

Memoria del proyecto  
**Política Pública de  
Seguridad Ciudadana**  
Primera fase

Oswaldo Jarrín, compilador

Memoria del proyecto  
**Política Pública de  
Seguridad Ciudadana**  
Primera fase



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación  
Esquel**

REF. 103110  
103110

103110

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra: .....
Proveedor: .....
Código: .....
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Fundación Grupo Esquel  
Av. Colón 1346 y Foch  
Edificio Torres de la Colón  
Mezzanine, of. 12  
Telf: (593-2) 2520001  
[www.esquel.org](http://www.esquel.org)

ISBN:-

# Índice

Presentación .....	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” .....	13
Oswaldo Jarrín	
<b>Introducción</b>	
<hr/>	
<b>Encuesta de victimización</b>	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca .....	17
Nilhda Villacrés	
<b>La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social</b> .....	65
Cornelio Marchán	
<b>Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana</b> .....	69
José Castro	
<b>Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana</b>	
<hr/>	
<b>Seguridad y convivencia</b> .....	77
Juan Carlos Melián	
<b>El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana</b> .....	81
Lorena Vinueza	

<b>Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina</b> .....	87
Adrián Bonilla	
<b>Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá</b> .....	93
Hugo Acero	
<b>Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil</b> .....	99
Gaitán Villavicencio	
<b>Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto</b> .....	105
Xavier Andrade	
<b>De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana</b> .....	111
Lucía Dammert	
<b>Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana</b> .....	119
Juan Carlos Ruiz	
<b>Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana</b> .....	129
Alexei Páez	
 <b>Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana</b>	
<hr/>	
<b>Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad</b> .....	139
Germán Montenegro	
<b>El plan de prevención del delito urbano en Argentina</b> .....	145
Mariano Ciafardini	
<b>Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional</b> ..	151
Fredy Rivera	
<b>Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá</b> .....	157
Claudia Gómez	

<b>Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana</b> .....	169
Beatriz Otero	
<b>La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos</b> .....	177
Oswaldo Jarrín	
<b>La reforma policial en Colombia</b> .....	189
Estela Baracaldo	
<b>Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad</b> .....	197
Philip Hughes	
.....	
<b>Guardia Nacional y “Homeland Security”</b> .....	201
Tom Leonard	

## **Anexos**

---

### **Anexo 1. Discursos**

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito .....	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador .....	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca .....	213

### **Anexo 2. Talleres**

Quito .....	217
Guayaquil .....	225
Cuenca .....	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán .....	241

<b>Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo</b> .....	244
--	-----

<b>Anexo 4. Editoriales</b> .....	247
-----------------------------------	-----

# Presentación

El presente libro es una recopilación de las ponencias presentadas para el Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana, realizado el 24, 25 y 26 de marzo de 2004 en Quito, Guayaquil y Cuenca, organizado por FLACSO y Fundación ESQUEL. Este volumen pretende difundir el punto de vista de destacados expertos de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos y Uruguay sobre una de las demandas más urgentes de la población de nuestro país: la necesidad de reducir los índices delincuenciales.

El principal objetivo de publicar este material es evidenciar desde el ámbito editorial la abrumadora necesidad de establecer una política pública que encare con eficacia el problema de la violencia y el delito en nuestra sociedad. El Seminario y la edición de este volumen son parte de las actividades del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana que FLACSO y la Fundación ESQUEL ejecutan desde enero de 2004.

El volumen incluye además los resultados de los talleres y coloquios que el Proyecto ha organizado en su primera fase.

Fernando Carrión  
Director  
FLACSO-Sede Ecuador

Cornelio Marchán  
Presidente Ejecutivo  
Fundación Esquel

# Prólogo

## El proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”

Oswaldo Jarrín\*

Esta publicación es parte del proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” emprendido conjuntamente por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Esquel bajo los siguientes objetivos:

- Generar una conciencia de enfoque multidimensional sobre la seguridad ciudadana;
- Fortalecer la solidaridad, cohesión y cultura de seguridad en la población, a fin de lograr una mayor vinculación con las instituciones y las autoridades del gobierno seccional para reflexionar y participar en la toma de decisiones sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana;
- Integrar a los múltiples sectores gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados en los diferentes niveles, para participar a través de canales formales e informales en el diseño, determinación e implementación de políticas, estrategias y medidas de protección de la población, de las libertades y de los derechos ciudadanos, como principios básicos de convivencia;
- Motivar la cooperación interinstitucional para implementar e impulsar los sistemas y mecanismos de seguridad ciudadana que han tenido éxito en los gobiernos seccionales, incorporando las diferentes iniciativas surgidas en la sociedad organizada, con la finalidad de mejorar la gestión

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

administrativa de la seguridad ciudadana a nivel nacional y proponer un modelo de política pública de seguridad ciudadana.

En resumen, el proyecto tiene como finalidad mejorar las condiciones de seguridad de la población, en un contexto en que la percepción de inseguridad y sus causas objetivas –reflejadas en los índices de delincuencia– y su tendencia de crecimiento elevada en el Ecuador están afectando severamente a la sociedad y, en consecuencia, constituyen materia de enorme preocupación en los diferentes sectores y niveles administrativos e institucionales.

Toda vez que la seguridad constituye un tema prioritario para la ciudadanía y es asunto que compete al conjunto de la sociedad, el proyecto se ha propuesto emprender una serie de acciones de carácter interinstitucional y multidimensional, que vinculen a las instituciones, organizaciones públicas y privadas y a la comunidad para desarrollar un proceso de gestación y elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana, en amplios espacios de discusión y formulación de iniciativas que luego serán canalizadas a los órganos correspondientes para su implementación.

Este proyecto incluyente, participativo y democrático quiere también dar continuidad a una serie de estudios, trabajos de investigación y planes que se vienen desarrollando en la academia, en las municipalidades, instituciones y en diferentes organismos no gubernamentales, con la finalidad de buscar la correspondiente integridad e impulso que requieren proyectos como la Ley de Seguridad Ciudadana que viene desarrollando la Diputada Miriam Garcés, la determinación de una política de Estado sobre seguridad ciudadana, así como en los diferentes niveles de la estructura administrativa.

## **Introducción**

## Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca

Nilhda Villacrés\*

La violencia desde siempre ha estado ligada a la experiencia humana y es un problema que hace que 1,6 millones de personas mueran y muchas más sufran lesiones no mortales como resultado de violencia auto infringida, interpersonal o colectiva.<sup>1</sup> La gran magnitud del problema implica análisis e intervenciones dirigidas a su disminución y sobre todo a su prevención.

Una encuesta de victimización es una herramienta excelente para recoger información sobre las experiencias de primera mano de los ciudadanos sobre el delito y la justicia penal. Los estudios de victimización apuntan a la detección tanto de víctimas como de presuntos actos delictivos.

Las encuestas de victimización pretenden acrecentar el conocimiento de los factores ligados a la misma, considerando variables demográficas, sociales y de los comportamientos que pueden llevar a ser víctima; también permiten comparaciones entre las personas que han sido víctimas y las que no lo han sido, además, facilitan el estudio de las medidas de protección contra actos criminales. La información que arrojan dichas encuestas evidencian el funcionamiento de los sistemas penales.

Estas encuestas se iniciaron en los Estados Unidos en 1967 y luego se aplicaron en países como Canadá, Francia, Bélgica, Inglaterra. Actualmente, el Instituto de Investigación Regional de las Naciones Unidas (UNICRI) lleva adelante una encuesta internacional de victimización.

---

\* Profesora investigadora de FLACSO Sede Ecuador

1 Informe Mundial de Violencia. OPS/OMS 2003

A continuación presentamos un resumen de los principales resultados de la encuesta de victimización realizada durante el 2003 en Quito, Guayaquil y Cuenca. Esta es la primera encuesta de este tipo que se ha aplicado en el Ecuador. Su realización estuvo enmarcada en el Proyecto de Mercado Laboral ejecutado por FLACSO y el Banco Central del Ecuador. La aplicación de la encuesta fue auspiciada por el Fondo de Solidaridad.

Desde entonces, como resultado de esta experiencia, la encuesta ha sido aplicada dos veces por año en un proceso de mejoramiento continuo de la calidad y profundidad de las preguntas. Su objetivo es no sólo documentar el delito sino los factores relacionados a este, de forma que los datos obtenidos permitan incidir en una real preocupación oficial y comunitaria sobre este problema y poner en marcha diversas acciones para que las ciudades se conviertan en espacios seguros.

### **Objetivos de la encuesta**

- Evaluar la frecuencia y distribución de los diversos delitos: se trata de obtener información sobre la amplitud y distribución de la criminalidad, elementos de base necesarios al sistema penal y a los encargados de elaborar y evaluar políticas sobre prevención del crimen.
- Evaluar las repercusiones de ciertos delitos en las víctimas.
- Valorar el riesgo de victimización, esto es, el riesgo de convertirse en víctima.
- Obtener indicadores sobre el funcionamiento del sistema penal.

### **Metodología**

La investigación se realiza a través de una encuesta por muestreo trietápico, estratificado y de panel de rotación 3-3-3., a través de un cuestionario semiestructurado y precodificado con preguntas abiertas para cuestiones de interés cualitativo y de análisis de contenido. Su aplicación domiciliaria en Quito, Guayaquil y Cuenca.

El nivel de significancia es de 95%. El período de trabajo fue en el mes de mayo de 2003.

## **Principales resultados**

Los resultados se analizan en tres ejes:

- La victimización, sus características y su relación con las denuncias en dos dimensiones delitos individuales y en hogares
- La percepción de la ciudadanía sobre la delincuencia e inseguridad
- Aspectos relativos a la vida familiar y seguridad

## **Índice de victimización global**

Este índice expresa el porcentaje de personas (mayores de 15 años) que fueron víctimas de por lo menos alguno de los delitos, que se detallan a continuación, durante los últimos 3 años:

- Delitos a individuos (robo con y sin fuerza, ofensas sexuales, ataque / amenaza, daño psicológico).
- Delitos a los hogares (robo vivienda, robo vehículo, fraude al consumidor, corrupción / soborno).

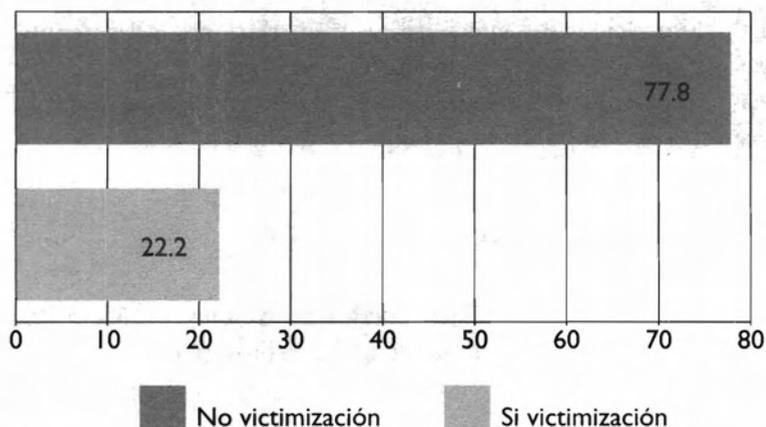
El índice de victimización para estos dos tipos de delitos en las áreas urbanas de las tres ciudades es de 22.2%

EL índice de victimización en las ciudades estudiadas es de 22,2%, a Quito le corresponde el 22.2%, a Guayaquil el 24,2% y a Cuenca el 18,1 %.

Del porcentaje total de victimizados (7,2%), el 36% está en Quito, el 47% corresponde a Guayaquil y el 17% a Cuenca, como se muestra a continuación. Tómese en cuenta que esto no es el porcentaje de victimizados por ciudad sino la distribución de los victimizados entre las distintas ciudades, en lo que pesa lógicamente el porcentaje de victimización y el aporte para la constitución de la muestra.

Gráfico 1

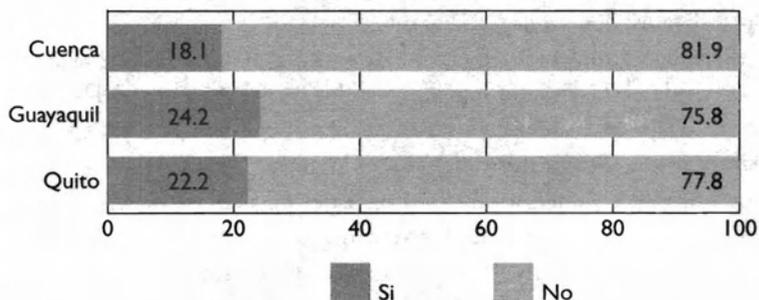
Porcentaje total de victimización a personas en área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

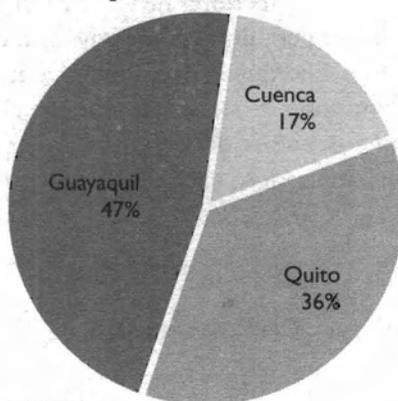
Gráfico 2

Porcentaje total de victimización por área urbana ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Gráfico 3  
Distribución de las víctimas por ciudades



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Estos datos nos muestran realidades diferentes y necesidades diferentes de intervención.

La diferencia entre el índice de victimización por sexo en las áreas urbanas de las tres ciudades es ligeramente mayor en mujeres que en hombres (0.8%)

Tabla No 1  
Índice de Victimización por años y sexo

Año	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
2001	4.4	4.9	4.6
2002	8.9	9.4	9.2
2003	9.9	9.9	9.9
Todo el período	21.8 *	22.6 *	22.2 *

No es sumatoria simple (revisar significado de índice de victimización)

Fuente: Encuesta. Junio 2003

Se observa que entre el 5 y el 10% de la población ha sido objeto de cualquiera de los delitos considerados, se destaca que en todos los años, las mujeres tienen en general valores superiores de victimización que los hombres.

Si se considera a todo el período el porcentaje se incrementa al 22.6%, sin diferencias entre sexos. Ello quiere decir que una de cada 5 personas ha sido afectada por al menos uno de los delitos durante el período considerado (2001, 2002 y primer semestre del 2003)

¿Cambian estos porcentajes si se hace el análisis entre las diferentes ciudades?

Tabla No 2 Índice de Victimización por ciudades, años y sexo				
Quito	Año	Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
	2001	2.7	5.0	3.9
	2002	7.5	8.6	8.1
	2003	11.2	11.7	11.4
	Todo el período	20.5	23.8	22.2
Guayaquil	Año	Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
	2001	5.7	4.3	5.5
	2002	9.7	11.0	10.4
	2003	10.9	9.9	10.4
	Todo el período	24.3	24.2	24.3
Cuenca	Año	Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
	2001	4.5	10.6	4.1
	2002	9.9	7.6	8.7
	2003	5.5	6.8	6.2
	Todo el período	19.0	17.3	18.1
Fuente: Encuesta. Junio 2003				

Los valores más altos del índice de victimización para todo el período (2001-2003) corresponden a las ciudades de Guayaquil y Quito (24 y 22%) en tanto que Cuenca tiene 18%

La tendencia entre 2001 y 2003 es creciente en todas las ciudades. En Quito se produce el incremento más importante. Y ello en hombres, en mujeres o tomado globalmente. (315, 134 y 192% de crecimiento del índice de victimización, respectivamente). En Guayaquil el crecimiento es intermedio (91, 130 y 89%, igualmente en hombres, mujeres y global) y en Cuenca el comportamiento es diferente, se incrementa en un 22% en los hombres, disminuye en 36% en las mujeres y globalmente analizado el incremento es del 51%.

Estos resultados muestran la variabilidad de la victimización y de delitos en las tres ciudades estudiadas y el orden de importancia diferente.

Los hombres y las mujeres tienen porcentajes similares de victimización en las ciudades de Guayaquil y Cuenca en tanto que en Quito hay una afectación mayor en las mujeres (56%) que en los hombres (44%)

Ocho de cada diez victimizados tienen educación secundaria o superior, dos de cada diez tienen educación básica y primaria y un 1% son analfabetos. Ello no implica para nada que se esté hablando del riesgo y su asociación con el nivel educativo sino tan solamente de la distribución de los victimizados según nivel educativo.

Para establecer riesgo según nivel educativo deberíamos establecer tasas de ocurrencia de victimización por nivel educativo. Ello resulta de la relación de los victimizados de un determinado nivel educativo con los que en esa ciudad tienen ese nivel.

Cuando se analiza la victimización por rango de ingreso, quizá se esperaría que a mayor nivel de ingreso se presentasen mayores porcentajes de victimización, pero no se expresan los datos necesariamente de esa manera. Aunque parece que existe una tendencia porcentual más o menos en ese sentido (a mayor nivel de ingreso mayor porcentaje de victimización), se observa que en el grupo que tiene niveles de ingreso inferiores a \$120 el porcentaje de victimización también es importante; un poco más de uno de cada cinco individuos de este grupo ha sido víctima en el período del estudio.

Si se analiza por sexo y rango de ingreso los porcentajes de victimización tienen una tendencia creciente más clara que en los varones, a mayor nivel de ingreso mayores porcentajes de victimización.

Cabe aclarar que por hecho relevado no se entiende hecho real debido a que en estos últimos pueden participar como víctimas más de una persona. Lo que la investigación proporciona son hechos por personas relevadas y no hechos en sí. Por lo tanto el producto de este indicador por la población total NO da por resultado la cantidad real de hechos, sobrestimando dicho valor.

### Diversos tipos de delito de la población victimizada

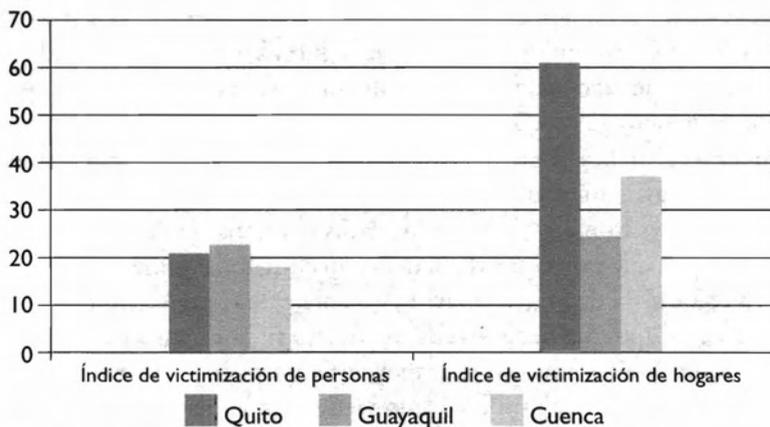
Plantea la victimización por tipo de delito de acuerdo a las dos dimensiones estudiadas

### Diversos tipos de delitos a personas y a hogares en la población victimizada

Los siguientes cuadros nos muestran la comparación, para las ciudades estudiadas, de los diferentes tipos de delitos de las que fueron víctimas.

Gráfico 4

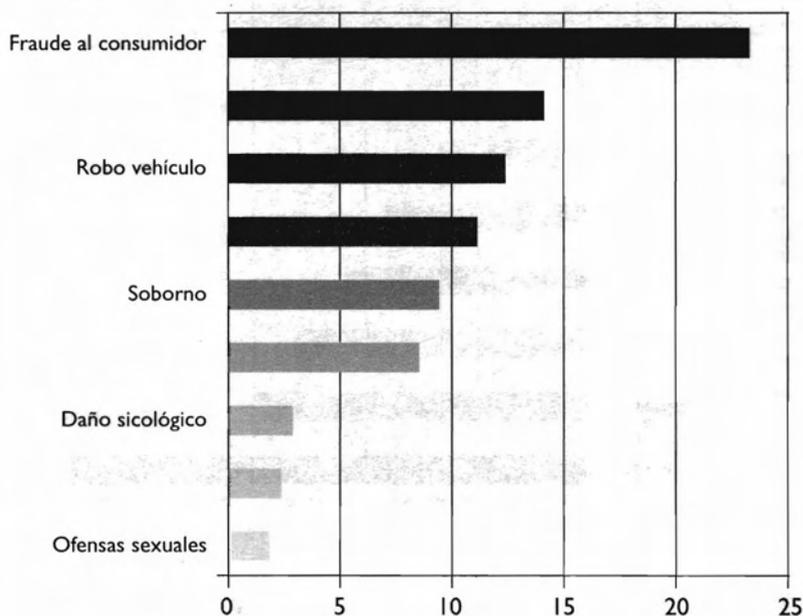
Índice de victimización individual e índice de victimización de hogares, por ciudades



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Mirados globalmente los índices ya nos permiten apreciar que la realidad de agresión de los delitos es diferente entre las ciudades investigadas. En el índice de victimización a personas prácticamente 1 de cada 5 ha sido objeto del tipo de agresiones que contempla y las diferencias entre las ciudades no son muy importantes, en tanto que el índice de victimización de hogares tiene valores porcentuales más elevados que el primero y allí se diferencian muy visiblemente Quito (60%) y Cuenca (36%) de Guayaquil que tiene los valores más bajos (25%).

