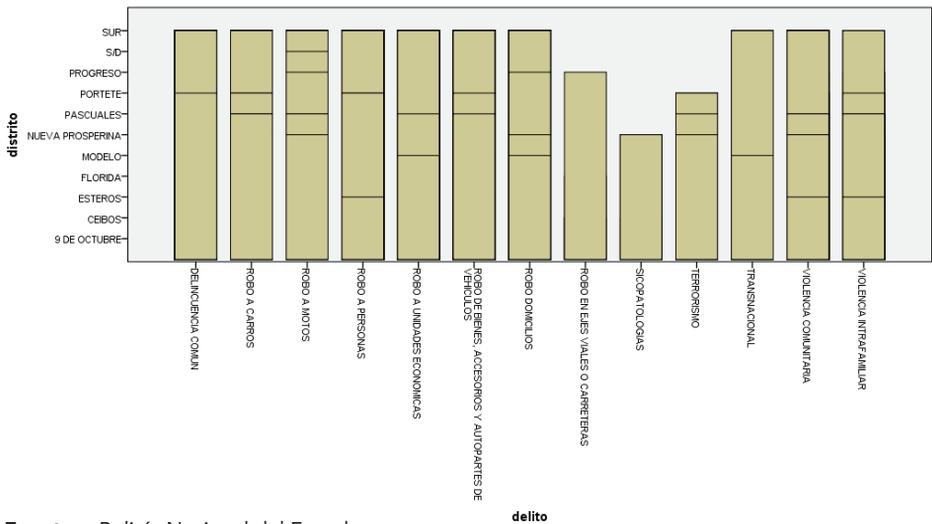
**Fuente:** Policía Nacional del Ecuador.

**Elaboración:** Los autores.

El incremento de delitos contra la vida, el tipo de delitos que mejor expresa la eficiencia o no de los servicios de seguridad, es una tendencia creciente, más allá de las explicaciones locales o regionales. El estado, ya sea por sus medios o por inacción premeditada, en-

frenta un volumen del fenómeno que no depende de sus propias actuaciones y que más bien, de uno u otro modo, se acopla a la respuesta regional, sin que esto implica que la respuesta regional sea efectiva.

### Gráfico 3: Delitos según distritos



**Fuente:** Policía Nacional del Ecuador.

**Elaboración:** Los autores.

La época de los estudios de victimización en Ecuador, según Gallardo (2009), la abrió el Distrito Metropolitano de Quito en dos periodos, 2004 y 2008. La implementación de una encuesta con una muestra de 3.206 personas, mayores de 15 años, en 170 sectores censales delimitados según la cartografía del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

observó que el índice de victimización tuvo una reducción del 4% entre los dos periodos.

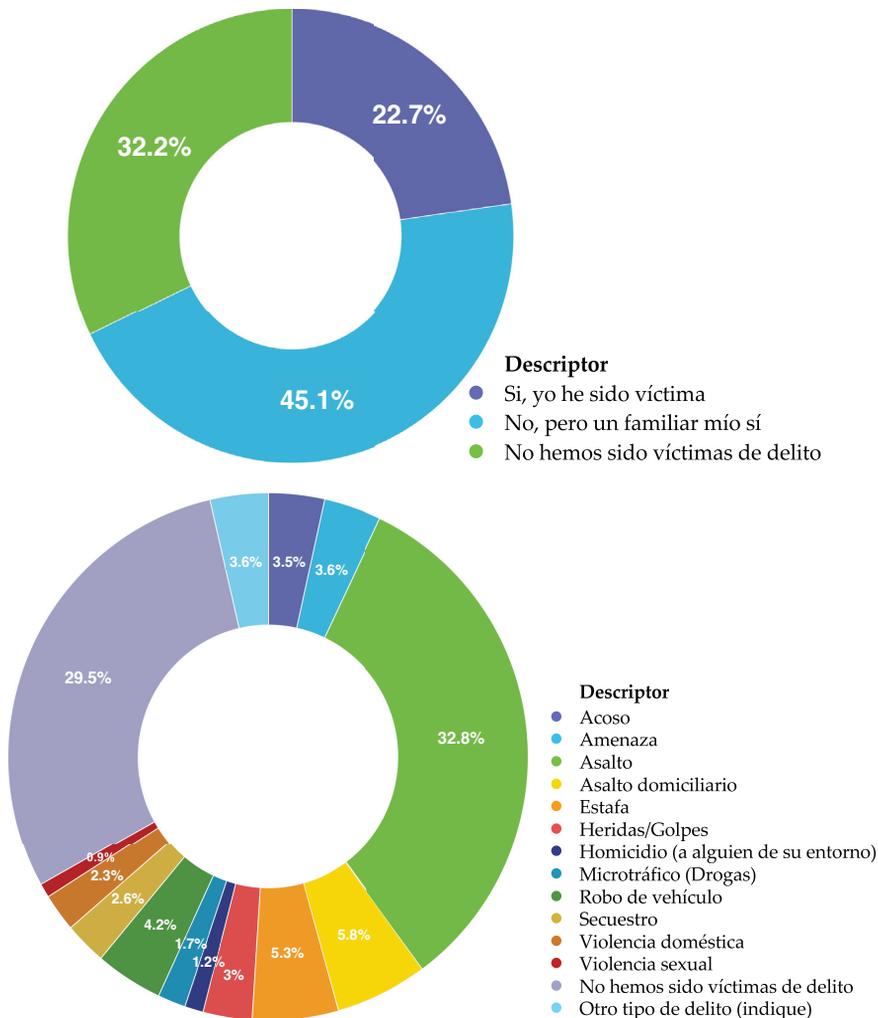
En el caso de la Zona 8, el panorama es muy diferente. La edad media de las víctimas es de 32 años, en casi 7 de cada 10 personas que han sido víctimas de delitos.