Gráfico 5  
Ranking de delitos



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

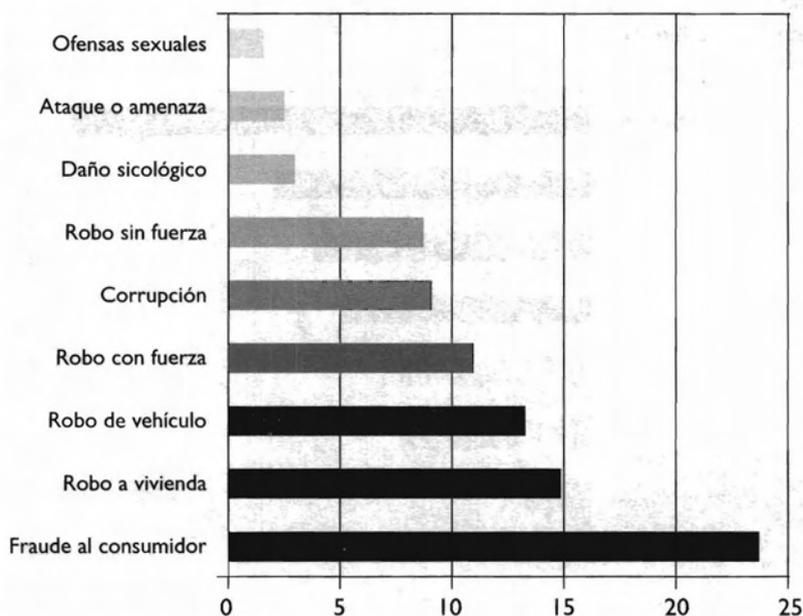
Analizadas las áreas urbanas de las tres ciudades se observa que el delito presente con mayor frecuencia es el fraude al consumidor. Una de cada cuatro personas afirma haber sido víctima de este fenómeno en el período de

investigación. El robo de vivienda es el siguiente con el 15%. El robo de vehículo, robo con fuerza, soborno y robo sin fuerza afectan a 1 de cada 10 personas u hogares investigados. El ataque o amenazas y los delitos sexuales tienen frecuencias importantes, pero comparativamente bajas, con relación a los otros delitos.

Gráfico 6

**Porcentaje de delitos en el área urbana de las tres ciudades**

(resume lo individual y lo de hogares)



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Se observa que el delito más importante (porcentualmente hablando) es el de fraude al consumidor (1 de cada 4 personas ha sido objeto de este delito en el período considerado, que para corrupción se circunscribía al 2002)

1 de cada 7 viviendas ha sido robada o han intentado robarla. Un poco más de 1 de cada 10 hogares propietarios de vehículos, ha sido objeto de robo o de intento de robo del mismo. Igualmente 1 de cada 10 personas en-

cuestadas fue robada con fuerza o intentaron robarle de esa manera. La corrupción tiene valores similares de 1 de cada 10. Porcentajes menores corresponden a robo sin fuerza, daño psicológico, ataques o amenazas y ofensas sexuales.

Es necesario realizar una mirada al desglose de los distintos tipos de delitos y sus variaciones entre ciudades, sexo, y otras características como nivel educativo, rango de ingreso que permita elaborar un perfil riesgo de las víctimas.

Aunque se corre el riesgo de acumular demasiada información en una sola tabla, es de mucha utilidad el poder, de un vistazo, conocer que es lo que en ese sentido está pasando.

Tabla 3  
Delitos individuales y a los hogares en las tres ciudades

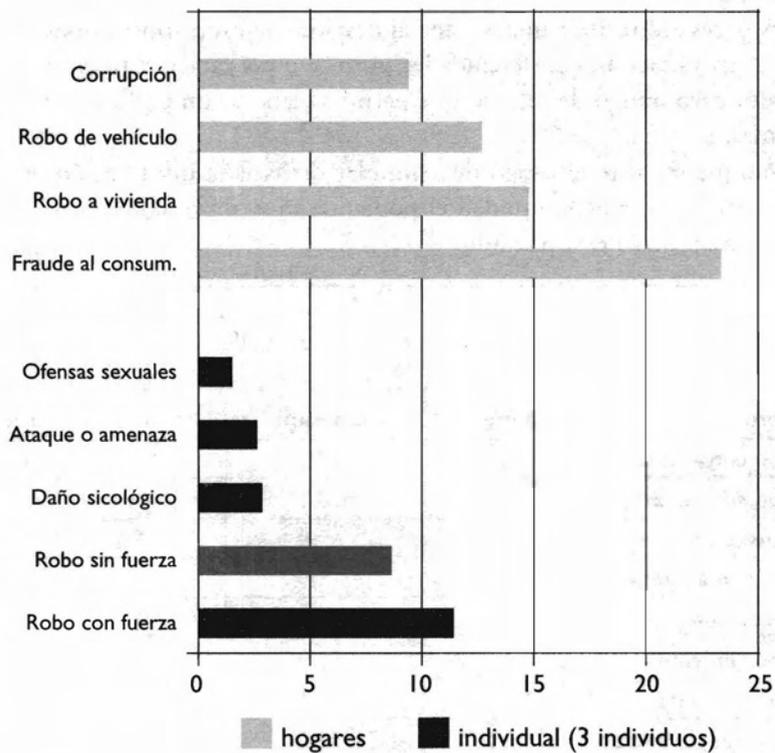
Delito	Quito	Guayaquil	Cuenca	Total
Robo con fuerza	8.1	12.7	13.1	11.4
Robo sin fuerza	9.3	10.1	3.6	8.7
Ofensas sexuales	2.1	0.9	1.4	1.4
Ataque o amenaza	2.5	2.9	0.6	2.4
Daño psicológico	4	2.7	0.6	2.8
Robo vehículo	10.8	14.9	14.5	12.8
Robo vivienda	18.1	12.1	13.6	14.8
Fraude al consumidor	44.2	5.6	17.6	23.5
Soborno	13	6	9.2	9.5

Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Gráfico 7

## Porcentaje total de victimización por delitos

Área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca. Junio 2003



Nota: resume lo de hogares (h) y lo individual (i)

Fuente: Encuesta. Junio 2003

## Victimización a las personas

El comportamiento de los delitos a individuos tiene diferencias entre las ciudades y sexos.

Ciudad	Delito	Hombre	Mujer	Total
Quito	<b>Robó a la fuerza</b>	8.50%	7.80%	8.10%
Guayaquil		14.50%	10.80%	12.70%
Cuenca		14.30%	12.00%	13.10%
Quito	<b>Robó sin fuerza</b>	8.90%	9.80%	9.30%
Guayaquil		8.60%	11.50%	10.10%
CUENCA		3.90%	3.30%	3.60%
Quito	<b>Ataque sexual</b>	0.20%	3.70%	2.10%
Guayaquil		0.30%	1.40%	0.90%
Cuenca		0.70%	2.00%	1.40%
Quito	<b>Ataque o amenaza</b>	2.20%	2.90%	2.50%
Guayaquil		3.60%	2.30%	2.90%
Cuenca		0.40%	0.80%	0.60%
Quito	<b>Daño psicológico</b>	3.50%	4.40%	4.00%
Guayaquil		2.50%	2.80%	2.70%
Cuenca		0.40%	0.70%	0.60%

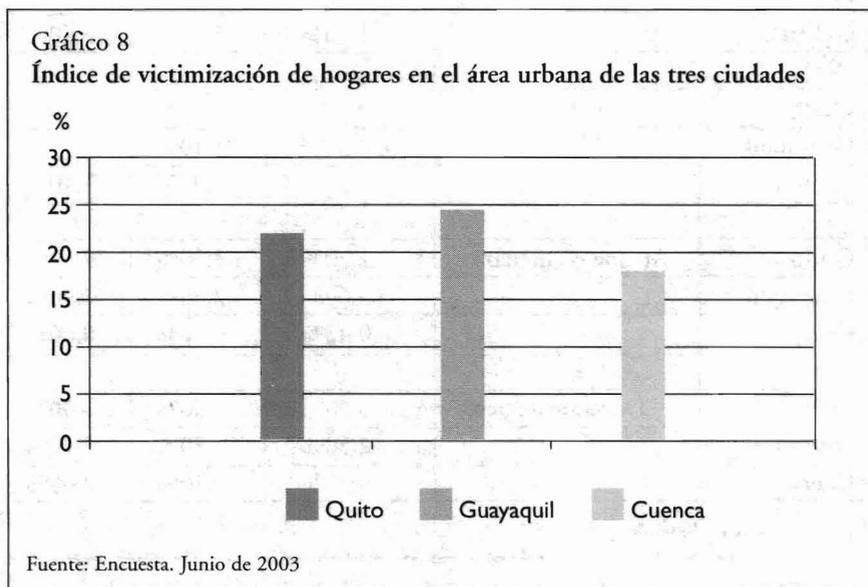
Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Este comportamiento diferente de las áreas urbanas de las tres ciudades exige tratamientos diferenciados y a la vez una profundización cualitativa. Quito tiene los porcentajes más elevados, entre las tres ciudades en ofensas sexuales y daños psicológicos; Guayaquil en robo sin fuerza y ataque o amenaza, Cuenca en robo con fuerza.

Todos los delitos son importantes en porcentaje de personas afectadas en las ciudades de Quito y Guayaquil. En Cuenca el robo sin fuerza, los ataques o amenazas y el daño psicológico tienen valores bastante menores a los de las otras ciudades.

### Victimización hogares

Cuando se sintetiza la información de los delitos en un solo indicador al que llamamos índice de victimización de hogares (con el mismo significado que el índice de victimización de personas), solamente que en este caso se considerará que un hogar es positivo para este índice cuando en el período al que hace referencia la investigación, ha sido objeto de cualquiera de los constituyentes (robo a vivienda, robo de vehículo, fraude al consumidor y corrupción).



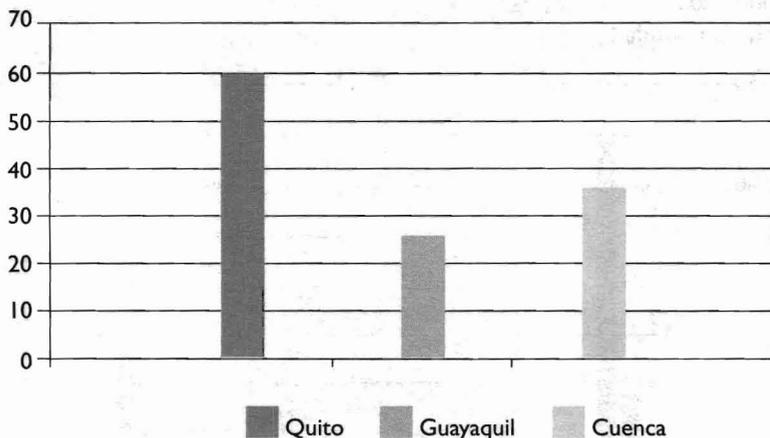
Recuérdese que el índice de victimización no es la suma porcentual de la afectación por cada uno de los delitos integrantes, sino que independientemente de ello se considera como positivo para victimización a un hogar que

haya sufrido uno o más de los delitos tomados en cuenta para victimización de hogares.

Gráfico 9

**Índice de victimización de hogares**

(Incluye robo de vivienda, vehículo, fraude al consumidor y corrupción)



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

En Quito 6 de cada 10 hogares ha sido víctima de alguno de estos delitos, le sigue Cuenca en donde la tercera parte de los hogares se halla en esta situación y Guayaquil, ciudad en la que uno de cada cuatro hogares ha sufrido estos eventos.

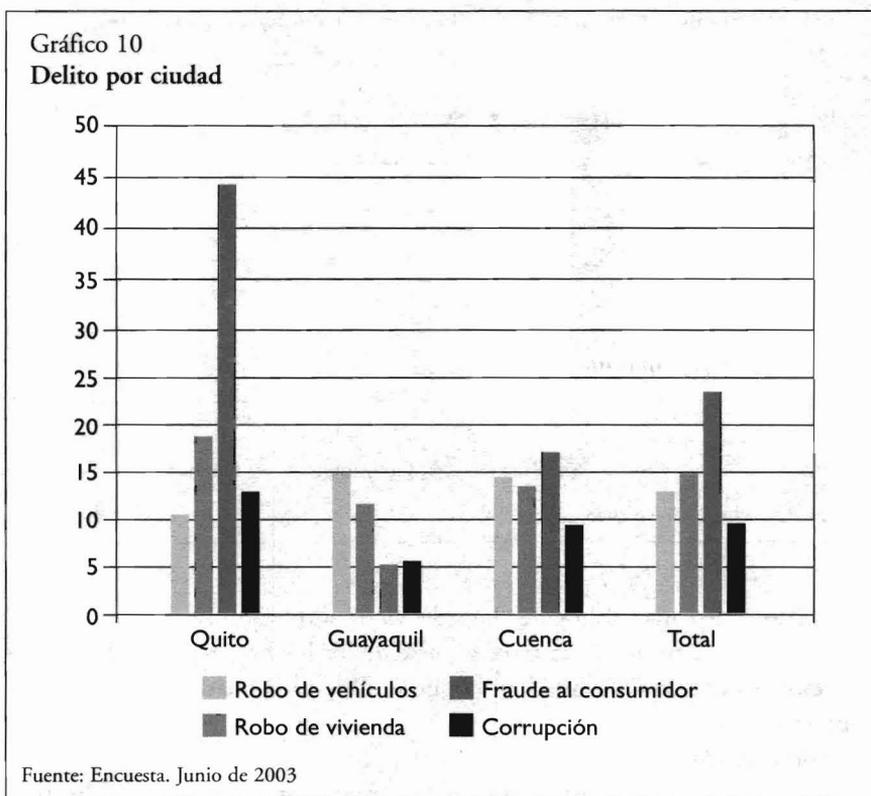
Con relación a los delitos que atentan contra los hogares se identifica que entre las ciudades existen diferencias importantes. En Quito el problema de fraude al consumidor es elevado (44%), mientras que en Cuenca es menor (17.5%) y en Guayaquil es pequeño comparativamente (5%)

El robo o intento de robo a las viviendas es alarmante. En Quito prácticamente 1 de cada 5 viviendas han sido objeto de este delito (18.3%) y porcentajes importantes presentan Cuenca (13.5%) y Guayaquil (12.1%)

El robo de vehículos es más importante en Guayaquil (14.9%) y en Cuenca (13.5%) que en Quito (11%). Pero aunque visto de esa manera resulte inferior comparativamente, es sorprendente que 1 de cada 10 hogares

reporten haber sido objeto de intento o de robo del vehículo de la familia en los tres últimos años.

La corrupción (soborno) tiene evidencia de realización en porcentajes más elevados en Quito (13%) que en Cuenca y Guayaquil.



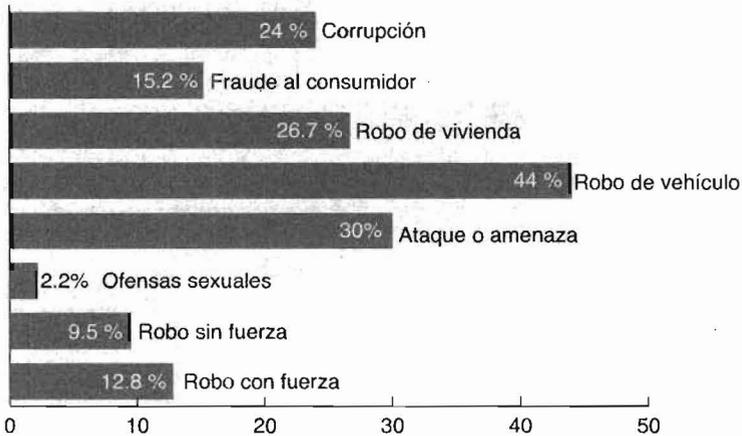
### Denuncias en relación a los delitos

Un elemento importante en el análisis es la respuesta de los encuestados con relación a los delitos de los que ha sido víctimas y la relación con las denuncias por esos mismos delitos.

La comparación de los distintos delitos respecto a la denuncia a la policía se ha realizado tomando a los sujetos que responden afirmativamente haber denunciado el delito del que fueron víctimas respecto al total de los sujetos victimizados por cada delito. El promedio de denuncia resulta ser del 20% (de no denuncia del 80%).

En general los resultados obtenidos muestran que existe una brecha importante entre delitos a individuos y a hogares y denuncias en cuanto al promedio de las áreas urbanas de las tres ciudades.

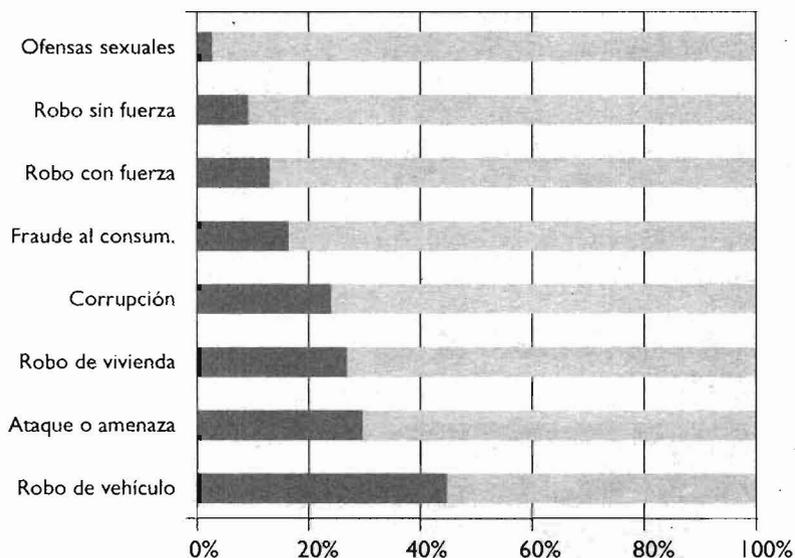
Gráfico 11  
Porcentaje de denuncias por cada delito



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Si observamos el porcentaje de denuncias por delito, ninguno de ellos llega al 50%. Es decir ni aquel que se denuncia con mayor frecuencia llega a la mitad de lo sucedido.

Gráfico 12  
Frecuencia con la que se denuncian los delitos



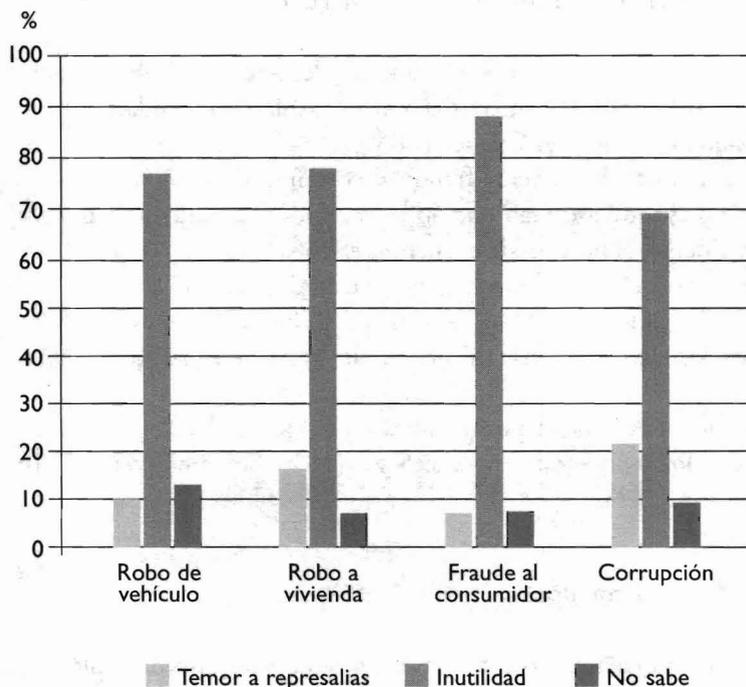
Fuente: Encuesta. Junio de 2003

El que mayor porcentaje de denuncias alcanza es el robo de vehículos y la especulación sobre el porqué, puede partir de la valoración económica, las consecuencias de no hacerlo (uso de vehículos robados para perpetrar otros delitos), condición de las aseguradoras para reconocimiento económico, etc. Siguen en orden de frecuencia las denuncias de los ataques o amenazas y los robos de vivienda. Lo que más llama la atención es el porcentaje bajísimo de denuncia de las ofensas sexuales que apenas alcanza al 2%. Solamente una de cada 50 agresiones u ofensas de estas características es sacada a luz a través de una denuncia.

Es importante el análisis de las denuncias desde la práctica de las víctimas porque da la magnitud que no se visualiza con los registros institucionales, porque no todos los delitos se hacen públicos y son denunciados.

Gráfico 13

## Razones por las que no se denuncian los delitos



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

La causa más importante para que no se denuncien los delitos es la sensación o el convencimiento de que hacerlo es inútil y ello es independiente del tipo de delito.

De los que no denunciaron el robo de vehículo el 77% lo hizo porque cree que es inútil. Entre los que no denunciaron el robo de viviendas el 78% tiene esa motivación de inutilidad de hacerlo. El 88% de los que siendo objeto de fraude al consumidor no denunciaron tuvo como razón el convencimiento de que si lo hubiese hecho no sucedería nada.

Lo anterior, tiene que ver con la credibilidad en las instituciones y fundamentalmente en la policía.

Hay algunas variaciones por delito entre las causas por las que no denuncian cuando el análisis se realiza entre las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca.

En Quito el 90% de los que no denuncian cree que es inútil hacerlo, en Guayaquil el 73% y en Cuenca el 68%

Con relación a la causa por la que no denuncian el robo de viviendas existe bastante similitud porcentual entre las diferentes ciudades. En Quito y Guayaquil el 77% y en Cuenca el 83%.

Por qué no se denuncia el fraude al consumidor, el 91% en Quito y el 86% en Guayaquil aseveran que no lo hace por creer que es perder el tiempo. En Cuenca el porcentaje es menor, el 76%.