### Gráfico 4: Edad media de la víctima.



**Fuente y elaboración:** Los autores.

### Gráfico 5: Tipos de delitos del que ha sido víctima



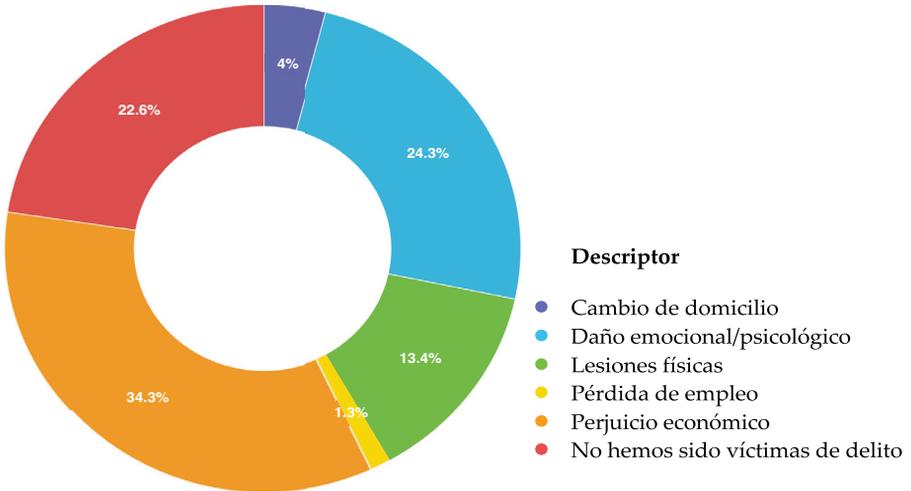
**Fuente y elaboración:** Los autores.

## Gráfico 6: Frecuencia de victimización



**Fuente y elaboración:** Los autores.

## Gráfico 7: Consecuencias de haber sido víctima



**Fuente y elaboración:** Los autores.

## Conclusiones

En períodos críticos, la información debe ser exhaustivamente examinada pues con frecuencia los especialistas no son lo suficientemente claros en sus parámetros o supuestos de partida y, en lo posterior, estas omisiones adoptan otras dimensiones en los medios de comunicación, pues los periodistas suelen asumir frente a información sensible las mismas

actitudes que con relación a la información producida en “períodos de normalidad”. Citar declaraciones de tal o cual funcionario o analista, sin mediar un adecuado examen de datos, no constituye (al menos, no en estos casos) un papel destacable en la construcción de opinión fundamentada sino absolutamente todo lo contrario. Sostenemos que la época ha situado a la información como flujos de datos, narrativas y opi-

nión como uno de sus objetos de central preocupación.

Bauman (2008, pág. 3) retomando una idea de Ferdinand Tonnies respecto a qué es lo que diferencia la *Comunidad* de la *Sociedad* (moderna): una forma de entendimiento compartido entre todos sus miembros. Gracias a un entendimiento tal, la gente se mantiene esencialmente unida a pesar de todos los factores de separación.

Como *comunidad* significa un entendimiento natural y tácito, no sobrevive a partir del momento en que se vuelve audiencia – informada desde fuera. Aunque la modernidad nos lleve a ese lugar, parte del *riesgo* también nos lanza a los exteriores de la racionalidad (doble flujo de información), como percepción de la fragilidad común que, como en un juego de billar, puede dar también origen a la experiencia del destino común. De aquí la afirmación de Beck: los peligros globales fundan la aldea global (1998).

Las ideologías de (in) seguridad, el sentimiento de vulnerabilidad e incertidumbre, generan tanto multitud - comunidad como globalización. Estaríamos frente a un tipo de discurso que se constituye

como principio de sentido de la época que suscita flujos de subjetividades y redes de poder.