Con relación a la razón por la que no se denuncia el soborno (corrupción) en Guayaquil el 87% de los que no lo hacen dicen porque no creen que sirva de algo, en Cuenca ese porcentaje es un poco menor (74.4%) y en Quito el 61%.

El temor a denunciar por posibles represalias es bajo. Generalmente y para todos los delitos está entre el 5 y el 18%. Solamente en soborno en Quito llega al 28%.

### Percepción de la corrupción

Corrupción tomada como soborno es un tema necesario de explorar y que es difícil de intervenir a través de la justicia.

	Quito		Guayaquil		Cuenca		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
No sabe	31	3.3	101	10.7	26	5.4	158	6.6
Muy probable	735	77.2	659	69.6	320	66.8	1714	72.1
Poco probable	101	10.6	114	12.0	66	13.8	281	11.8
Nada probable	85	8.9	73	7.7	67	14.0	225	9.5
<b>Total</b>	<b>952</b>	<b>100</b>	<b>947</b>	<b>100</b>	<b>479</b>	<b>100</b>	<b>2378</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta. Junio 2003

Entre 7 y 8 personas de cada 10 afirman que si una persona necesita hacer un trámite es muy probable que tenga que ofrecer dinero u obsequios para obtenerlo. En Quito lo afirma el 77%, en Guayaquil el 79% y en Cuenca el 67%.

No se identifican diferencias entre varones y mujeres en la percepción de sobre si deberían ofrecer dinero para la realización de cualquier trámite

Se identifica una diferencia importante, de la percepción sobre si creen que deberían pagar para obtener ayuda en la realización de un trámite, de acuerdo al nivel educativo. A mayor nivel educativo le corresponde un porcentaje mayor (8 de cada 10 creen que muy probablemente deberían hacerlo), un porcentaje menor entre los de instrucción básica y primaria (6 de cada diez) y más bajo aún en los que no tienen instrucción (4 de cada 10). Siete de cada 10 de los que tienen ingresos menores a \$300 piensan que deberían ofrecer dinero para obtener ayuda en la realización de un trámite; entre los que tienen ingresos superiores el porcentaje es un poco más elevado (8 de cada 10).

Es importante valorar este aspecto según quien pediría o aceptaría dinero

Tabla 6 ¿Quién cree que pediría o aceptaría dinero?				
	Quito	Guayaquil	Cuenca	Total
	%	%	%	%
Policía	41.0	47.2	56.2	46.3
Funcionario de gobierno	30.0	41.7	34.1	35.1
Oficial de aduana	10.7	2.0	4.9	6.3
Funcionario municipal	5.5	2.4	3.3	3.9
Doctor, enfermera	0.1	0.1	0.0	0.1
Maestro, profesor	0.6	0.7	0.3	0.6
Funcionario judicial	11.9	5.4	1.3	7.4
Sector privado	0.1	0.4	0.0	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta. Junio 2003

Es absolutamente preocupante que sean los funcionarios de la administración pública (policía, funcionarios de gobierno, oficiales de aduana y funcionarios judiciales) los que según los encuestados serían aquellos que pedirían o estarían dispuestos a recibir dinero.

El porcentaje más alto se refiere a la policía (50%) con pequeñas diferencias entre ciudades. El segundo lugar lo ocupan los funcionarios de gobierno (entre 30 y 40%); en tercer lugar se ubican los oficiales de aduana y los funcionarios judiciales (aquí con alguna diferencia entre las ciudades)

No existen grandes diferencias en esta percepción, cuando el análisis se realiza por sexos.

Los funcionarios que se cree pedirían o aceptarían dinero son los mismos y en orden similar.

Llama la atención que esa percepción tampoco tenga variaciones cuando se analiza de acuerdo al nivel educativo de los encuestados.

Y si el análisis se hace por rango de ingresos, es muy llamativo que 6 de cada 10 de quienes tienen ingresos entre 1 y 100 dólares crea que la policía es quien pediría o aceptaría dinero. En el resto de grupos los porcentajes y la secuencia son similares a las anteriormente mencionados.

## **Relación entre el sentimiento de inseguridad y la criminalidad como fenómeno real**

Hablar de criminalidad y de violencia en el ámbito de las ciudades estudiadas implica establecer una distinción entre la cultura del miedo y la criminalidad como fenómeno real.<sup>2</sup> Una de las manifestaciones de la cultura del miedo es la conversación como preocupación sobre delincuencia e inseguridad.

Trabajar sobre la sensación de inseguridad resulta importante en el ámbito de la prevención ya que, por un lado, puede contribuir a reducir el número de personas victimizadas (cambiando ciertos hábitos), pero asimismo,

2 Cultura del miedo se refiere a aquellas "formas de percepción y de representación social de la delincuencia, del crimen, de la violencia y de los delitos " y considera a la experiencia del miedo como "total, holística: realidad vivida que se da a través de la mediación de las interpretaciones y de las adjudicaciones de sentido". Soares, Luís Eduardo, Criminalidade e violência: Rio de Janeiro, São Paulo e Perspectivas internacionais, en *Comunicação & Política: Meio, drogas e criminalidade*, V. 1, N.º 2, dezembro 1994- março 1995, Nova Série.

una alta sensación de inseguridad puede contribuir a brindar condiciones para el aumento de la criminalidad como efecto adverso.

De igual forma, las percepciones difieren según características demográficas como sexo, edad; de igual manera depende del lugar en que viven, el nivel educativo, sus ingresos. Las vivencias y necesidades de unos y otros van a determinar su percepción de la seguridad, que en más de una ocasión será completamente opuesta: no es infrecuente que lo que para un colectivo suponga seguridad, para otro pueda producir inseguridad.

¿Ha hablado sobre delincuencia e inseguridad?

El promedio de la población estudiada que habla sobre delincuencia e inseguridad en las ciudades estudiadas es de 65%. Si este valor lo relacionamos con el índice victimización significa que es alrededor de 3 veces mayor que la victimización real (22,6%), lo que denota la importancia de esta problemática en la población.

Tabla 7

Porcentaje de la población que habla sobre la delincuencia y seguridad en áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca

Ha hablado sobre delincuencia y seguridad	%	Hombre	Mujer
Sí	65.5	65.7	66.1
No	34.5		
Total	100		

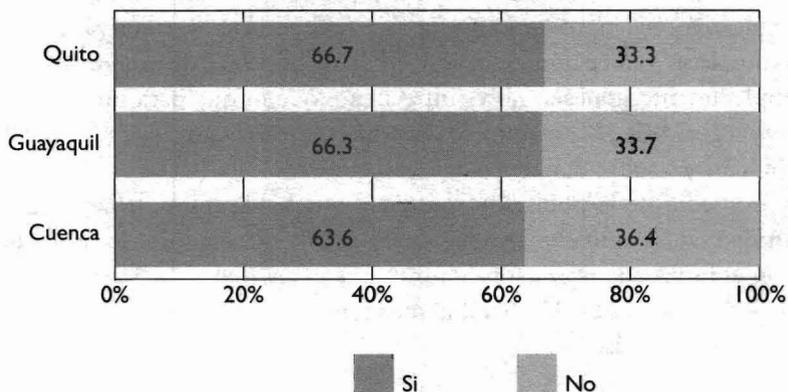
Fuente: Encuesta. Junio 2003

No existe diferencia entre hombres y mujeres en la preocupación sobre la delincuencia y la seguridad. De igual manera han hablado porcentualmente sobre esta problemática.

La percepción de delincuencia e inseguridad a veces es diferente por ciudades, en el caso de Quito, Guayaquil es alrededor de 67% y en Cuenca es aproximadamente de 64%.

Gráfico 14

Porcentaje de población que habla sobre la delincuencia e inseguridad por áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

El porcentaje de población que habla de seguridad en las ciudades estudiadas es aproximadamente tres veces más que la victimización real producida en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca. No existe diferencia importante entre sexos.

Cuando el análisis se realiza por grupos de edad no se observan diferencias importantes. De 6 a 7 personas independientemente de su edad han hablado sobre delincuencia y seguridad. Este aspecto investigado tiene un comportamiento parecido en las tres ciudades objeto del estudio.

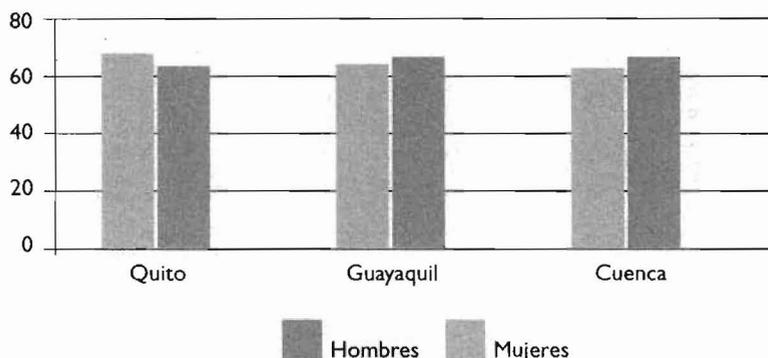
Se evidencia progresivo interés por el tema de seguridad de acuerdo al nivel educativo. A mayores niveles educativos las personas han hablado sobre delincuencia e inseguridad en mayor porcentaje que en estratos de menores niveles de instrucción. Este comportamiento es similar en Quito, Guayaquil y Cuenca.

Aunque se piensa generalmente que a mayores niveles declarados de ingresos se hablaría sobre delincuencia e inseguridad en mayores porcentajes, los datos recolectados no son coherentes con esta presunción.

Entre 6 y 7 personas asevera haber hablado sobre delincuencia e inseguridad en las personas de menores ingresos declarados. En las de mayores

Gráfico 15

Porcentaje de población que habla sobre la delincuencia e inseguridad por áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

niveles de ingreso se produce una disminución porcentual en las tres ciudades. En los de mayores ingresos de 5 a 6 personas de cada diez han hablado sobre delincuencia e inseguridad.

Este comportamiento con pequeñas variaciones porcentuales, se repite en las tres ciudades. Existe un conjunto de temas que se abordan cuando se habla de delincuencia y seguridad. Estos en orden decreciente por la frecuencia con que se mencionan son: robos, asaltos, asesinatos, violaciones.

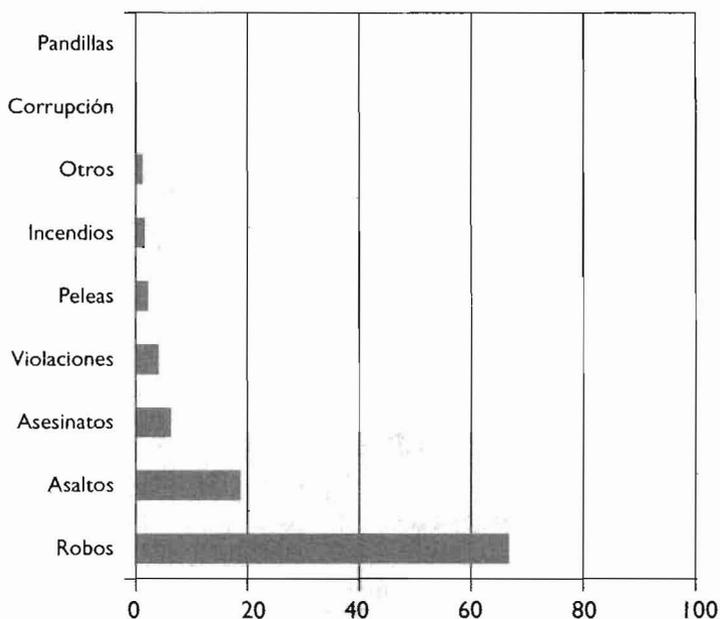
Tabla 8

Porcentaje de población que habla sobre la delincuencia y seguridad por áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca, según rango de edad

Rango de edad	Quito	Guayaquil	Cuenca
de 15 a 19 años	59.9	61.7	63.6
de 20 a 33 años	65.0	61.5	63.1
de 34 a 48 años	73.4	72.1	63.9
de 49 a 64 años	70.5	71.3	68.8
de 65 en adelante	56.9	65.0	54.3
<b>Total</b>	<b>66.7</b>	<b>66.3</b>	<b>63.6</b>

Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Gráfico 16  
Temas que se abordan cuando se habla de delincuencia y seguridad.  
Áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca

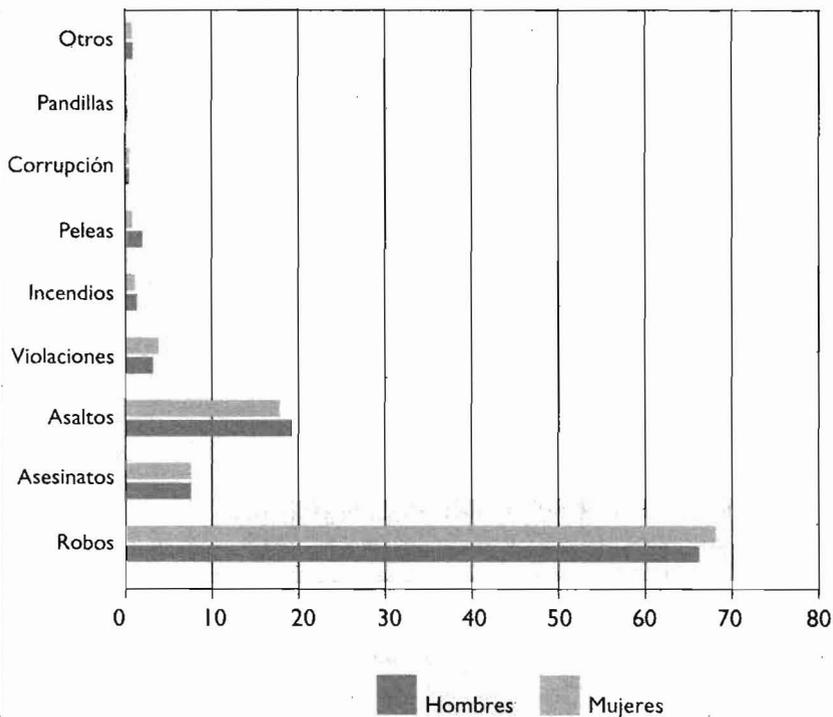


Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Cuando hablan de seguridad y delincuencia, 7 de cada 10 se refieren a los robos, 2 de cada 10 a asaltos y aproximadamente 1 de cada 10 a los asesinatos. Los otros problemas son abordados en porcentajes menores. No existen diferencias significativas por sexo como lo demuestra el gráfico siguiente.

Gráfico 17

Porcentaje de población por temas que hablan sobre delincuencia e inseguridad, según sexo, en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Gráfico 17

**Porcentaje de población por temas que hablan sobre delincuencia e inseguridad, según sexo, en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca**

Tema	Quito	Guayaquil	Cuenca	Total
Robos	76.6	64.9	54.7	67.1
Asaltos	13.8	21.0	24.2	19.0
Asesinatos	4.9	8.0	9.5	7.2
Violaciones	2.9	3.2	2.9	3.0
Peleas	1.2	1.1	1.4	1.2
Incendios	0.2		5.2	1.1
Pandillas		0.1	1.1	0.3
Corrupción		0.6		0.3
Otros	0.3	1.1	1.0	0.8

Fuente: Encuesta. Junio de 2003

En las tres ciudades, de 8 a 9 personas de cada 10 tienen como tema de conversación sobre delincuencia e inseguridad a los robos y asaltos. Del 5 al 10% se ocupan de los asesinatos y un 3% de las violaciones.

Los otros delitos representan porcentajes pequeños. La jerarquía y la secuencia de importancia que tienen estos temas es bastante parecida entre las tres ciudades. Solamente llama la atención que un 5% de cuencanos tenga como tema de preocupación entre los de esta área a los incendios.

La preocupación fundamental sobre los temas de inseguridad radica en robos y asaltos en las tres ciudades y en todos los grupos de edad. En Cuenca y Guayaquil existe un importante 10% de menciones a los asesinatos como tema importante de delincuencia e inseguridad, aspecto que en Quito representa un 5%. Las violaciones son tema mencionado de preocupación con mayor fuerza en los grupos más jóvenes de la ciudad de Quito y decrece en importancia relativa con la edad. En Guayaquil y Cuenca no existe diferencia entre los grupos de edad en relación a este aspecto.

Si se analiza por nivel educativo no existen diferencias importantes entre los distintos niveles y los temas de interés en delincuencia e inseguridad. En todos los niveles educativos y en las tres ciudades son de primera mención

los asaltos y robos (90%) y en segundo lugar están los asesinatos que en Cuenca y Guayaquil se mencionan en un 10%. En Quito ese porcentaje es el doble de las otras dos ciudades.

Según A. Baratta<sup>3</sup> “no se puede tomar el sentimiento de inseguridad social de la criminalidad como efecto directo de la criminalidad. Ello no quiere significar que la criminalidad como fenómeno real no exista, pero la inseguridad ciudadana no tiene una única y fundamental causa en la criminalidad, esto quiere decir que debemos afrontar dos problemas relativamente independientes entre ellos, si no queremos caer en la ilusión de hacer de la criminalidad como fenómeno real, el verdadero y único elemento genético de la alarma social. Creemos más bien que los dos fenómenos, inseguridad social y realidad criminal, sean ambos dependientes de una situación de desarticulación en la comunicación social y que por tanto, si existe un elemento que constituye una variable entre ambos, éste debe ser buscado en una general insuficiencia del tejido social ciudadano. Y es allí donde debe ser puesto el acento en las políticas preventivas”.

Lo anterior, hace que este aspecto de la encuesta sea de los más importantes.

## **Vida familiar y seguridad**

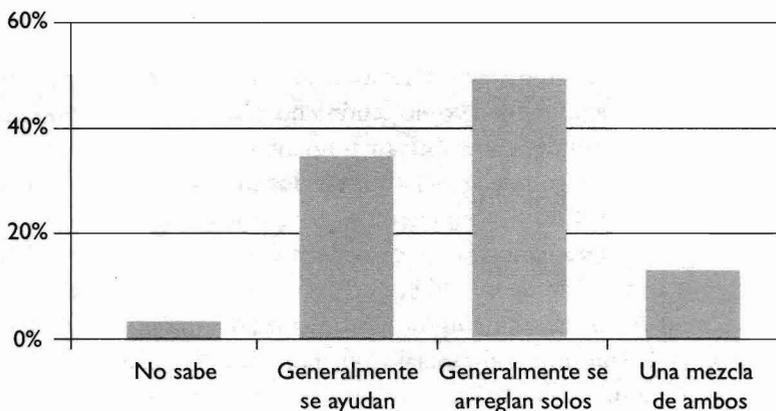
### **El barrio y su seguridad**

El sentimiento de inseguridad tiene mucho que ver, con la ruptura de la comunicación interpersonal o intergrupala, con el estilo de vida poco comunitario que impera en nuestra sociedad y que está llevando a los ciudadanos a abandonar paulatinamente los espacios públicos; por esta razón, es importante identificar el tipo de barrios en que los encuestados consideran que viven, el tipo de barrio puede ser importante en el momento de definir intervenciones específicas en cada uno de ellos.

---

3 Baratta, Alessandro, *Revista Sicurezza e territorio*, de L'Angelo Azzurro, Bologna, Italia, 1993, “I nuovi orizzonti della prevenzione”.

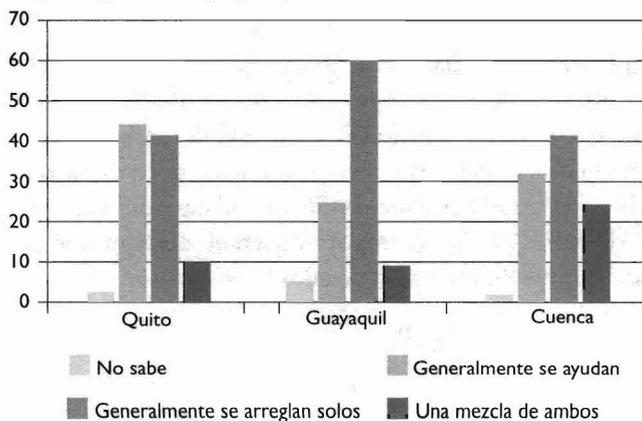
Gráfico 18  
Tipo de barrio en el que viven



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

La mitad de los hogares en la parte de seguridad generalmente se arreglan solos. Un 35% de ellos se ayudan y el 13% a veces se ayudan o se desenvuelven solos.

Gráfico 19  
Tipo de barrio en el que viven, según ciudad.  
Área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

En la ciudad de Guayaquil 6 de cada 10 consideran que en su barrio los moradores se arreglan solos. En Quito y Cuenca 4 de cada 10 consideran que en su barrio cada uno se arregla solo en su barrio.

En los encuestados de la ciudad de Quito, la mitad considera que los moradores de sus barrios generalmente se ayuda; este porcentaje es más bajo para la ciudad de Cuenca (33%) y más aún para la ciudad de Guayaquil (25%)

De acuerdo al nivel educativo, 7 de cada 10 sin educación formal considera que habita en barrios en los que los moradores se las arreglan solos para resolver sus problemas. En los restantes, tanto en los de instrucción básica y primaria, como en los de secundaria y superior, 5 de cada diez considera que habita en barrios en los que esto sucede.

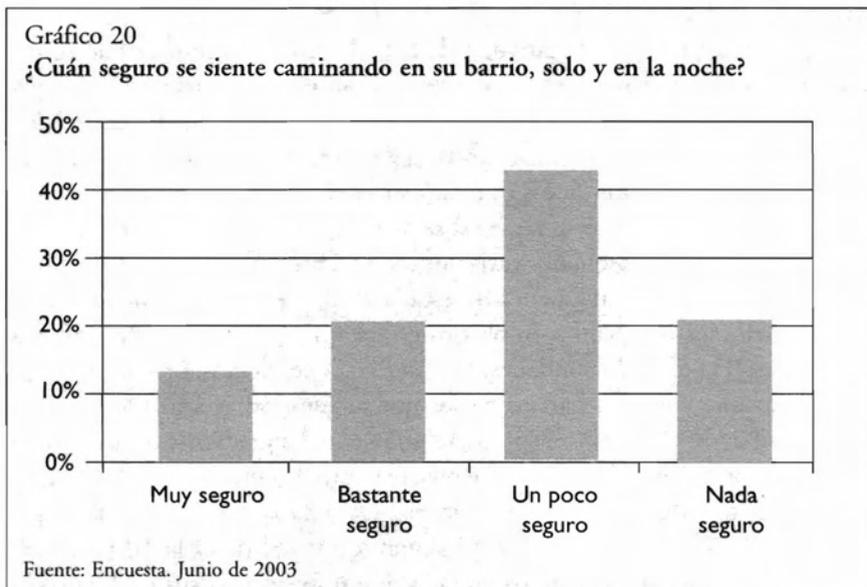
Este comportamiento se repite si se analiza por nivel educativo en cada ciudad, con algunas pequeñas variaciones. En Quito 5 de cada 10, en Guayaquil 7 de cada 10 y en Cuenca 8 de cada 10 de los que no tienen instrucción formal cree que habita en barrios en los que la gente resuelve sola sus problemas. En todas las ciudades, tomando en cuenta la valoración total de considerar que viven en barrios en los que la gente se ayuda (Quito 45%, Guayaquil 25% y Cuenca 33%) existe una pequeña gradiente de acuerdo al nivel de instrucción. El contraste se observa entre los que no tienen instrucción y el resto (educación básica, primaria, secundaria y superior) en los que 4 de cada 10 (Quito), 6 de cada 10 (Guayaquil) y 4 de cada 10 (Cuenca) creen que habitan barrios en los que la gente resuelve sola sus problemas.

¿Tendrá alguna relación el grupo de edad y la valoración del tipo de barrio en el que consideran que viven los entrevistados? La información recolectada demuestra que esta variable no pesa en la valoración de si se ayudan o no en el barrio en el que residen.

Si se realiza este análisis por ciudades no se observan diferencias importantes. Solamente en Quito se identifica una pequeña variación, los más jóvenes (20 a 30 años) tienen en mayor porcentaje que el resto la percepción de que los barrios en los que viven se caracterizan porque los moradores resuelven solos sus problemas. En el resto de ciudades no hay diferencia entre los grupos de edad y la valoración del tipo de barrio en el que habitan.

## Seguridad en el barrio en la noche

Otro elemento importante es la percepción de seguridad en las noches en sus barrios de vivienda y las diferencias por ciudad, sexo, nivel educativo y rango de ingreso



Solamente 2 de cada 10 de las personas entrevistadas, se sienten seguras, al caminar solas en su barrio en la noche. En cambio 7 de cada 10 se sienten poco o nada seguros. Hay que enfatizar que esto sucede en su barrio, en el que viven, el que conocen y donde son conocidos.

6 de cada 10 entrevistados de Quito y Cuenca y 7 de cada 10 de Guayaquil consideran que es poco o nada seguro caminar en su barrio durante la noche. Esta afirmación no tiene relación con la edad del entrevistado

Por nivel educativo, en la ciudad de Quito se identifica una gradiente en la valoración de la seguridad de caminar en su barrio durante la noche. A mayor nivel de instrucción 6 de cada 10 creen que es poco o nada seguro, en tanto que entre los que no poseen instrucción 9 de cada 10 tiene esa idea de la seguridad de caminar en su barrio.

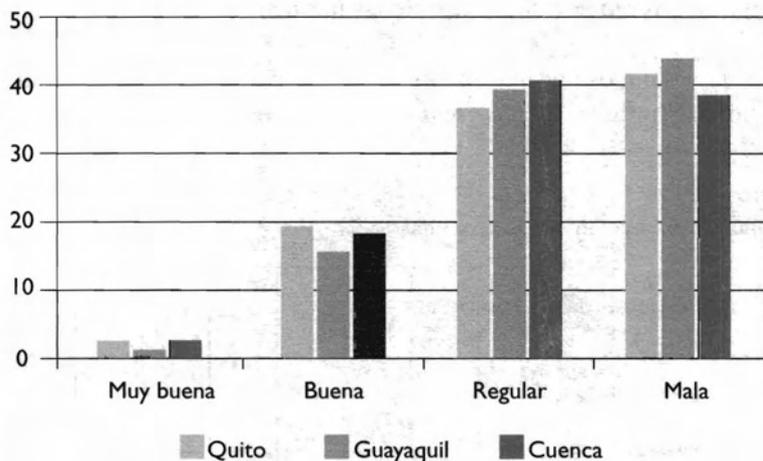
En las ciudades de Guayaquil y Cuenca no se identifica relación entre nivel educativo y la valoración de poder caminar durante la noche en su barrio.

### Actuación de la policía en el barrio

Una forma de incidir en la prevención de la violencia es la cercanía y actuación de la policía.

Gráfico 21

¿Cómo consideran la actuación de la policía cuando en el barrio ocurre un delito?



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

La valoración de la actuación de la policía cuando ocurre un delito no tiene grandes diferencias entre las ciudades. 8 de cada 10 afirman que la actuación de la policía es regular o mala. 4 de cada 10 la consideran mala. Solamente 2 de cada 10 creen que la actuación de la policía es buena y solamente de 1 a 3 de cada 100 afirman que es muy buena.

El 44 % de los entrevistados de Guayaquil considera que la actuación de la policía es mala; este porcentaje de valoración es ligeramente inferior en Quito (41%) y en Cuenca (39%).

De acuerdo al nivel educativo no se observan grandes diferencias. Solamente en Quito se identifica que la valoración de la actuación de la policía, como mala tiene una ligera gradiente. A menores niveles de educación se valora en mayor porcentaje como mala la actuación de la policía.

Entre el 70 al 90% de los entrevistados considera que la actuación de la policía es entre regular y mala. Esto independientemente de la ciudad y del nivel educativo de los entrevistados.

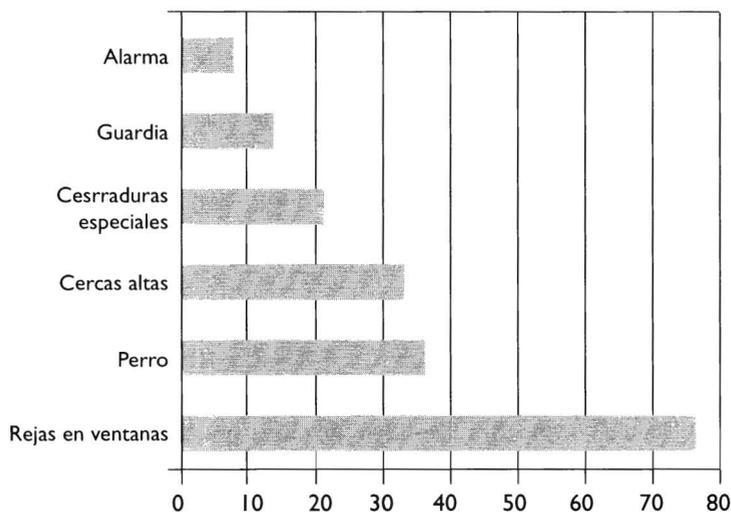
No se identifican diferencias entre las ciudades y tampoco entre los grupos de edad de cada una de ellas con relación a la valoración de la actuación de la policía.

### Medidas de prevención del delito de las familias

Las formas como los hogares toman decisiones para su protección es importante porque influencia las formas de racionamiento entre vecinos.

Gráfico 22

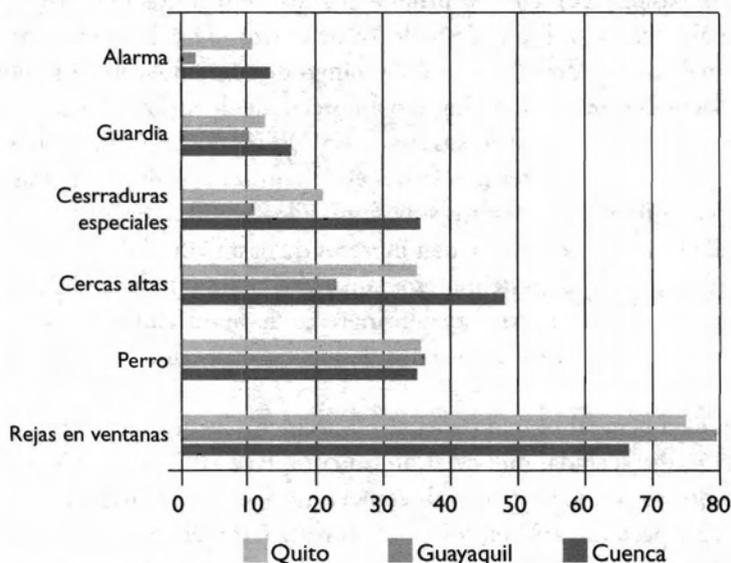
#### Formas de protección de las viviendas



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Gráfico 23

## Formas de protección de las viviendas según ciudad



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

La protección más utilizada para las viviendas es la colocación de rejas en las ventanas (75.6%), a distancia se ubican la disponibilidad de perros, la construcción de cercas, disposición de cerraduras especiales (36; 33 y 21%)

Son bastante menos utilizadas la contratación de guardias de seguridad y la instalación de alarmas (13,8 y 8.6%)

La utilización de las distintas formas de seguridad en las tres ciudades es similar. Quizá es llamativo que las cercas altas, cerraduras especiales, guardias y alarmas son porcentualmente menos importantes en Guayaquil que en Quito y Cuenca.

Al analizar las formas de protección de las viviendas de acuerdo al nivel educativo de los encuestados se identifica una gradiente muy clara pues a niveles de instrucción más altos le corresponden porcentajes mayores de utilización de cualquiera de las formas de protección. Por ejemplo en Quito del nivel educativo básico y primario el 10% utiliza cerraduras especiales, en tanto que entre los de secundaria y superior lo hace el 27%; en Guayaquil de los

de instrucción básica y primaria el 13% utiliza rejas altas en tanto que entre los de educación secundaria y superior lo hace el 30%; en Cuenca de los de instrucción básica y primaria recurren a guardia de seguridad el 10% y esta forma de protección utiliza el 23% de los de mayor nivel de instrucción.

Si el análisis se realiza de acuerdo al rango de ingreso también se observa una relación entre rango de ingreso y porcentaje de utilización de las distintas formas de protección de las casas. En Quito, aquellos que tienen un ingreso de hasta 100 dólares mensuales el 7% utiliza alarmas, mientras que entre aquellos que tienen ingresos superiores a los \$ 600 lo hace el 43%. En Guayaquil el 11% de los que tienen ingresos de hasta 100 dólares usa cerraduras especiales y entre los de ingresos superiores a \$600 lo hace el 25%. En Cuenca el 18% de los que tienen ingresos de hasta 100 dólares se vale de perros como protección y entre los de ingresos superiores a \$600 lo hace el 63%.

Aunque en general se mantiene la relación, en Cuenca se observa, en la información recolectada, que no es lineal completamente pues existen formas de protección que no tienen diferencias de acuerdo al rango de ingreso (cerraduras especiales 36% en los de menores y también en los de mayores ingresos, rejas 73% en los dos grupos)

### Armas en los hogares

Otro elemento importante es el comportamiento de los hogares con respecto a la tenencia de armas el porcentaje de armas en los hogares por ciudad es el siguiente

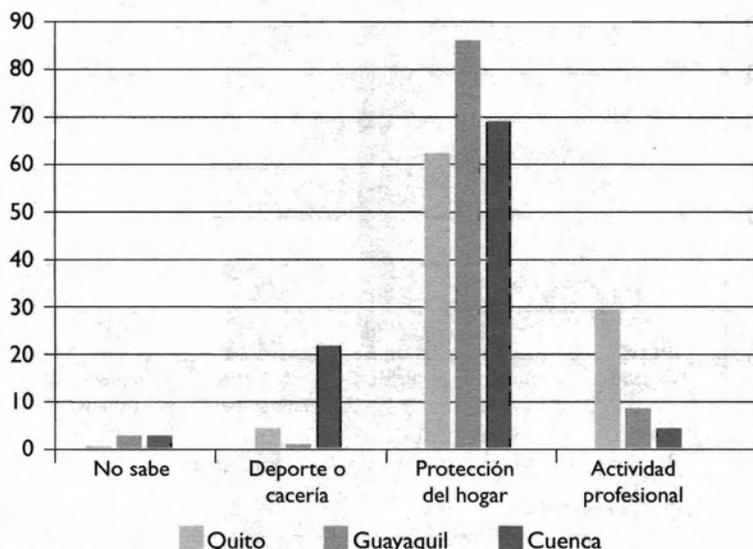
Las razones para mantener armas de fuego en los hogares se explican en el gráfico "formas de protección de las viviendas según ciudad".

Nueve de cada 10 armas que existen en los hogares de Guayaquil lo son para protección del mismo, en Cuenca y Quito tienen esa característica 7 de cada 10. En Cuenca llama la atención que un 20% de los hogares encuestados disponen de arma para deporte o cacería.

En Quito el 30% de los hogares que disponen de arma afirman que ésta es para actividad profesional. Esta categoría en Guayaquil es del 10% y en Cuenca del 4%.

Gráfico 24

## Disponibilidad de armas y razones para tenerlas



Fuente: Encuesta, Junio de 2003

## Opinión de hogares sobre penas según delito

Es importante la opinión de los hogares sobre las penas con relación a los delitos y 3evidencia también su actitud frente a la violencia e inseguridad.

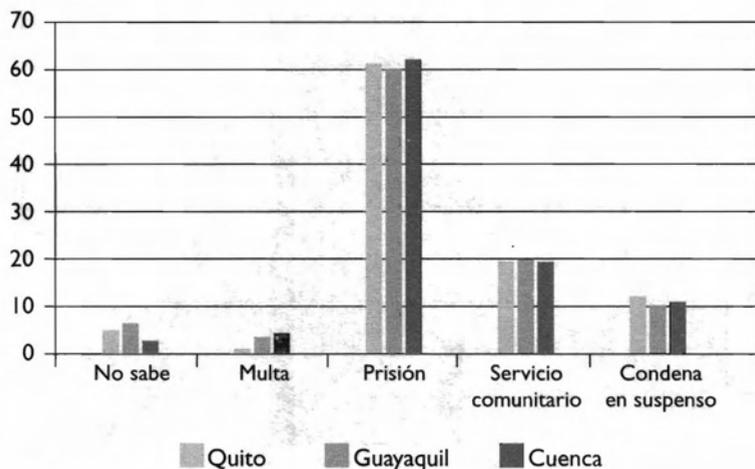
6 de cada 10 consideran que a un ladrón reincidente en robo de vehículos o viviendas debería someterse a prisión. Apenas 2 de cada 10 consideran que deberían hacer servicio comunitario.

No existen diferencias en la apreciación entre los entrevistados de las tres ciudades. Se mantiene el criterio de separación para castigar y evitar que sigan actuando de esa manera. Lógicamente en las condiciones en las que se desenvuelve el sistema carcelario o de "rehabilitación social" esto no significa más que la exclusión de los actores en los tiempos establecidos por las leyes, sin que ello sea garantía de que quien es así castigado no vuela a reincidir.

Los resultados encontrados informan de la necesidad de intervenir en la forma de actuar frente a la violencia e inseguridad desde un enfoque más preventivo que sólo represivo.

Gráfico 25

## Pena para reincidentes de robo de vehículos o viviendas



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Cuando se analiza entre varones y mujeres lo que piensan sobre la pena que debería darse a los reincidentes de robo a vehículos o a viviendas las respuestas son porcentualmente similares a las anteriores y sin diferencias entre sexos.

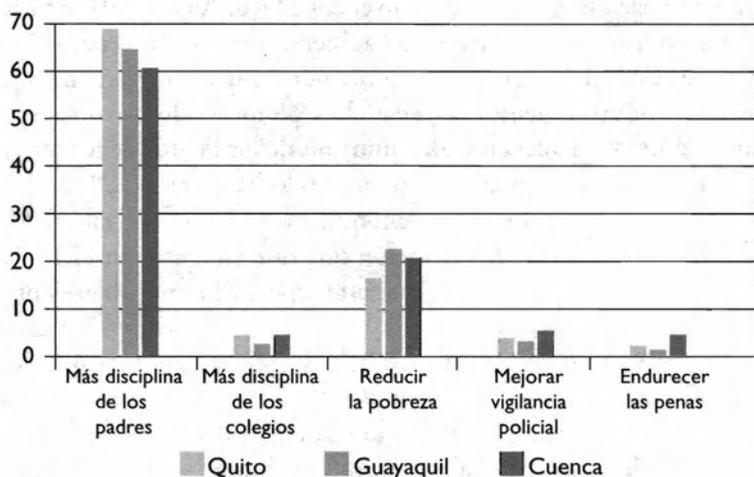
### Opinión de los hogares de formas de reducir el delito entre jóvenes

De 6 a 7 encuestados expresan que para reducir el delito entre los más jóvenes lo más importante es mejorar la disciplina de los padres. 2 de cada 10 se manifiestan por la reducción de la pobreza como un mecanismo importante para reducir estos delitos en este grupo de edad y en porcentajes bajos conceden a otras opciones (entre un 2 a 5% para cada una de las otras posibilidades como mejor disciplina en los colegios, mejor vigilancia policial o aumentar / endurecer las penas).

En las distintas ciudades las diferencias son muy pequeñas y todas tienen el mismo patrón de percepción sobre el problema y su potencial forma de modificación.

Gráfico 26

¿Cuál cree que es la forma más eficiente de reducir el delito entre los más jóvenes?



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Tabla 17

¿Cuál sería la forma más eficiente de reducir el delito en los más jóvenes?

Nivel	A		B		C		D		E		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
No informa	2	100.0									2	100
Ninguna	23	67.6	1	2.9	5	14.7	2	5.9	3	8.8	34	100
Básica y primaria	568	69.8	25	3.1	155	19.0	51	6.3	15	1.8	814	100
Secundario	605	63.4	52	5.4	216	22.6	50	5.2	32	3.4	955	100
Superior	331	64.1	25	4.8	121	23.4	19	3.7	20	3.9	516	100
Total	1529	65.9	103	4.4	497	21.4	122	5.3	70	3.0	2321	100

A: Más disciplina de parte de los padres B: Más disciplina en los colegios

C: Reducir la pobreza D: Mejorar vigilancia policial E: Aumentar/endurecer penas

Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Al realizar este análisis por nivel de educación, entre el 60 y 70% asevera que se debe imponer más disciplina por parte de los padres. A la reducción de la pobreza le conceden importancia entre el 15 y el 23%, esto de manera creciente en relación directa con el nivel educativo. Algo similar ocurre pero en relación inversa con el papel del aumento / endurecimiento de penas. A mayor nivel de educación se le concede porcentualmente una menor importancia al endurecimiento de penas. Los de nivel educativo superior le conceden en un 4% papel en la disminución de los delitos de los más jóvenes, en tanto que los de ninguna instrucción lo hacen en el 8.8%.

La reducción de la pobreza para modificar este fenómeno en un 23% lo consideran importante los de educación superior, en tanto que el 14.7% de los de ninguna instrucción creen que este aspecto es importante con esos fines.

El nivel de ingreso no se relaciona con la opinión que tienen los entrevistados sobre los aspectos que se deberían tener en cuenta para poder reducir el delito en los jóvenes. El mayor porcentaje (60 a 70%), independientemente de su ingreso, asevera que es indispensable mayor disciplina por parte de los padres para lograr la reducción del delito en los más jóvenes. Entre el 20 y 30%, de la misma manera sin relación con el ingreso, considera que la reducción de la pobreza es importante para esta reducción.

La edad tampoco juega en la opinión que tienen los entrevistados sobre los aspectos que se deberían tener en cuenta para poder reducir el delito en los jóvenes. El mayor porcentaje (60 a 70%), independientemente de su edad, cree se necesita mayor disciplina por parte de los padres para lograr la reducción del delito entre los más jóvenes. Entre el 20 y 30%, de la misma manera sin relación con la edad, piensa que la reducción de la pobreza es importante para esta reducción.

Tabla 18  
¿Qué pena debería recibir un ladrón reincidente?

Nivel	A		B		C		D		E		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
No informa					1	50	1	50			2	100
Ninguna	3	9.4	1	3.1	19	59.4	2	6.3	7	21.9	32	100
Básica y primaria	63	8.0	27	3.4	445	56.8	146	18.6	102	13.0	783	100
Secundaria	26	2.8	22	2.4	588	63.1	175	18.8	121	13.0	932	100
Superior	15	3.0	12	2.4	322	63.6	119	23.5	38	7.5	506	100
Total	107	4.7	62	2.7	1375	61.0	443	19.6	268	11.9	2255	100

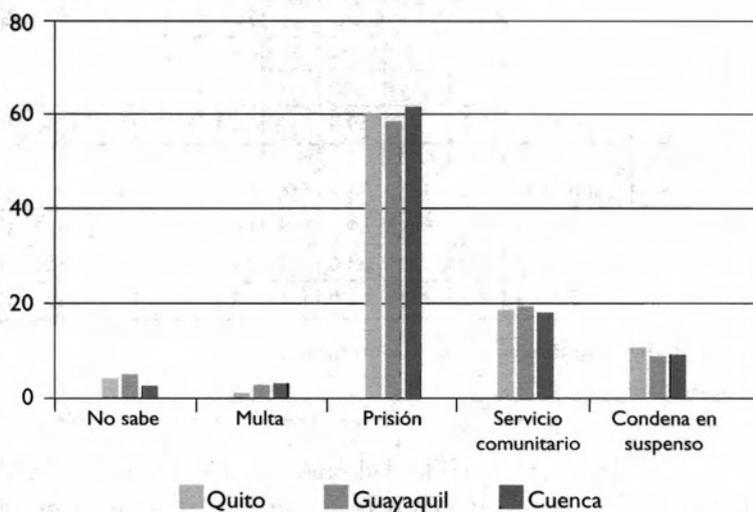
A: No sabe B: Multa C: Prisión D: Servicio comunitario E: Condena en suspenso  
Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Seis de cada 10 afirman que para los ladrones reincidentes debería establecerse como pena la prisión, esto sin mayores diferencias entre los distintos niveles educativos. El servicio comunitario es propuesto por el 6 al 24% de los encuestados y porcentualmente con una gradiente creciente desde los de ninguna instrucción (6.3%) y el 23,5% de los de nivel educativo superior.