Esta perspectiva se comprende en la distinción del *bio*, contenido en la categoría de biopoder, del *bio* contenido en la memoria (noo-poder). Como sostiene Lazzarato (2006), la noo-política (técnicas de control) se ejerce sobre la mente, implicando el principio de atención para controlar la memoria y sus posibilidades.

La amplia crítica a la noción de biopoder de Foucault sostiene que, a diferencia de las sociedades disciplinarias, en las sociedades de control la valoración capitalista está subordinada a la condición de efectuar mundos (2006, pág. 101).

En términos concretos, la noo-política requiere de monopolios que padezcan de lo que Brandeis llamó “la maldición de la grandeza”. Como sostiene Wu (2018), esto es lo que Facebook habría realizado al comprar a sus competidores (Instagram y WhatsApp) en fusiones probablemente ilegales, incrementando su presencia y carga publicitaria de modo significativo, incurriendo en notorias violaciones a las leyes de privacidad, fallando en

asegurar a sus usuarios contra la manipulación externa y ejecutando sospechosas actividades en contra de competidores.

La policía Nacional del Ecuador, desde el año 2011, registra la información sobre delitos en el Sistema David, un software que consolida datos a nivel de territorial y muestra reportes de estadística descriptiva y cartografía básica de delitos. El sistema está adaptado a los protocolos, conceptos y territorialización de la planificación policiales. Se observa, con relación al sistema de información utilizado por la policía nacional, tres categorías (o variables) que no se incluyen:

- Relativas a las víctimas;
- Relativas a los entornos relacionales y su significación;
- Relativas a la distribución espacial de los delitos y su significación.

Finalmente, es notorio que los servicios de seguridad se distribuyen territorialmente, con una racionalidad (no consistente o al menos ambigua) de relación entre variables de frecuencia de delitos, población y superficie. Lo anterior supone que, indiferentemente del tipo de delitos y condiciones de víctimas, la estrategia de planificación territorial de actuaciones de la policía nacional no supone variación alguna.

## Bibliografía

- Bauman, S. (2008). *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Beck, U. (1998). *Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Boudrillard, J. (1991). *La transparencia del mal*. Barcelona: Anagrama.
- Cabildo del Cantón Guayaquil. (1891). *Informe del Presidente del Consejo al Señor Jefe Político del Cantón*. Guayaquil: La Nación.
- Campos, J. A. (1894). *Compendio Histórico de Guayaquil*. Guayaquil: Escuela de Artes y Oficios de la Sociedad Filantrópica.
- Camus, A. (1947). *La Peste*. Paris: Éditions Gallimard.
- Friedman, T. (2016). La era de la Protesta. *The New York Times*.

- Gallardo, C. (2009). Las encuestas de victimización en Ecuador. *Boletín Ciudad Segura*(37), 4-9. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1650>
- Haass, R. (2014). The Era of Disorder. *Project Syndicate*, <http://po.st/BccWPV>.
- Hamerly, M. (2006). Recuentos de dos ciudades: Guayaquil en 1899 y Quito en 1906. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 135 - 163.
- Hardt, M. y Negri, A. (2004). *Multitud*. Barcelona: Randon House.
- Hume, D. (1981). *Tratado de la naturaleza humana*. Madrid: Orbis.
- Kanashiro, L., Dammert, L., & Hernández, W. (2018). Percepción de inseguridad: determinantes y narrativas. [Tesis de Universidad de Lima, Instituto de Investigación Científica]. Obtenido de Repositorio Institucional ULima: [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/percepcion\\_de\\_inseguridad-determinantes\\_y\\_narrativas.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/percepcion_de_inseguridad-determinantes_y_narrativas.pdf)
- Lazzarato, M. (2006). *Por una política menor*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Luhman, N. (1996). *Teoría de la sociedad y pedagogía*. Barcelona: Paidós.
- Luhman, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Mexico D.F.: Herder.
- Machen, A. (1894). *The Great God Pan*. Londres: John Lane.
- Mercator Institute for China Studies. (2016). The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries. *Merics*, <https://www.merics.org/en/papers-on-china/made-china-2025>.
- Munich Security Conference. (2015). *Munich Security Report 2015*. Munich: MSC.
- Munich Security Conference. (2016). *Munich Security Report 2016*. Munich: MSC.
- Munich Security Conference. (2017). *Munich Security Report 2017*. Munich: MSC.
- Munich Security Conference 2018. (2018). *Munich Security Report*. Munich: MSC.
- Wu, T. (06 de December de 2018). *Antitrust's Most Wanted*. Obtenido de Medium: <https://medium.com/s/story/antitrusts-most-wanted-6c05388bdfb7>