El establecimiento de multas tiene porcentajes bajos en todos los grupos de nivel educativo.

Gráfico 27

¿Qué pena debería recibir un ladrón reincidente, según ciudad?



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

No existe variación entre los encuestados de las tres ciudades sobre la pena que deberían recibir los ladrones reincidentes. La mayoría de entrevistados (60%) considera que la prisión es el castigo adecuado. El servicio comunitario es también una opción importante en el 20% de los casos.

En la valoración de la pena que deberían recibir los reincidentes no interviene la edad de los entrevistados. La importancia y secuencia de las distintas opciones es la misma, en general, en todos los grupos de edad.

Cuando el análisis se realiza por nivel de ingresos se mantiene la misma jerarquía. Sin importar la ciudad, en todos los niveles de ingreso, la prisión es la pena que se afirma como más adecuada en caso de reincidencia de delito (60%); le sigue en importancia el servicio comunitario (20%)

En la ciudad de Quito se observa una relación, a mayor nivel de ingresos se considera porcentualmente con mayor fuerza a la prisión como la pena más adecuada para castigar las reincidencias. En Cuenca sucede exactamente lo contrario y en Guayaquil no se establece ningún ordenamiento.

## Conclusiones

- El objetivo final de la medición de la victimización es clarificar por qué las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, para que sean verdaderamente eficaces y respetuosas con los derechos de todas y todos los ciudadanos, han de construirse sobre el reconocimiento de las diferentes necesidades de cada colectivo en esta materia, y por esta razón el compromiso es de todos.
- Una encuesta de victimización permite conocer con mayor exactitud lo que está sucediendo en una localidad con relación a delitos contra las personas y los hogares puesto que no todos se denuncian y, por lo tanto, nunca serán parte de los sistemas de información establecidos.
- El índice de victimización expresa el porcentaje de personas (mayores de 15 años) que fueron víctimas de por lo menos alguno de los siguientes delitos durante los últimos 3 años: delitos a las personas (robo con y sin fuerza, ofensas sexuales, ataque/amenaza, daño psicológico); delitos a los hogares (robo vivienda, robo vehículo, fraude al consumidor, corrupción/soborno)
- El índice de victimización en el área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca es de 22%. Una de cada cinco personas ha sido víctima de cualquiera de estos delitos No hay diferencia en el índice de victimización entre las ciudades estudiadas.
- Con relación a los delitos que atentan contra los hogares se identifica que entre las ciudades existen diferencias importantes. En Quito el problema de fraude al consumidor es elevado (44%), mientras que en Cuenca es menor (17.5%) y en Guayaquil es pequeño comparativamente (5%)
- El robo o intento de robo a las viviendas es alarmante. En Quito prácticamente una de cada 5 viviendas han sido objeto de este delito (18.3%) y porcentajes importantes presentan Cuenca (13.5%) y Guayaquil (12.1%)

- El robo de vehículos es más importante en Guayaquil (14.9%) y en Cuenca (13.5%) que en Quito (11%). Pero aunque visto de esa manera resulte inferior comparativamente, es sorprendente que una de cada diez hogares reporten haber sido objeto de intento o de robo del vehículo de la familia en los tres últimos años.
- Si observamos el porcentaje de denuncias por delito, ninguno de ellos llega al 50%. Es decir ni aquel que se denuncia con mayor frecuencia llega a la mitad de lo sucedido.
- En Quito el 90% de los que no denuncian cree que es inútil hacerlo, en Guayaquil el 73% y en Cuenca el 68%
- Siete de cada diez personas se sienten poco o nada seguros caminando en su barrio durante la noche.
- Cuando ocurre un delito, ocho de cada diez afirman que la actuación de la policía es regular o mala y solamente de 3 de cada cien afirman que es muy buena.
- Cuando se aborda la prevención del delito en los jóvenes, como área de interés, la mayoría asevera que es indispensable mayor disciplina por parte de los padres. A la reducción de la pobreza le conceden importancia entre el 15 y el 23%, esto de manera creciente en relación directa con el nivel educativo. A mayor nivel de educación se le concede porcentualmente una menor importancia al endurecimiento de penas. Los de nivel educativo superior le conceden en un 4% papel en la disminución de los delitos de los más jóvenes, en tanto que los de ninguna instrucción lo hacen en el 8.8%.
- El promedio de la población estudiada que habla sobre delincuencia y seguridad en las ciudades estudiadas es de 65%, si relacionamos con el índice victimización significa que es alrededor de 3 veces mayor que la victimización real (22,6%), lo que denota la importancia de esta problemática en la población.

- La sensación de inseguridad es tres veces superior a la victimización real acaecida. Es decir supera con creces la percepción de su ambiente como inseguro y lógicamente impacta en las actividades diarias propias y de la familia.
- Esta primera encuesta de victimización, constituye una línea de base que deberá ser continuada por similares, que permitan tener una idea dinámica de lo que vaya sucediendo y que además podrá medir el impacto logrado por algunas acciones orientadas a modificar esta realidad preocupante.

## Bibliografía

- Alvazzi de Frate, Anna *Cara a cara*, Instituto Interregional de Investigación de Naciones Unidas sobre el Delito y la Justicia, Roma, 2000.
- Bridgemen, C y L. Hobbs, *Preventing Repeat Victimization: The Police Officer's Guide*, Home Office Police Research Group, Londres, 1997.
- Dirección Nacional de Política Criminal, *Delito urbano en Argentina*, Buenos Aires, 1997-1998.
- Naredo, María, *Seguridad y ciudadanía: necesidad de un "pacto de convivencia"*, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n8/amnar.html>, Madrid, 1998.
- Tilley, N, *Thinking About Crime Prevention Performance Indicators*, Home Office Police Research Group, Londres, 1995.

## Glosario

**Robo en vivienda-** Todo caso en que alguien ingresa a un domicilio, en ausencia de sus ocupantes, sin autorización y sustrae o intenta sustraer uno o más elementos. Las preguntas refieren al sujeto entrevistado y comprenden la victimización del resto de la familia conviviente.

**Robo de vehículos-** Casos en que un automóvil es sustraído del poder de disposición de su dueño contra su voluntad. Se excluyen los casos de uso de violencia contra las personas. Las preguntas se refieren al sujeto o a algún familiar conviviente.

**Hurtos personales-** Casos en que un objeto es sustraído a una persona sin violencia o con violencia mínima (ej. arrebato callejero).

**Robo con violencia-** Casos en que un objeto es sustraído a una persona con alto riesgo de que ésta resulte herida, sea por el uso concreto de violencia o de amenazas.

**Lesiones o amenazas -** Casos en que una persona es víctima de agresiones físicas, o de amenaza de tales agresiones.

**Estafa o fraude-** Casos en que con el empleo de un medio engañoso una persona obtiene de otra una prestación económica perjudicial para la víctima del engaño.

**Corrupción (cohecho)-** Casos en que un funcionario público solicita a un particular una suma de dinero u otro bien a fin de hacer o de dejar de hacer algo que le compete en su calidad de tal.

**Ofensas sexuales-** Casos en que una persona es objeto contra su voluntad de actos de connotación sexual.

En todos los casos se trata de lo que las personas encuestadas consideran, perciben como delito, dando cuenta para nosotros de un hecho presunta-

mente delictivo. Por lo tanto, en este contexto cuando se lea delito se quiere significar lo expuesto precedentemente, de ningún modo el concepto jurídico.

# La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social

Cornelio Marchán\*

Inseguridad y violencia son palabras con múltiples significados. Sirven para designar desde la agresión física hasta la coerción psicológica; desde la convulsión política hasta la pobreza; desde la reducción de los espacios habitables hasta el encierro forzado. El hambre de un niño refleja tanta violencia como el bombazo de un terrorista. Sobre eso vamos a reflexionar en este seminario.

La sociedad contemporánea está atravesada por infinitas modalidades de inseguridad y violencia y no todas son delincuenciales, porque la violencia también es esa forma extrema de relación social que se produce cuando las posibilidades de comunicación y entendimiento se reducen a cero.

En países como el Ecuador las condiciones de vida, signadas por la pobreza y la inestabilidad política, reflejan ese grado cero de comunicación y entendimiento entre gobernantes y gobernados, entre Estado y sociedad civil. El resultado es la violencia social, que no es lo mismo que la violencia reflejada en la crónica roja, o en las estadísticas policiales, o en la experiencia cotidiana de los habitantes, sino algo más complejo que tiene que ver con las desigualdades sociales y económicas y con las maneras como la gente reacciona ante esa situación.

El reto que debemos plantearnos en este seminario es entender que el problema de la violencia y la inseguridad no se reduce sólo al aspecto delincuenciales en el que unos individuos atacan a otros para apropiarse de sus bienes materiales o valores económicos. Reducir el origen de la violencia y la

---

\* Presidente Ejecutivo de Fundación ESQUEL

inseguridad a la confrontación entre delincuentes y ciudadanos, entre malvados y honrados, sería lo mismo que enfrentar el problema basados en la tramposa lucha del bien contra el mal, ese viejo lugar común, esa piedra que obstruye el pensamiento e impide reflexionar socialmente, porque de antemano divide al mundo en buenos y malos.

Los que hacen la guerra, los que están envueltos en conflictos entre estados, los que eliminan a los líderes contrarios están convencidos de actuar en el bando del bien.

Propongo que pensemos en la inseguridad y la violencia como resultado de un modo de organización social en crisis. ¿Y qué entendemos por crisis? Ese estado de cosas en el cual los miembros de una sociedad sienten que han perdido los referentes para encontrar soluciones a los problemas comunes. Esa pérdida de referentes sumerge a los individuos en la inestabilidad, la angustia, la desorientación, o sea en la crisis.

En otras palabras, el sentido de la vida y la convivencia social se ha diluido hasta desaparecer por completo. El aumento de la violencia y la inseguridad en nuestras ciudades ha llevado a sus habitantes a desarrollar reflejos de defensa, como la contratación de guardias privados, la instalación de alarmas, la construcción de muros para auto clausurarse en sus propios domicilios y, en casos extremos, la justicia por mano propia.

Esos comportamientos ciudadanos evidencian que el Estado ha perdido su condición de garante de la paz. Se ha roto lo que Jean Jacques Rousseau llamaba el Contrato Social, que consiste en asociarse los individuos y entregarle al Estado la autoridad para velar por el interés colectivo. La confianza ha desaparecido y en su lugar se ha instalado el miedo, la emoción más atentatoria contra la capacidad de raciocinio, y el estado emocional que determina actualmente la actitud de las personas frente a su entorno y a sus semejantes.

Los gobernantes, los medios de comunicación y los habitantes en general narran todos los días el miedo desde sus diversos intereses y percepciones. Los primeros mediante discursos que llaman al orden y a la represión del delito; los segundos mediante titulares tremendistas y cobertura detallada de la crueldad delincuencial; y, los últimos mediante pequeños relatos de miedo que se hacen entre vecinos o entre compañeros de trabajo como para exorcizar una realidad que oprime y ante la cual no encuentran soluciones.

Desde las organizaciones de la sociedad civil, como la Fundación ESQUEL, preferimos mirar el problema de la inseguridad y la violencia como resultado de una crisis generalizada que involucra tanto a las personas como a las instituciones.

Desde esa visión buscamos soluciones que no se limiten a la represión armada del delito, a la simple exigencia de mano dura policial, o a la paranoia de mirar en cada transeúnte a un asesino en potencia y en cada ciudadano a una víctima en potencia. Desde la sociedad civil proponemos otras maneras de recuperación de nuestras ciudades, de nuestros espacios de existencia, no desde la práctica disciplinaria, vigilante y armada, sino desde el ejercicio de la ciudadanía, la solidaridad y la justicia social.

Estamos convencidos de que la mejor manera de luchar contra la inseguridad y la violencia es el mejoramiento de la calidad de vida, el acceso a un sistema de justicia ágil y eficaz, a una educación en valores, a una cultura de respeto a los derechos humanos, a una valoración de las diferencias culturales, a una apropiación del espacio por parte de la comunidad... En suma, proponemos una recuperación social, civil y comunitaria de nuestro entorno ya sea urbano o rural.

Comienzo a escuchar con mucho agrado propuestas de algunas autoridades locales como la del alcalde de Loja, que dice que la seguridad no se mide de la puerta de calle hacia adentro, sino hacia fuera, o sea en el espacio de todos y por eso trabaja en la dignificación de ese espacio haciéndolo más habitable.

Escucho también que el alcalde de Esmeraldas privilegia en sus obras públicas la mano de obra comunitaria, con lo cual ha logrado crear fuentes de trabajo que alejan a los jóvenes del pandillismo.

Y así, decenas de iniciativas no solo de las autoridades sino de grupos ecologistas, de mujeres, de jóvenes, de derechos humanos, que promueven nuevas maneras de ser y de estar en el mundo.

Creo que uno de los grandes objetivos de la discusión sobre seguridad ciudadana es identificar esas formas de recuperación de nuestro espacio de existencia; imaginarnos las formas de intervención social que privilegien la paz en lugar de la guerra, la ocupación de los espacios públicos en lugar del encierro forzado, la inclusión social de las personas en lugar de su exclusión y marginación.

# Responsabilidad social en la seguridad ciudadana\*

José Castro\*\*

Dada la coyuntura actual, la seguridad se ha vuelto un tema de interés público. Voy a explicar por qué llamé a mi ensayo *La casa tomada*, que es el título de un cuento de Julio Cortázar. En ese relato hay algo dentro de la casa que se va tomando todos los espacios —los dormitorios, los pisos, la sala— y arrinconando en un espacio más reducido a un simple y silencioso matrimonio de hermanos, que finalmente terminan saliendo de la casa por la ventana y tirando las llaves en la alcantarilla para que nadie vuelva a entrar en ella. Cuando me propuse escribir el ensayo, hice una analogía con este problema de la seguridad y me pregunté qué es lo que nos va arrinconando a nosotros los ecuatorianos a un espacio cada vez más reducido. Y la respuesta fue directa: el temor, el miedo. No obstante, como dice Ernesto Sábato, los seres humanos no podemos representar nunca las angustias metafísicas solamente con puras ideas, sino que debemos encarnarlas. ¿Dónde se encarna ese temor? Para mí, en la sensación de inseguridad cotidiana: caminamos por un barrio por el que hemos pasado durante diez años, y ahora miramos continuamente hacia atrás porque tenemos ese temor a nuestras espaldas.

Antes de explicar por qué se produce esta relación entre temor e inseguridad, cabe señalar que entre las distintas entradas para este tema de la seguridad pública yo he decidido optar por tratar de entender el concepto de seguridad y el cambio que ha sufrido frente a los nuevos escenarios y las nue-

---

\* Ensayo ganador del concurso universitario “Responsabilidad social en la seguridad ciudadana” organizado por la PUCE y propiciado por el Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”.

\*\* Estudiante de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

vas realidades. Luego, dentro de este nuevo marco, intentar establecer cuál es la relación entre las dos entidades de seguridad, o sea las Fuerzas Armadas y la Policía. Y, finalmente, ubicar cuál es la importancia de la participación ciudadana en este nuevo contexto.

En el debate actual sobre la seguridad sobresale la premisa de que es el sistema político el que debe dar respuestas a este tipo de problemas. La nueva visión de seguridad no se concibe solamente como un asunto de presupuesto o de equipamiento o de creación de cuerpos especiales, sino que se enfoca en la necesidad de elaborar una política de seguridad clara, que no violenta ni contradiga los principios de la democracia, entendida ésta no sólo como la democracia formal o sea como el óptimo funcionamiento de los sistemas de elección o el ejercicio de los derechos políticos, sino como un sistema que rescate el derecho al bienestar y a la seguridad de la población.

La elaboración de una política pública de seguridad es esencial, pero será el concepto mismo de seguridad sobre la cual ésta se desarrolle el que determine las circunstancias que permitan acciones de protección llevadas a cabo por instituciones estatales destinadas a este fin. Antes de abordar esto quiero citar dos cambios fundamentales que se han producido: primero, no es para nadie desconocido que el fin de la guerra fría marcó un nuevo contexto que aceleró, profundizó o mejoró los procesos de democratización en América Latina y que modificó las prioridades que tenía el Estado hasta antes de 1989. Al reducirse el número de sospechosos en la sociedad y la paranoia estatal y social que existía en ese entonces, se abre la posibilidad de discutir el tema de la seguridad como un problema público, como un problema de la sociedad y hacer participar a la sociedad respecto de cómo quiere que se trate el tema. Segundo, hay que considerar que existe una diferencia fundamental entre lo que es seguridad interna y lo que es seguridad externa o, poniéndolo en términos institucionales, lo que son las Fuerzas Armadas y lo que es la Policía. En el caso de esta última, su objetivo fundamental es mantener el orden público y garantizar la protección y derechos de la persona. En lo que concierne a las primeras, la seguridad externa, que le compete, tiene otro referente: otro estado o un actor disidente del sistema, que se convierte en una posible amenaza.

Esta distinción es común en América Latina, aunque en países como República Dominicana la diferencia entre estos dos espacios no es muy notoria. Sin embargo, en el Ecuador se introduce la distinción entre los roles y

las responsabilidades de cada una de estas dos instituciones en la Constitución de 1945. Concretamente, el Art. 120 se refiere de modo expreso a que la Policía es una institución civil –y yo recalco lo de civil–, sin fuero especial, destinada principalmente a garantizar el orden interno y la seguridad individual y colectiva. Por su parte, a las Fuerzas Armadas les quedaron reservadas la seguridad y la defensa nacionales, considerando la presencia real o hipotética, actual o potencial de algún enemigo externo.

Pese a la distinción que se establece entre seguridad interna y externa, en el Ecuador ha existido la tendencia a identificar a la seguridad interna con la externa, lo que ha causado confusión entre las funciones de los militares y de los policías, llegándose inclusive a que una institución invada los espacios de la otra. Este desconcierto que se produce en la sociedad crea también distorsiones en los mecanismos a los que recurren ambas instituciones a la hora de tratar el tema de la seguridad. Las secciones conjuntas de las Fuerzas Armadas y la Policía son consideradas como normales en los nuevos escenarios, donde los conflictos y los delitos comunes y de la vida cotidiana se mimetizan con problemas globales o internacionales más inclusivos como el terrorismo, el narcotráfico, la guerrilla. Todo esto constituye, además, un síntoma de la incapacidad de los gobiernos para aplicar políticas preventivas e integrales de control.

En este contexto, la colaboración institucional entre Fuerzas Armadas y Policía se presenta siempre en situaciones de crisis y precisamente por ello concitan la simpatía de la sociedad civil. Si bien es cierto que en términos de popularidad esto es aceptable, a nivel institucional genera un grave problema: la modificación de las estructuras tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas. En el ámbito policial los cambios pueden verse en el incremento de los métodos militares que ha asimilado la institución y que se evidencian en la creación de grupos especiales como el GOE, el GIR, las unidades antisequestros y antidrogas que, curiosamente, tienen relación con la DEA de los Estados Unidos.

Los cambios en el ámbito militar también presentan problemas, sobre todo en lo atinente a la ampliación de sus funciones, que se justifica bajo el nuevo concepto de seguridad, entendida ésta como prevención de conflictos. Obviamente, tal ampliación permite a las Fuerzas Armadas actuar de una manera directa en el control de la población, intentando modificar las circunstancias sociales que subyacen a la violencia. Con esta idea, en las

campañas de seguridad, educación, alimentación, de vivienda que realizan los militares, las Fuerzas Armadas aparecen como puntal de apoyo a la seguridad nacional, es decir se identifica seguridad con desarrollo, identificación muy peligrosa para la democracia, principalmente porque la seguridad puede ser vista únicamente desde el punto de vista militar y, por supuesto, se puede llegar a responder con soluciones militares a problemas que no deben tenerlas, por ejemplo la migración.

Si bien la militarización de los métodos policiales podría verse justificada por el aumento de la delincuencia organizada, en lo ideal las técnicas deberían ser eminentemente policiales, es decir estar destinadas a restituir el orden. La diferencia de percepción entre lo militar y lo policial es muy clara: en la visión de los militares la delincuencia y el conflicto social aparecen ligados a la idea de guerra interna. En esa misma visión, la guerra se gana aniquilando al enemigo. Por esta razón, si la Policía utiliza métodos militares, por lo menos tratemos de que estos aseguren un principio de protección de la vida humana y, en última instancia, que esta protección de la vida humana sea la razón de ser de toda política pública de seguridad. Desafortunadamente la falta de precisión de este tipo de políticas ha hecho que en lugar de promover la racionalización de los recursos destinados a la defensa y su reorientación hacia el entrenamiento, equipamiento o incremento de las capacidades de la fuerza policial, los gobiernos han tendido más bien a transferir las funciones militares hacia las de la Policía. En este punto es importante la participación ciudadana, precisamente porque la construcción de un espacio de discusión debe buscar concienciar a la sociedad civil sobre esta problemática a fin de ayudar a corregir las distorsiones que ahora existen entre estas dos entidades de control.

La participación ciudadana busca, a mi juicio, que el temor fundado que tiene la ciudadanía sea desterrado de los espacios cotidianos, de los barrios. La presión social debe estar encaminada:

1. A que el Estado aclare cuáles son las funciones específicas de cada institución, determinando los espacios sobre los cuales actuará cada una de ellas y los mecanismos de que dispondrán para hacerlo.
2. A lograr mayor transparencia institucional. No se puede justificar la reserva amparada en el viejo discurso de la seguridad. No se debe dejar espacios a especulaciones que desgastan la imagen institucional y generan desconfianza en la sociedad civil.

3. A buscar una transformación estructural en la organización del Estado, que lleve a los miembros de estas instituciones a cumplir con su misión constitucional.

La Policía es una institución de carácter civil –recalco nuevamente– que debe contar con la colaboración de la sociedad civil. En la sociedad civil hay que emprender verdaderos procesos de educación ciudadana sobre seguridad, a la vez que es necesario elevar el nivel profesional de las instituciones de control estatal. En el caso de la Policía, sobre todo en lo que tiene que ver con el aprendizaje de métodos que restituyan las relaciones ciudadanas y el orden, que no sean punitivos ni represivos precisamente porque si se confunden, no restituyen y tienden a ser mucho más represivos, llegando inclusive a generar procesos y mecanismos antidemocráticos que pueden atentar contra los derechos humanos.

La creación de una conciencia en la sociedad civil debe apuntar a que si bien la institución especializada para la seguridad es la Policía, no solamente en ella recae la responsabilidad de alcanzarla. El papel de la sociedad debe ser uno de reciprocidad con la institución policial en pequeñas cosas: otorgar información precisa al ser interrogada, no intentar evadir responsabilidad ciudadana por la vía de los sobornos que no hacen sino alimentar ese círculo vicioso que todos conocemos como corrupción. No involucrarnos en la discusión de las políticas de seguridad, nos señala como parte del problema. La indiferencia frente a este tipo de temas ha permitido que la sociedad viva en un ambiente donde la violencia y la inseguridad se están apoderando, con intensos sonidos, de mayores espacios.

Tampoco debemos permitir que la alta criminalidad se convierta en un factor de control de la población. Por pretender que la seguridad sólo le compete al Estado, éste se ha acostumbrado a aplicar mecanismos paliativos y solamente coyunturales y en lugar de buscar restaurar el orden, pretende eliminar las causas del desorden, aplicando métodos más cercanos a la represión que a la protección.

Finalmente, considero que el problema más grave de la seguridad es precisamente que no se la ve como un problema. La convocación a este tipo de seminarios ayuda a que la seguridad sea tratada como lo que es: una política pública.

# **Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana**

# Seguridad y convivencia

Juan Carlos Melián\*

Para comenzar, quisiera decir que la seguridad pública es multidimensional y debe ser entendida como la búsqueda de una situación que garantice a la ciudadanía el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales, siendo de competencia exclusiva del Estado el mantenerlas y asegurarlas. Si aceptamos este concepto entendemos esa multidimensionalidad.

La seguridad pública comienza a tener una importancia capital para los gobiernos de América Latina más o menos hace quince años, cuando los Estados se vieron abocados a la necesidad de propugnar políticas en la materia, sobre todo dados los factores sociales propios de las nacientes democracias que muchas veces se han visto desbordadas por serios problemas de gobernabilidad. Cabe recordar que debieron enfrentar situaciones sociales que aceleraron la marginalidad, el consumo de drogas y la transnacionalidad de los delitos complejos.

Ante factores por todos conocidos, me surgen varias preguntas: ¿la bipolaridad representaba hacia el interior de los Estados más seguridad pública? ¿Analizamos, con la caída del Muro de Berlín, qué cambió para nuestra sociedad? ¿Es este el capitalismo del estado de bienestar que buscábamos? ¿O fue la globalización la que nos lo impuso?

Evidentemente que hay respuestas y es por ello que decimos que la seguridad pública necesita desarrollo, crecimiento, educación, salud, bienestar social, entre otros factores. En el “mientras tanto” se debe crear una política pública incluyente, que contenga a la sociedad en su conjunto y donde el Es-

---

\* Profesor investigador de la Universidad de Quilmes, Argentina

tado lleve el rol trascendente de director de orquesta, capaz de contener a todos sin excepción: los Foros, las ONG, etc., permitiendo generar, como el documento base que se nos ha sometido a consideración lo señala, una conciencia ciudadana. Ahora bien, ¿cómo generarla? En principio tenemos una visión realista de estos fenómenos: entender que los excesos y la intolerancia lesionan en lo profundo del tejido social. Esto no puede efectuarse sin un claro principio rector: el Estado de derecho, armonizado en el viejo apotegma “la libertad de cada uno en relación con la libertad de los demás”.

Concebir a la comunidad es prácticamente entenderla desde los comienzos del ser humano que, con aciertos y errores, ha podido construir a través de los siglos una sociedad que permita conciliar autoridad, poder y realización del individuo. Cuando esta ecuación se deforma todo conduce al desorden de la comunidad. Es una ecuación que debe estar siempre presente en todo análisis que de ella se haga y es fundamental definir el equilibrio de la fórmula porque, si no, cada elemento más que el otro puede deformar el principio de toda comunidad organizada. ¿Cuál sería entonces el punto de arranque? Nuestras leyes, nuestras costumbres, nuestro estado social; determinar qué somos, buscar lo que debemos ser y hacia qué punto, gradualmente, debemos encaminarnos. Para ello considero y es bueno tener en cuenta: 1) no salir del terreno práctico; 2) no perderse en abstracciones; y, 3) tener el ojo puesto en el profundo de nuestra sociedad.

Un hombre es libre de moverse sólo cuando está solo: en una isla hace lo que quiere y lo que puede.

En el orden jurídico es necesario tener en cuenta el no hacer daño. Esto es la génesis del Estado de derecho. ¿Qué responsabilidad debe asumir el Estado? Como ciudadanos debemos exigir protección para uno y para con los demás, protección de mi libertad y de la de los demás. Mi miedo es pensar que mi seguridad va a depender del mejor armado. Esto es caer en lo que antiguamente conocíamos, y no hace mucho tiempo... en las mafias que nos brindaban la protección en los barrios y a las cuales se les debía pagar un sustento porque estaban mejor armadas. Estos son los riesgos cuando nosotros no ponemos al Estado a la cabeza de la conducción de la seguridad. Necesitamos asumir que ello conlleva aceptar “mi” restricción a “mi” libertad y que el Estado cuide la que me queda. Ceder y conceder es algo importante para entender aquello que dije al principio: cuál es el límite de mi libertad respecto de “mi” sociedad. Esto nos induce a comprender que

la libertad no es absoluta. Debemos crear conciencia ciudadana y en principio es muy importante crear apego a las normas por más simples y sencillas que sean, ya que al aceptarlas desde el principio podemos ir creciendo hacia el todo. ¿Por dónde pasa el andarivel de esta sencilla definición? Por respetar hasta el simple cruce de una senda peatonal. Si no entendemos aquella sencilla restricción de no fumar en un ascensor, por solo que uno esté en él, estamos negando el derecho de respetar por el otro.

Lo que debemos entender en esto –y que ha sido aplicado en algunos países y con mucho éxito– es la prevención del delito menor. No se alcanza la tolerancia cero desde la violencia de las ideas. Se la alcanza desde la comprensión del respeto por el otro y ese respeto nace y se desarrolla en la virtud de aceptar las normas a las cuales “me” debo como individuo y como parte de esta sociedad que integro.

Debemos educar a los hijos no solo con la palabra: no hagas esto, no hagas lo otro... Pero si cuando lo llevo de la mano y cruzo por la mitad de la cuadra y mi hijo me dice “pero si tú dices que cruce por la senda” y yo digo “bueno pero ahora vienes conmigo...” estamos deformando el principio de la norma que nos impone un modo de vida, el de vivir en la comunidad. Todo comienza por aceptar las normas de la comunidad y en las pequeñas cosas siempre está el desarrollo del respeto por las grandes.

Soy un firme y fiel convencido de que es en la familia, como núcleo de una comunidad, por donde se debe empezar. A veces confundimos crisis social, pobreza, exclusión con permisividad. Decimos pobre gente, no tiene qué comer y comenzamos entonces a degradar el respeto por la autoridad. Debemos ser fieles cumplidores de no mezclar el conflicto con el problema.

Siempre he dicho que la dignidad de la familia es el pilar sobre el cual se construye la razón de ser de los pueblos. No hay pueblo digno sin familia digna. Es por ello que propender a su búsqueda es el objetivo de todo gobernante. La caridad es un sentimiento del ser, pero la lástima para con el otro es lo que nos vacía de contenido.

La seguridad pública es en principio una larga carrera que no se gana con velocidad sino con perseverancia y claridad. Y, fundamentalmente, la claridad en los objetivos es en fin la búsqueda de una comunidad segura que nos permita realizarnos en paz y armonía con el otro.

# El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Lorena Vinueza\*

El Municipio de Quito ha venido realizando esfuerzos importantes para que el tema de la seguridad sea debatido por todas las instancias a las que les compete la respuesta, así como por los ciudadanos y ciudadanas, porque estamos convencidos de que es la organización comunitaria, la solidaridad, el respeto por los valores y derechos lo que nos hará lograr una sociedad mucho más segura.

El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana es el resultado de un esfuerzo conjunto entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Policía Nacional, el Municipio de Quito, la Dirección Nacional de Género, la Fiscalía y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), es decir de un esfuerzo interinstitucional que ha permitido que hoy por hoy Quito sea la primera ciudad en el país que cuenta con un observatorio que nos permite conocer cuál es la situación de violencia y de delitos que afecta al Distrito Metropolitano.

¿Cuál fue la situación que motivó la implementación del Observatorio por parte de todos los actores que acabé de mencionar? Los sistemas de información eran poco comparables y poco accesibles, entre las propias instituciones involucradas en la seguridad. Nosotros como Municipio no disponíamos de información de la Policía, e igual le sucedía a la ciudadanía. Había un acceso fraccionado a la recopilación de datos, un subregistro, duplicidad y pérdida de información. Los sistemas de información interinstitucional estaban desarticulados. Es decir, la Policía, la Fiscalía y el INEC te-

---

\* Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

nían sus propios datos, sin ningún nivel de coordinación. Carecíamos de información adecuada y aquella a la que teníamos acceso muchas veces era sesgada e incluso manipulada, no sé si intencionalmente o no.

Por otro lado, al ser un tema tan vulnerable la seguridad debe ser tratada con la mayor seriedad posible y en muchas ocasiones los medios de comunicación carecen de la información confiable que les permita a su vez difundirla adecuadamente a la comunidad.

Adicionalmente, eran pocos los recursos económicos asignados para trabajar en la problemática y asistíamos a un fomento de actitudes violentas en la comunidad, justamente por el hecho de no contar con indicadores clave que permitieran conocer mejor la situación de violencia, frente a la cual eran insuficientes las acciones de vigilancia e intervención.

Enfrentamos asimismo limitaciones de tipo técnico y tecnológico que el Observatorio pretende resolver: inexistencia de procesos analíticos de los datos, ausencia de indicadores fiables y, en consecuencia, dificultad para la rendición de cuentas. Al disponer de indicadores que permiten medir el impacto de las acciones, el Observatorio nos permite rendir cuentas en función de estadísticas sobre el aumento o la reducción de la inseguridad.

El fin del Observatorio es constituirse en un espacio interinstitucional y multidisciplinario de reflexión, debate y divulgación de los fenómenos de seguridad, que nos permita realizar una aproximación crítica a conceptos y estadísticas ya existentes y desarrollar una capacidad de análisis para evaluar las acciones.

Hay poco conocimiento sobre el tema de la seguridad. Cuando en las encuestas se le pregunta a la gente qué piensa sobre el tema, por lo general sólo habla de que necesita que no le roben sus domicilios o sus pertenencias. Es todo lo que los ciudadanos saben sobre seguridad y en esa medida ha sido un trabajo importante ir posicionando y dando a conocer una visión más amplia de lo que es la seguridad: un problema de la sociedad en su conjunto, que tiene raíces estructurales.

## **Nuestra misión**

La misión del Observatorio es suministrar información actualizada y confiable sobre la evolución de los delitos de impacto social y otras manifesta-

ciones de violencia en el Distrito Metropolitano de Quito. Como sabemos, el delito no es la única manifestación de violencia. La violencia intrafamiliar, que nos afecta profundamente, también es una manifestación de violencia y no necesariamente es un delito.

Como macroactividades tenemos las de recolectar, consolidar, validar, clasificar y procesar la información, con la finalidad de suministrar datos tanto al Comité Interinstitucional –donde están representadas todas las instituciones que trabajan en la prevención y atención del delito y la violencia– para que se puedan tomar decisiones oportunas, cuanto a la ciudadanía en general, que tiene el derecho de estar informada y la necesidad de participar de una manera más activa. También a los organismos internacionales que nos han venido apoyando en todo este proceso –el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)– y que han participado activamente con el Municipio de Quito apoyando el diseño del Observatorio y de políticas; a la sociedad civil; y, a las organizaciones de investigación.

Esta información, que ha sido recolectada de las fuentes primarias y analizada en el Observatorio junto con el Comité Interinstitucional, le sirve para la toma de decisiones tanto al Municipio de Quito como a la red de actores que acabo de mencionar y al Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que está presidido por el alcalde y en el que están presentes la Policía Nacional, la Fiscalía, el Ministerio de Gobierno, el 911, los Bomberos, el Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional, la Dirección de Seguridad y la Intendencia de Policía. En este Consejo se presentan los informes de avance de todas estas instituciones para proceder a tomar las decisiones. La finalidad que tienen estas instituciones, el Consejo, el Municipio y la red de actores es definir políticas públicas.

Quiero manifestar aquí que con el apoyo del PNUD hemos trabajado junto con la Policía, la Intendencia, la Fiscalía, otras instituciones, OG y ONG y ciudadanía en general en la formulación de la política pública que regirá en el Distrito en materia de seguridad ciudadana. Este documento será presentado en breve a ustedes por el alcalde y con el PNUD y será muy importante la más amplia participación de la ciudadanía y la crítica constructiva que puedan hacer al documento para continuar ejecutando los proyectos que ahí se encuentran planteados.

Las intervenciones que se hagan en función de estas políticas estarán siempre encaminadas al campo de la prevención. Obviamente, la policía tiene por función el control, pero a través de su Programa de Policía Comunitaria está también incidiendo en lo que es la prevención del delito. Todo este sistema permitirá el mejoramiento de la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. La permanente retroalimentación del sistema del Observatorio nos suministrará, también de modo permanente, datos acerca de la violencia y los delitos. Hasta el momento, todo lo que acabo de mencionar está ya implementado. Se encuentra funcionando el Observatorio, está conformado el Comité Interinstitucional, se ha emitido ya el primer Informe de Seguridad con algunos indicadores sobre violencia, muertes violentas y delitos que nos permite tener una línea base con la cual evaluaremos las intervenciones tanto de la policía como del Municipio en los temas de seguridad y podremos rendir cuentas acerca de la tasa de seguridad que fue impuesta por el Municipio en el año 2003.

### **Los temas y el financiamiento del Observatorio**

Son temas de vigilancia y análisis por parte del Observatorio las muertes por causas externas; la violencia contra las mujeres, niños y niñas; las denuncias de los delitos; las encuestas de victimización y percepción de la ciudadanía sobre la delincuencia y la inseguridad, que lleva adelante la FLACSO. También el tema de morbilidad hospitalaria de las enfermedades de causa externa, porque en muchas ocasiones a los hospitales llegan las personas que han sufrido violencia intrafamiliar, pero se desconoce que esa u otras razones son la causa de sus lesiones. Esto nos permitirá realizar estudios en profundidad sobre los factores de riesgo y caracterización de lesiones de causa externa.

El Observatorio nos indica, por ejemplo, que la mayor incidencia de suicidios está entre los jóvenes de 10 a 20 años y también hay incidencia entre los 20 y los 30. Estos son temas que deben ser estudiados para que la sociedad en su conjunto pueda dar respuesta a este tipo de problemática.

Como les había mencionado, el Observatorio es un esfuerzo conjunto de varias instituciones y para su financiamiento ha habido el aporte del Municipio de Quito —directamente con su presupuesto—, uno a través de la tasa de seguridad y de la Corporación de Seguridad, uno de FLACSO, otro de

la Fundación Esquel y estamos gestionando el apoyo del BID para completar el financiamiento.

### **Algunas estadísticas**

Nuestro Segundo Boletín Informativo será entregado a la ciudadanía por el alcalde y el comandante de la policía. Contiene la información que se ha procesado durante todo el año 2003 sobre muertes violentas y los delitos más frecuentes. Por primera vez tenemos en el Distrito una recopilación y una base de datos de lo que es violencia intrafamiliar, género y maltrato infantil. Esta era una problemática poco conocida pero ahora contamos con las primeras estadísticas.

Veamos algunas cifras. La mayor causa de muerte en el Distrito son los accidentes de tránsito con el 38,68%, seguidos por las muertes accidentales, con el 17,62%; y, los suicidios, con el 7,68%. En un 7,93% no se han logrado determinar las causas y las muertes violentas por determinar alcanzan el 6,51%.

Estas estadísticas revelan que la mayor causa de muerte en el Distrito es una corresponsabilidad ciudadana e institucional. Tenemos, pues, el compromiso de trabajar en proyectos de educación ciudadana y vamos a empezar a hacerlo. Algunos otros proyectos ya están en proceso de ejecución. Hasta el momento se ha capacitado a 25 mil personas de la comunidad en temas de seguridad y se han conformado 700 comités de seguridad en la comunidad,

Se ha hecho asimismo un análisis comparativo del número de denuncias y la respuesta que la policía les ha dado en la provincia de Pichincha. En cuanto a robo de domicilios, ha habido 2.934 denuncias y 262 detenidos, lo que equivale 8%. Cabe resaltar que no puede haber un ciento por ciento de respuesta, es decir que no todas las denuncias terminan con boletas de captura, toda vez que un mismo infractor puede haber cometido varios delitos. Respecto del robo a vehículos, hay 1.310 denuncias y 110 detenidos. Asalto a bancos: 73 denuncias y 17 detenidos. Asalto a locales comerciales: 532 denuncias y 78 detenidos. Asalto y robo a personas: 2.427 denuncias y 646 detenidos. Es decir que en el tema de asalto y robo a personas la policía ha hecho un importante trabajo. En el tema de extorsión ha habido 64 denuncias y 2 detenidos. En estafas, 2.918 denuncias y 363 detenidos.

Creo que esos son los datos más importantes por ahora.

# Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina

Adrián Bonilla\*

El propósito de esta presentación es tratar de ubicar el contexto en el cual se van enunciando varias de las políticas de seguridad en la región andina. Se trata de identificar diversas transformaciones en el orden internacional que han producido una confusión en los roles de las Fuerzas Armadas y de la Policía y una superposición de las agendas convencionales de seguridad nacional –que se refieren básicamente a la seguridad externa– y las que corresponden a la seguridad interna.

Este es un largo fenómeno de transición que no tiene en estos momentos visos de resolverse rápidamente y que remite a varios hechos sobre los cuales las sociedades de los países andinos y sus gobiernos no tienen control. Uno de ellos es la redefinición del orden internacional luego de la guerra fría. En América Latina, particularmente, el tránsito hacia gobiernos de carácter civil –desde los gobiernos militares de la década de 1970 y 1980– y el cambio que se va operando en las percepciones de amenaza que tienen las entidades que hacen seguridad del Estado. Las amenazas convencionales que enfrentaron estas sociedades durante la guerra fría y durante los primeros años de la década de 1990 se referían a agendas de defensa que respondían a la potencial hostilidad de los Estados entre sí. En el hemisferio occidental, la imagen de preservarlo de la presencia de una potencia extracontinental –la Unión Soviética– con articulaciones y aliados en cada una de las sociedades domésticas impacta en la forma como se concibe la seguridad nacional y en la formulación de percepciones de amenaza, que cons-

---

\* Subdirector académico de FLACSO Sede Ecuador

truyen la imagen de enemigos externos y enemigos internos relacionados entre sí.

Esto justifica una serie de políticas que asocian la idea del desarrollo a la idea de seguridad y legítima —en la lógica de la guerra fría— la participación, la intervención de la fuerza pública, particularmente de las Fuerzas Armadas en América Latina, en los asuntos políticos, económicos y sociales, partiendo de la presunción de que la seguridad supone desarrollo y de que el desarrollo puede significar seguridad. Esta ecuación no es cierta en todos los casos: no siempre ha habido sociedades prósperas y al mismo tiempo seguras. Creo que el ejemplo más claro de lo que ha sucedido es el de Colombia, que fue siempre una sociedad muchísimo más desarrollada que la ecuatoriana o la boliviana, pero al mismo tiempo muchísimo más insegura.

Estas agendas internacionales de seguridad y defensa se dirigían contra la presencia soviética, contra la subversión, pero se transforman luego de la guerra fría. Se modifican, además, por el proceso de democratización o de gobernabilidad civil que vive América Latina y particularmente los países de la región andina, regida por gobiernos civiles, eventualmente de políticos con diferente percepción de la seguridad que la que tenían los jefes o caudillos militares, y porque desaparece la idea de una amenaza extracontinental y, de una u otra manera, la violencia política organizada ligada a lo que representaba o se imaginaba como subversión en la década de los 1980 y principios de los 1990 va desapareciendo y desarticulándose paulatinamente.

Hoy en día, en América Latina y particularmente en la región andina, tenemos dos casos de persistencia de esta violencia, que no necesariamente puede ser calificada en todos sus actos como política: la de los grupos ilegales colombianos y la de los grupos subversivos peruanos. En el resto del continente ha ido efectivamente desapareciendo y dando paso a la posibilidad de concebir nuevos tipos de amenazas con características distintas de las anteriores, en la forma como son imaginadas por las entidades encargadas de la seguridad. La característica central de estas nuevas amenazas así visualizadas es que son transnacionales, es decir no se ubican en un solo lugar sino que más bien son imaginadas como existentes en forma simultánea en todas partes y con la capacidad de atravesar fronteras y por tanto regímenes de seguridad.

## **Una arquitectura institucional obsoleta**

¿Qué tipo de amenazas son aquellas que se visualizan en la post guerra fría? Probablemente la más cercana a todos nosotros en la región andina es el narcotráfico, pero también otras como la delincuencia internacional organizada; catástrofes que tengan impactos en varios países, por ejemplo pandemias como el Sida, como la fiebre del pollo, la gripe asiática, para las cuales las estructuras de las sociedades andinas y latinoamericanas no tienen respuestas inmediatas ni capacidades económicas o sociales para darlas. No obstante, esta idea de amenazas transnacionales choca con una institucionalidad de seguridad, de carácter internacional, que tiene una arquitectura obsoleta y está diseñada para otro tipo de amenazas. La arquitectura institucional de seguridad hemisférica data de 1948, como resultado de la post segunda guerra mundial y su propósito es articular, básicamente a las Fuerzas Armadas de los países del hemisferio, en un régimen de seguridad colectiva con el propósito de neutralizar, por ejemplo, la presencia soviética.

Esta arquitectura institucional internacional hemisférica de seguridad no ha sido modificada hasta el momento y no existen instrumentos internacionales eficientes que den cuenta de aquello que ahora se percibe como nuevas amenazas. En consecuencia, los temas de carácter transnacional tienen que procesarse domésticamente, es decir en cada uno de los países. Y como son temas que aluden no solamente a la seguridad del Estado y sus instituciones y de las personas, sino a aquello que se representa también en forma convencional como orden interno, la respuesta por parte de los Estados va superponiendo las funciones de Fuerzas Armadas y Policía. Así, por lo menos en los últimos diez años en América Latina y particularmente en la región andina, hay una tendencia hacia la policialización de las Fuerzas Armadas, que asumen cada vez más roles de control del orden interno y, al mismo tiempo, una asimilación de competencias tradicionalmente militares por parte de las policías. Las policías se militarizan, al tiempo que las Fuerzas Armadas se policializan y entonces las fuerzas policiales cumplen funciones de control fronterizo.

Si una de las percepciones de amenaza de carácter transnacional vinculadas con el narcotráfico es, por ejemplo, el tráfico de precursores, sicotrópicos ilegales o armas, la Policía cumple labores que la ley dispone pero necesita al mismo tiempo tener una visión estratégica y en algunos países su

presencia en las fronteras es mayor que la de las Fuerzas Armadas. Y esa superposición y confusión de roles y de funciones crea eventualmente competencias o dinámicas de competencia entre las distintas entidades de la fuerza pública o dinámicas de competencia, lucha por presupuesto que se traduce en dinámicas de carácter político por ganar influencia en los distintos Estados porque, finalmente, de lo que se trata ahí es de por dónde viene el presupuesto. Se generan entonces actitudes distintas frente a los temas de seguridad y a las relaciones internacionales: unos son más permeables que otros a transnacionalizarse.

### La seguridad interna vista como seguridad nacional

¿Cómo podemos responder a todos los retos que supone la modificación del orden internacional y que se reflejan tanto en la seguridad interna cuanto en la seguridad externa? Primero, tenemos que entender que el fin de la guerra fría tiene un impulso adicional –los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos– en los cambios de las agendas de seguridad, que ponen un énfasis extraordinario en ver la seguridad interna como seguridad nacional. Es decir, las tareas policiales son sacramentadas y en los propios Estados Unidos se crea toda una nueva división de seguridad, la de *homeland security* (*casa adentro*), que supone una serie de controles estatales sobre la población. Nueva en Estados Unidos, no lo es tanto en América Latina, donde ya antes existía como consecuencia de los regímenes autoritarios de la década de los 1980 y los 1990, pero que tiene un impulso distinto.

¿Cómo concebir entonces la idea, la noción de seguridad? La seguridad del Estado, lo que antes concebíamos como seguridad nacional, ¿es central? ¿De lo que se trata es de preservar sus instituciones, sus leyes, su autoridad y su soberanía? O ¿el eje de la seguridad son las personas? ¿Cómo encontrar una definición que permita asimilar ambas cosas?

El hecho de que las instituciones del Estado sean seguras no supone necesariamente que las personas estén seguras. Los regímenes de seguridad nacional del Cono Sur de los años 1970 y principios de los 1980 potenciaban la seguridad nacional pero eran sumamente inseguros para las personas. La idea de cómo percibe la población la sensación de estar a salvo no es la misma del Estado imaginando que es seguro. Constantemente se hacen encues-

tas en América Latina a propósito de un ejemplo que puede hacer diferenciar ambas cosas: si una persona —es la pregunta— llega a su casa por la noche o por la madrugada y encuentra en la esquina una barricada de la Policía o de las Fuerzas Armadas, ¿se siente más segura o menos segura? La respuesta abrumadora es que la persona se siente más insegura. Entonces, la existencia de dispositivos de seguridad no necesariamente produce la sensación de seguridad. Y si focalizamos la idea de seguridad en la persona, lo que interesa es que la persona se sienta a salvo. Si la persona se siente a salvo, la persona está segura. Para que una persona se sienta a salvo, no se requiere, en estricto sentido, en rigor o hipotéticamente, que haya soberanía. Pero la soberanía es una condición central de la idea de seguridad nacional. De modo que los dos conceptos no significan necesariamente lo mismo y las políticas públicas que emanan de una idea y de la otra, no son necesariamente las mismas.

### **Un puente: la idea de seguridad democrática**

Una idea que puede constituir un puente entre ambas concepciones es la idea de seguridad democrática. ¿Qué supone? Que en democracia —un régimen político donde hay participación y representación de los intereses de la población en el proceso de toma de decisiones, mecanismos de rendición de cuentas y ausencia de impunidad, principios de responsabilidad—, si es que existen instituciones idóneas, su finalidad son las personas. Las instituciones no son un fin, no son la meta de la sociedad. La existencia misma del Estado no es una finalidad. La finalidad de los Estados son las personas, y los Estados, sus instituciones, la imagen de nación que está articulada a la legitimidad de la existencia de los Estados son meros instrumentos, porque en la lógica de una seguridad democrática el fin son las personas.

Visto desde esta perspectiva, en países como los nuestros el problema de la seguridad, de la eficacia y eficiencia de las instituciones no viene dado por la democracia sino por la falta de democracia. Necesitamos más democracia para tener mejores instituciones que puedan proveer de los servicios básicos a las sociedades y uno de ellos es el de la seguridad. Seguridad democrática supone seguridad de las instituciones en la medida en que están al servicio de las personas.

Pero esto nos lleva a un último dilema. Cuando nosotros hablamos de la percepción de inseguridad nos referimos a situaciones o a una idea de permanencia de políticas públicas. Y aquí hay que tomar decisiones y estas decisiones son políticas.

Al hablar de seguridad desde el punto de vista de las personas, podemos hablar de seguridad económica, de seguridad social, de seguridad ambiental... en fin, de una serie de ideas de seguridad que se refieren básicamente a las percepciones de los individuos. Una percepción moderna pero no necesariamente aceptable o en todo caso discutible, es la idea de multidimensionalidad, porque supone evadir la idea de que la seguridad se produce por situaciones y volver a revertir los conceptos y las imágenes de seguridad al Estado y a sus instituciones. Se trata entonces de políticas públicas, de instituciones y no de personas. Ambas lógicas se encuentran en debate y, finalmente, pueden o no ser adoptadas por las comunidades, pero las decisiones son de carácter político.

Si las agendas de la seguridad contemporánea tienen una dimensión transnacional extremadamente importante, hay que decir que esa transnacionalidad o esa transnacionalización no es acompañada por la evolución de sus instituciones. Por ejemplo, en la región andina tenemos externalidades comunes que impactan en la seguridad: la política de los Estados Unidos, el narcotráfico, el conflicto colombiano, los grupos organizados que generan violencia delincuencial y que son fenómenos transnacionales. Pero no hay regímenes transnacionales. Los instrumentos son básicamente bilaterales: acuerdos de cooperación entre el Ecuador y los Estados Unidos, entre el Ecuador y Perú, entre el Ecuador y Colombia, pero no hay nada parecido a un régimen colectivo o cooperativo andino de seguridad y esto nos deja con agendas por procesarse todavía.

# Modelo de gestión pública para la seguridad de Bogotá

Hugo Acero\*

Quiero comenzar por recordar que en 1994 Bogotá era una de las ciudades más violentas, comparadas con otras latinoamericanas como Río de Janeiro, Sao Paulo y Guayaquil.

Para el año 2002, la ciudad registra una reducción de casi un 70% en el índice de homicidios. Generalmente, las capitales son más violentas que otras ciudades y, sin embargo, Bogotá no es la ciudad más violenta del país.

Quiero también señalar que las muertes en accidentes de tránsito en 10 años se redujeron en un 63% y a partir de 1998 comenzaron a disminuir otro tipo de delitos, lográndose en seis años una disminución del 36%.

Seguridad y convivencia son las condiciones de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y deberes sin sentirse víctimas de amenazas y gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad.

En Bogotá el tema de la seguridad fue asumido por el alcalde. En Colombia, la Constitución y las leyes establecen que el alcalde es responsable del manejo del orden público y de la seguridad, y esa obligación tiene que ejercerla. Desde luego, el responsable a nivel nacional es el Presidente, pero si un alcalde o un gobernador no cumplen con sus funciones en la materia, se les retira esa potestad que les ha dado la Constitución.

El tema de la seguridad no es un tema de responsabilidad exclusiva de la policía. Debe ser responsabilidad de las administraciones y debe vincularse al sector privado y a la ciudadanía. Tampoco es un tema única y exclusi-

---

\* Consultor y Asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia

vamente relacionado con el delito, sino que tiene que ver con la convivencia. Nuestras ciudades son ciudades complejas y tienen problemas delincuenciales que van desde el robo de carros y de motos, desde el homicidio, hasta problemas de violencia intrafamiliar, problemas entre vecinos, ocupación del espacio público. Fenómenos como la prostitución femenina y masculina son vistos, en forma errónea, como meramente delincuenciales. Es necesario, comenzando por el gobierno nacional, que se los enfrente con una política pública, de Estado, de seguridad. No es cosa que compete solamente a los organismos armados y de policía ni de los organismos de justicia, sino que es de responsabilidad compartida.

### **Información e interinstitucionalidad: dos factores clave**

En el caso de Bogotá, en el año 1995 el alcalde Antanas Mockus asumió el tema y trabajábamos todos los jueves en su despacho durante dos horas diarias. A esas reuniones asistían la Fiscalía, la Policía, la Secretaría de Gobierno e inclusive organismos nacionales vinculados al tema de seguridad. Ahí definíamos acciones específicas en cada uno de los temas, pero había otro elemento importante: necesitábamos disponer de información. Uno no puede decir que toda la ciudad es insegura. No todos los lugares de la ciudad son inseguros. Si uno no sabe qué está sucediendo en la ciudad, difícilmente puede afrontar el tema. Y entonces desde 1995 nos dimos a la tarea de crear un sistema de información.

No basta con saber si los delitos crecen o disminuyen. Es necesario saber las características del delito. En el caso del homicidio, en Bogotá es nocturno: el 65% ocurren entre las 20h00 y las 02h00. Tenemos 1.400 barrios y el 65% de los homicidios ocurren en 82 barrios. Entonces entendimos que había que concentrar los esfuerzos en esos 82 barrios para tener mayores resultados y ahí comenzó a modificarse la rutina policial, porque en la mayoría de veces la policía estaba destinada a salir durante el día y no durante la noche. Los servicios, sobre todo de control, de ejercicio de policías, se ejercían más durante el día que en la noche. Si se quiere reducir el homicidio teniendo esos temas de información, es necesario cambiar también las rutinas de la manera cómo se saca a la policía.

Desde ese año y en los tres gobiernos siguientes, comenzamos a manejar este tema desde la Alcaldía y a trabajarlo con las demás instituciones —la Fiscalía, la Policía, Bienestar Social, el sector educativo, el sector privado—, cada una con su responsabilidad. No se le pedía a ninguna institución nada distinto de lo que tenía que hacer. Entonces, un primer elemento fue que la autoridad administrativa debía asumir la responsabilidad.

Un segundo elemento fue fortalecer a nuestras policías. Se habla de manera permanente de que ese es el talón de Aquiles. Las policías insistentemente afirman que no tiene los recursos suficientes. Nunca va a haber recursos suficientes, pero hay que incrementarlos. A la policía hay que fortalecerla desde el punto de vista de sus equipos, pero sobre todo desde el punto de vista humano. Hay que capacitarla. Nuestra policía en Colombia es una policía nacional. Nosotros no tenemos la posibilidad de aumentarles el salario.

Se hizo una reforma en 1993 para que recibieran mejores salarios y mejores equipos y nuestra policía tiene credibilidad entre los ciudadanos. En 1992 solamente 17 de cada 100 ciudadanos creía en la policía. El año pasado se hizo una nueva encuesta y el 68% de los ciudadanos creen en ella. No ha aumentado el pie de fuerza. La confiabilidad se debe también y en gran medida al esfuerzo que ha hecho la propia policía. Si los ciudadanos demandan más seguridad y los gobiernos quieren invertir, es necesario conseguir esos recursos y la única manera para que el Estado consiga recursos en materia de seguridad es a través de los impuestos.

Otro elemento es fortalecer a la policía. Las autoridades administrativas deben ejercer su responsabilidad de hacerlo, pero también fortaleciendo a los organismos de justicia. Cuántas veces los organismos que tienen que ver con investigación de delitos como el homicidio o el robo de autos, ni siquiera tienen cómo transportarse, ni disponen de equipos para hacer el levantamiento de los cadáveres. Si queremos fortalecer a la policía y a la justicia hay que conseguir recursos y si queremos conseguir recursos hay que imponer impuestos.

Y no basta con fortalecer a los organismos de justicia y policía, sino que además hay que atender temas específicos de ciudad con programas y proyectos. Tenemos programas específicos orientados a atender a los jóvenes vinculados a bandas y pandillas. Con eso hay que trabajar y también hay que invertir recursos. Hay que mejorar los sistemas educativos para que no expulsen y no saquen a los muchachos de las escuelas. Tenemos los peores

sistemas educativos para la gente pobre y necesariamente se produce la deserción. Algunos jóvenes se vinculan a bandas y pandillas y hay problemas de violencia y delincuencia y ahí es donde debemos desarrollar programas.

Están, por lo demás los otros temas: el de la prostitución, el de la indigencia, que hay igualmente que atender y que requieren de recursos.

### **La necesidad de una política integral**

Debe haber un programa integral que permita a las administraciones intervenir en las distintas modalidades de violencia y delincuencia que suceden en la ciudad. No basta con que en el discurso los gobiernos manifiesten su preocupación. Esa preocupación en el discurso se debe trasladar a generar recursos, proyectos y planes que ataquen los problemas de manera integral.

Difícilmente se puede tener seguridad si no tenemos infraestructuras tan necesarias como cárceles adecuadas. La mayoría de nuestras cárceles en América Latina están completamente hacinadas y son infraestructuras de antes de los años 1979-1980, con las cuales no vamos a poder garantizar la seguridad de los ciudadanos, como tampoco podremos hacerlo con el nivel de impunidad que tiene nuestro sistema de justicia.

Lo que hicimos desde el año 1995 fue pensar, interinstitucionalmente, cómo íbamos a solucionar el problema y cada uno puso de su parte, y la administración puso recursos para mejorar las instituciones de justicia y seguridad y desarrolló programas específicos. A manera de ejemplo, en materia de fortalecimiento de la policía entre 1993 y 1995 a la policía se le habían dado 5 millones de dólares. Entre 1995 y 1997 se le asignaron 22 millones de dólares. Entre 1998 y el 2001 el monto llegó a cerca de 52 millones de dólares y el pasado gobierno invirtió cerca de 48 millones.

Pero además de fortalecer a la policía y a la justicia, hay que tener programas para atender los problemas urbanos.

Suele suceder que la gente le echa la culpa de la violencia y la delincuencia a la pobreza. Esa es la salida más fácil. ¿Quién les ha dicho a los ciudadanos que los pobres por ser pobres son delincuentes? ¿Quién se ha robado estos países de América Latina? No han sido los pobres. ¿Quién cobra el 20% por un contrato? No son los pobres. Es gente que tuvo la mejor educación en las mejores universidades. Es más delincuente el que se roba el

erario público que el que le quita la cartera a una persona en la calle. Es más delincuente el que cobra el 10% de un contrato de salud, porque le quita el 10% en guantes, en suturas, en medicamentos.

Quiero decir con ello que esa relación entre delincuencia y pobreza no existe. La pobreza puede ser una causa pero no es la causa. Sostener eso es sostener que mientras haya pobres habrá delincuencia y eso no es tan cierto. Quizás una de las causas más importantes de nuestra violencia es el tema de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Quien aprende en el hogar a ejercer la violencia, la ejercerá toda la vida no solamente con sus hijos sino con los demás. Y hay que atender otros temas en la ciudad, hay que buscar que los ciudadanos resuelvan sus conflictos de forma pacífica.

### **A manera de resumen**

En primer lugar, es necesario que las administraciones locales asuman ese tema. Tengo entendido que en Ecuador no existe ni legal ni constitucionalmente esa obligación. Es una obligación presidencial. Habría que discutirlo. Eso es potestad del pueblo ecuatoriano, pero es necesario que lo asuman porque más cercano a ese tema están los alcaldes.

En segundo lugar, debe haber una participación interinstitucional para mejorar el tema de la seguridad que, reitero, no incumbe sólo a la policía sino que requiere que otras instituciones se involucren. Cuántas veces los policías intentan cerrar un establecimiento y no logran hacerlo, cuando a veces con bomberos o con instancias de Salud uno puede cerrar un prostíbulo por condiciones sanitarias. Cuántas veces se entrapados con problemas que no les corresponde, porque Bienestar Social no atendió el tema de la violencia intrafamiliar o de niños explotados sexualmente. Hay que trabajar interinstitucionalmente. Hay que asignar recursos no solamente para fortalecer a la policía y a los organismos de justicia, sino también para programas orientados a atender otros problemas de nuestras ciudades: la indigencia, la prostitución, las bandas y las pandillas, la violencia intrafamiliar, la resolución de conflictos, etc. Como decía, hay que tener un plan integral.

Tercero: se requiere de recursos y esa es una discusión vigente hoy en día en los países de América Latina. Si se aplican impuestos dirigidos a la seguridad, quizás ese sea un campo donde los ciudadanos menos se opongan.

En definitiva, hay que buscar que haya decisión política, trabajo interinstitucional, planes integrales de seguridad, información precisa, pero que sobre todo. Es necesario que seamos abiertos con nuestros ciudadanos y que como gobernantes podamos decirles que requerimos recursos y que la única manera de obtenerlos es mediante impuestos. No existe otra forma. Los Estados se financian con impuestos. Si queremos seguridad, debemos invertir en ella. Si queremos convivir tranquilamente en nuestras ciudades, debemos invertir en seguridad.

En cuanto a la policía, su fortalecimiento no puede reducirse a darle carros, motos, equipos de comunicación. Hay que capacitarla, que acercarla a los temas de seguridad y de ciudad. Los policías son expertos, saben de seguridad pero es necesario que comprendan que hay otros temas de ciudad que no tienen que ver con la delincuencia.

Desde 1995 hemos llevado a cerca de 15 mil policías a las mejores universidades de la ciudad durante un mes, tanto al policía de la calle que ejerce la vigilancia como a los oficiales. Pero no los hemos llevado para que aprendan a manejar las armas o atacar el delito. Para eso tienen las academias. Han sido capacitados para atender los problemas comunitarios, para convertirse en líderes en la gestión de lo comunitario: entienden a la comunidad, trabajan con la comunidad, pueden hablar con la comunidad, organizan a la comunidad. Se trata de policías que tienen mecanismos para resolver conflictos. Un policía que cuando sale a la calle está pendiente de que no se invadan los espacios públicos es un policía integral.

Sólo me queda por decir que si existe voluntad política, se pueden desarrollar planes de Estado –a diez, quince años– para enfrentar los temas de seguridad y ver resultados concretos. La continuidad, y yo soy un ejemplo pues llevo en esto nueve años durante tres administraciones, ha sido un factor clave y creo que en ese sentido Bogotá tiene una experiencia que mostrar.

# Diagnóstico y propuesta para la seguridad ciudadana de Guayaquil

Gaitán Villavicencio\*

La presente exposición se sustenta en un trabajo que vienen realizando profesores del Instituto Superior de Criminología de la Universidad de Guayaquil y profesores de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica “Santiago de Guayaquil”, y a partir del cual se ha estructurado una propuesta para la creación de un Observatorio Urbano de la Seguridad Ciudadana que las dos universidades han presentado a la municipalidad de Guayaquil.

## A manera de diagnóstico

Cabe señalar que en Guayaquil es cada vez mayor el temor ante los frecuentes robos y la delincuencia. Siete de cada diez guayaquileños manifestaron sentirlo en una encuesta aparecida en el diario *El Universo* en octubre del año pasado.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha planteado que las violencias han devenido, en Guayaquil en particular y en el Ecuador en general, en un problema de salud pública, debido a las defunciones por homicidios, las lesiones y las discapacidades que provocan. Cabe señalar que en la última década las violencias no sólo se han transformado y diversificado sino que se han incrementado sostenidamente en la aglomeración. Esto permite plantear que si bien hay una incidencia de la crisis económica nacio-

\* Profesor investigador de la Universidad de Guayaquil

nal y local en la violencia, no necesariamente existe una relación directa entre ellas. En efecto, las violencias están más ligadas a situaciones de inequidad y desigualdad: no sólo los pobres son violentos y no sólo ellos pueden ser etiquetados como delincuentes. Más aún, los porcentajes más altos de las víctimas de la violencia urbana corresponden principalmente a los pobres. La violencia, como la relación social que es, debe ser entendida en su integridad y como un proceso propio.

Según todos los estudios que se han desarrollado, en Guayaquil no hay una distribución homogenizada de la victimización. El mapa de homicidios no siempre coincide con el mapa de las carencias sociales y la exclusión económica y cultural. Tenemos que subrayar, eso sí, que se advierte una relación perversa entre la tríada violencia, pobreza y desigualdad.

De acuerdo a las Naciones Unidas, a nivel nacional las violencias y en particular los homicidios se han duplicado en los últimos 20 años. En Guayaquil, concretamente, el índice de homicidios es de 28 por cada 100 mil personas, cifra que obviamente difiere de las que se han anotado en este Seminario respecto de Bogotá o de Medellín, donde la tasa es de 224 por 100 mil personas.

### Tipología de la violencia

En Guayaquil la violencia social se manifiesta en dos grandes rubros: en una criminalidad organizada y en una delincuencia callejera o común, que tienen actores bien definidos, formas de operación específicas y móviles variados y multicausales.

Cabe señalar también que la percepción que tiene la ciudadanía en relación a la seguridad es mucho mayor que la inseguridad real, lo cual es consecuencia de la debilidad del capital social, del etiquetaje étnico social —una persona afroecuatoriana por el solo hecho de serlo se convierte inmediatamente en sujeto de sospecha— y del sensacionalismo de la crónica roja. Estos factores hacen que tal percepción se incremente y se maneje a nivel de un imaginario social. Lo que sí existe —en la cotidianidad y como parte de ese imaginario— es un aumento de la distancia entre la eficiencia y eficacia policial y del aparato judicial, y la criminalidad organizada. También deja mucho que desear la descoordinación operativa y funcional que prima en-

tre las diversas instituciones encargadas del control social urbano, en particular en los niveles policial, judicial y carcelario.

Esta criminalidad organizada genera actividades que fortalecen economías subterráneas: narcotráfico, blanqueo de dinero, contrabando, coyoterismo, asaltos a bancos y empresas comerciales, robo de carros, etc. Hay toda una economía política del delito: sólo para poner un ejemplo, la “industria” de robarcarros produce aproximadamente 800 millones de dólares. Combatir la criminalidad organizada debe ser la tarea específica de una Policía Nacional profesional y científica.

Está, por otro lado, la delincuencia callejera común: el pandillerismo, los estruchantes, los tumbapuertas, los accesoristas, los vendedores de drogas al detal, la violencia vecinal barrial, la violencia intrafamiliar, el alto nivel de suicidios, asaltos en los transportes públicos urbanos, entre otros. Y existe también otro tipo de violencia social que comprende, entre otros, los accidentes de tránsito –cuyo porcentaje es muy alto Guayaquil–, los accidentes de trabajo y el problema de la inseguridad alimentaria.

Las denuncias ante la Fiscalía se incrementan en un 8% anual. En Guayas se han presentado 25 mil denuncias, sin contar el último trimestre del 2003 del que aún no se tiene aún, y en un 50% corresponden a delitos contra la propiedad y delitos contra la persona.

Las cifras de la Fiscalía ponen de manifiesto que si bien los delitos de criminalidad organizada han disminuido –y en ello ha desempeñado un papel proragónico la Policía Nacional–, no así los que corresponden a la delincuencia callejera.

Otro elemento significativo que se desprende de las estadísticas es que con la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal se han reducido notoriamente los niveles de detención. Antes era muy fácil expedir una boleta de captura, particularmente en el caso de los delitos de delincuencia callejera o común. Sólo una quinta parte de las denuncias desembocan en orden de detención.

### **Los mecanismos de control**

Los nuevos programas que se han impulsado a nivel local –911; *Más Seguridad*, que dispone de 40 camionetas con GPS; las cámaras de *Ojo de Águila*–

*la*, etc.— no están coordinados ni, menos aún, integrados en una política cantonal local de seguridad ciudadana. Son equipamientos tecnológicos que por el momento permanecen subutilizados.

Otro factor que hay que tomar en consideración son los niveles de formación, capacitación y actualización del personal policial —que exhibe alta letalidad—, tanto de la Policía Nacional cuanto de *Más Seguridad*. Ambos entes son deficientes y superficiales. En efecto, no existen programas de largo alcance que permitan capacitar a nuestros policías. La privatización de la seguridad y el incremento de las penas, como medidas aisladas, no son suficientes para disuadir y controlar la criminalidad y la delincuencia.

A todo lo descrito se agrega la crisis integral de la justicia estatal: el problema no se reduce a la existencia de algunos jueces corruptos, sino que asistimos a un cuestionamiento total a la institución, deslegitimada y avocada a un proceso de desinstitucionalización. En ese contexto, en el país se incrementa la justicia por mano propia y proliferan los destajeros o sicarios que, hoy por hoy, llegan a ser contratados incluso para cobrar deudas o recuperar automotores.

### La necesidad de nuevos enfoques

No es entonces difícil entender lo que está sucediendo en la cotidianidad guayaquileña. Se va restringiendo cada vez más la condición de ciudadanía y la ciudad se emplea cada vez menos como espacio público. Vivimos enjaulados, crecen los temores, los miedos, las inseguridades. Mucha gente comienza incluso a somatizarlos y se están generando problemas de tipo psicológico.

Todo esto mueve a plantear la necesidad de asumir otro enfoque sobre la violencia, que debe ser vista no como un problema de patología, sino como una relación social, como un elemento que hace parte de nuestra cotidianidad y que requiere de políticas que permitan prevenir y disuadir en lugar de reprimir.

Ahora que el Municipio se ha involucrado en el manejo de la seguridad ciudadana sería importante impulsar una división técnica del trabajo, de modo que la Policía Nacional se especialice en todo lo que concierne a la lucha de la criminalidad organizada y que *Más Seguridad* se encargue de la de-

lincuencia callejera o cotidiana, desde una concepción de policía comunitaria y de conciliación y mediación de conflictos vecinales.

Es asimismo necesario que no recurramos exclusivamente a la justicia estatal para resolver los conflictos, sino que aprovechemos el Art. 191 de la Constitución Política vigente, que reconoce otras formas de administración de justicia como los *“Jueces de Paz y la Mediación y Arbitraje, como la Justicia Indígena, que procesen en forma pacífica y expedita los conflictos, fomenten la pedagogía de la convivencia y el desarrollo ciudadano”*.

Acaso por ahí podamos efectivamente iniciar una pedagogía de la convivencia que nos conduzca a un mejor desarrollo ciudadano.

# Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto

Xavier Andrade\*

Discutir el tema de la seguridad ciudadana con gente de la policía ha sido una experiencia extremadamente enriquecedora. A inicios de los 1990, realizaba una investigación sobre pandillerismo juvenil, cuando recién se lo veía como un problema social y se había decretado el primer estado de emergencia.

Una de las cosas que más me llamó la atención fue la manipulación de los datos sobre fenómenos de delincuencia y, específicamente, sobre el pandillerismo. Mientras los medios advertían de la existencia de 1.500 a 2.100 pandillas –que eran cifras completamente sobredimensionadas– recuerdo que en un evento un policía que estaba a cargo de una unidad especial, reveló que los datos eran muy diferentes de los que se habían considerado hasta ese momento: decía que la Policía había registrado, de una u otra manera, 150 pandillas.

Creo que hay una agencia política en el manejo de la información sobre seguridad y esa agencia política es canalizada por los medios y por las autoridades de distinta índole. Creo, en definitiva, que quienes tienen datos más objetivos sobre esta problemática harían mucho más si dieran a conocer a la sociedad cuál es su verdadera dimensión y cómo afecta la vida ciudadana.

En el marco de este panel quisiera someter a discusión tres ideas:

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

1. El concepto de seguridad es aparentemente neutral y concita consensos entre todos, porque todos queremos vivir una vida segura en la ciudad. Pero no es un concepto políticamente neutral: es un concepto manipulado por autoridades y por otros actores sociales. Lo que quiero decir claramente es que la seguridad, como tema, está siempre asociada a la agenda política específica en el caso de Guayaquil.
2. Otra idea es que el concepto de seguridad forma parte de un conglomerado de significados asociados a procesos de la así llamada *regeneración urbana*.
3. La tercera idea es que dado que la regeneración urbana tiene consecuencias evidentes tales como la creciente homogenización del espacio público, la creciente privatización del espacio público y la creciente exclusión de sectores poblacionales de estratos populares, el tema de la seguridad llama inmediatamente la atención sobre los potenciales efectos perversos que va a tener en las nociones de ciudadanía.

### Sobre la aparente neutralidad

La prueba de que la seguridad no es un tema políticamente neutral es el hecho de que contradiciendo las adhesiones colectivas que el término levanta inmediatamente, todos pensamos que se trata de un tema controvertido e importante. Además, cada sector poblacional se relaciona de modo diferente con él. Por ejemplo –y basta con ver las cartas de los lectores o los reportajes en los medios de comunicación–, las demandas públicas de seguridad de los sectores urbano-marginales ponen el acento en la ausencia de una protección estatal, que se mide por el número de policías o Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) que debería tener un barrio. Hasta ahí llegan las demandas específicas de estos sectores.

En el caso de los sectores más pudientes, como los que habitan las nuevas urbanizaciones tipo Samborondón y de la Península, este tipo de demandas son irrelevantes, simplemente porque estas nuevas formaciones urbanas están debidamente privatizadas, es decir contratan a empresas de seguridad privada, que controlan el acceso a ellas.

El resultado en ambos casos es:

- a) La ausencia del Estado, en su papel de proveedor de coberturas mínimas para garantizar la vida de los ciudadanos (caso de los sectores populares).
- b) El reemplazo del Estado por economías de emergencia, como las empresas de guardianía privada que ofrecen servicios de protección electrónica, etc. (barrios pudientes).

En cualquiera de los dos casos el Estado está ausente. En el uno se demanda su presencia y, en el otro, es innecesaria. El problema emerge cuando se habla de seguridad como un derecho ciudadano –soy de aquellos que creen que en este país (lamentablemente digo yo) uno es ciudadano a la hora de pagar impuestos y de votar obligatoriamente y no a la hora de pedir justicia y equidad en la distribución de recursos urbanos– y entonces cabe plantearse algunas cuestiones sobre la aparente neutralidad del concepto de seguridad.

La pregunta más elemental cuando uno imagina a la ciudad, a nivel macro, es ¿seguridad para quiénes? Gaitán Villavicencio decía que existe una criminalidad organizada y una delincuencia común. Efectivamente. La criminalidad organizada es la criminalidad que sabemos que existe, pero en la que es difícil intervenir porque muchos intereses políticos y económicos la protegen. Y, desde mi perspectiva, ese es el principal problema de seguridad. Todos coincidimos en que hay que capacitar a la Policía Nacional y transparentar sus mecanismos de operación y los de la justicia, pero difícilmente vamos a adquirir mayor confiabilidad en esas instituciones si es que la criminalidad organizada no es efectivamente intervenida, si es que no es cualitativamente afectada. Obviamente no es una responsabilidad que incumba exclusivamente a la policía: requiere de una decisión política que lamentablemente no forma parte de la agenda pública o sólo lo hace en un nivel retórico.

Tomemos por ejemplo el caso Fybeca, que sienta un precedente extremadamente preocupante en torno a la necesidad de confiabilidad en instituciones como la Policía Nacional y el sistema de justicia. Recuerdo que tan pronto ocurrió el caso hubo un comunicado de prensa firmado por las autoridades políticas más importantes de esta ciudad, en el que respaldaban sin cuestionamientos la labor policial.

Mientras tanto, en buena parte gracias a diario *El Universo*, se han levantado una serie de cuestionamientos muy serios respecto de la transparencia de la Policía Nacional en actividades de esta índole, independientemente de que las implicaciones del caso no sean tan perversas para la policía como algunas personas lo ven. El problema radica en que por lo menos para un ciudadano como yo, surgen preguntas, se levantan cuestionamientos sobre la validez, la honestidad y la transparencia de la gestión policial y del sistema de justicia. El caso de Fybeca no es uno que deba ser simplemente desplazado de la agenda pública. Se trata de un caso gravísimo, que no solamente empaña la imagen de la policía, sino que concierne a todos quienes creemos que la seguridad básicamente es –y debe ser– un problema de transparencia y de toma de decisiones políticas respecto de cómo afectar cualitativamente un asunto que ya se está yendo de las manos.

El tema de la seguridad no es, de ningún modo, neutral pues siempre está asociado a una agenda. Los estados de emergencia que fueron decretados en los 1990 y a principios del año 2000 tenían como uno de sus principales objetivos el ataque a los pandilleros juveniles. Y en eso los medios tienen mucha responsabilidad, para bien y para mal. Creo que en el caso del pandillerismo juvenil han hecho un muy mal favor puesto que generan una oleada de histeria social que justifica medidas represivas contra el derecho de los ciudadanos, contra el uso del espacio público, etc. Eso fue precisamente lo que ocurrió a principios y a fines de los 1990. Es decir, si no existe una decisión clara de afectar cualitativamente este problema, el trabajo de la policía, el de los medios y la resultante histeria social siempre serán canalizados a través de chivos expiatorios, llámense estos pandilleros u organizaciones o formaciones sociales.

### **Seguridad y regeneración urbana: una asociación problemática**

Se ha intentado aplicar en Guayaquil un modelo que ha sido visto como exitoso. Se trata del modelo de administración diseñado para el alcalde Giuliani, de Nueva York (ciudad en la que viví durante toda la década pasada). Todos sabemos que Giuliani estuvo aquí y que, de una u otra manera, su propuesta ha estado girando en la discusión pública. Su modelo fue seriamente cuestionado por una razón muy simple: resultó efectivo en Nueva

York porque la economía estaba en alza y el desempleo y los niveles de delincuencia se habían reducido. En ese contexto, la bien publicitada acción policial no era tan cierta pues la reducción de la delincuencia a todo nivel estaba relacionada más bien con las condiciones estructurales imperantes que con la efectividad de ciertos planes. No voy a detenerme en las consecuencias de los abusos contra los derechos humanos, que fueron espantosos durante la administración de Giuliani.

Nos encontramos nuevamente en el péndulo entre las tareas de represión y de control y la necesidad de capacitarse para constituirse en autoridades de ciudadanía, lo cual supone volverse conscientes y defensores de los derechos de ciudadanía sin dejar, por otro lado, de hacer efectivo el control que se requiere.

La asociación entre seguridad y regeneración urbana es particularmente problemática para Guayaquil. La consecuencia sociológica de la segunda será, a largo plazo, una polarización extrema de la sociedad. Ya asistimos a los efectos de una ciudad que, por un lado, goza de una imagen de renovación turística –cierta para algunos sectores extremadamente reducidos de la ciudad– y que, por otro, continúa sin garantizar el acceso de vastos sectores de la población a recursos mínimos.

¿Cuál va a ser el resultado de este tipo de políticas a largo plazo?: la polarización de la sociedad entre aquellos que tienen recursos –los pequeños enclaves de poder que se están creando en la ciudad con las nuevas urbanizaciones enteramente privatizadas– y aquellos que están excluidos.

Hoy mismo, por ejemplo, la regeneración celebra el control de los vendedores ambulantes en Guayaquil. Pero como no se trata de algo nuevo, veremos cómo regresan en un par de años porque la crisis económica es el factor estructural más profundo y siempre demandará gente que se encargue de determinadas tareas, pese a todos los riesgos y problemas que generan.

### **Seguridad y exclusión**

La creciente privatización del espacio público en Guayaquil y la entrega del control de la seguridad a empresas privadas remiten a problemas igualmente estructurales. Un ejemplo es el Malecón 2000, espacio público que ha sido privatizado y en el cual la circulación de la gente está normada: se ha

contratado a empresas privadas para controlar lo que hacen los ciudadanos en este espacio y –yo mismo lo he detectado y acaba de ser denunciado en *El Universo*– hay una serie de prácticas discriminatorias llevadas adelante por estos guardianes de seguridad privada, ejercidas principalmente contra jóvenes de estratos populares.

¿Qué quiero decir? La privatización en sí misma no es la solución al problema. Revela la falta de capacitación que lamentablemente ha aquejado durante años a la Policía Nacional, pero lo que se constata es que tampoco las guardianías privadas están bien capacitadas. Una y otra vez he visto cómo los jóvenes de estratos populares y otros sectores poblacionales son sistemáticamente discriminados en el Malecón 2000.

Para concluir quiero resumir y dejar sobre el tapete las tres ideas a las que me he referido:

- La seguridad no es un tema neutral.
- La regeneración urbana y una concepción de seguridad basada en la represión no son suficientes.
- Las consecuencias sociológicas de entender a la seguridad desde una perspectiva extremadamente miope, es decir de analogarla con la represión, es una política equivocada.

# De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana

Lucía Dammert\*

En los últimos años hemos asistido a un cambio de la doctrina de la seguridad nacional a una política que en Chile se llama “seguridad ciudadana”, en otros países “seguridad pública” y en otros “seguridad urbana”. Una de sus características principales es que está centrada en la protección de las personas y ya no en la protección del Estado. Sin embargo, hay un elemento que es muy importante tener en cuenta: así como en la doctrina de seguridad nacional existía un enemigo claro que era el enemigo externo, hoy en día en nuestras políticas de seguridad ciudadana muchas veces hemos llegado a generar un enemigo interno, por lo general los jóvenes de las poblaciones de niveles socioeconómicos bajos de nuestras ciudades. Y en ese sentido, las políticas de seguridad ciudadana tienen que responder a esa formación más bien simbólica de lo que es el nuevo enemigo interno.

Otro hecho característico que es importante destacar es la presencia del Estado de derecho y, consecuentemente, del respeto por los derechos humanos, lo cual pone barreras claras y explícitas al accionar policial “eficiente” que durante muchos años se centró básicamente en la reducción del delito y el aumento de las detenciones, tema este último en que actualmente se pone más cuidado.

¿A qué obedecen esos cambios? Los procesos democratizadores que se instauran en América Latina, y en especial en el Cono Sur, abren paso a una redefinición de las políticas de seguridad internas. Paradójicamente, con el regreso de las democracias a prácticamente todos nuestros países, la crimi-

---

\* Asesora de la Jefatura de División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior de Chile

alidad se convierte en uno de los principales temas de la agenda nacional, y no sólo vinculada al aumento de las denuncias de los delitos, especialmente de los violentos, sino también a la sensación de inseguridad presente en la población. Esta sensación de inseguridad va de la mano de otra: la sensación de impunidad e incompetencia de las dos principales instituciones encargadas de la seguridad, es decir la policía y la justicia.

En ese contexto, cuando la ciudadanía empieza a tener cada vez más voz y siente que la criminalidad es un problema central no respondido por el Estado en la forma como debería, comienza a desarrollarse un discurso que en algún momento veremos si realmente se traduce en una práctica ligada a la participación comunitaria, por un lado, y a la prevención del delito, por el otro.

Ese discurso aparece a comienzos de los 1990, no solamente en boca de los gobernantes, sino también a nivel de las instituciones policiales. En efecto, las experiencias de la policía comunitaria apuntan a una nueva seguridad ciudadana ligada a la participación de la población en el quehacer que las compete.

Ese contexto genera por lo menos seis dilemas:

- En primer lugar, hay un claro crecimiento del temor de la población, especialmente respecto de los espacios públicos, pese a que la mayoría de delitos –sobre todo los de violencia intrafamiliar– ocurren en los espacios privados. Y ahí se genera un discurso no necesariamente ligado al tema de la violencia intrafamiliar como una de las posibles causas de la utilización de la violencia.
- El segundo dilema tiene que ver con la ausencia o la disminución de la confianza en las policías. Cabe señalar, no obstante, que pese a la falta de confianza, prácticamente en todos los países de América Latina la ciudadanía reclama más presencia policial.
- Tercer dilema: según diversas encuestas y estudios el involucramiento de la comunidad es decisivo en el diseño de políticas de seguridad y sin embargo se constata que en la práctica la participación real y efectiva de la población es muy baja.

- En cuarto lugar, la confianza en la policía es fuerte en aquellos lugares donde “menos se la necesita”. En Chile la principal institución encargada de la seguridad son los *Carabineros*, que cuentan con un nivel de respeto ciudadano muy alto –muy por encima de los promedios de confianza en América Latina–, pero los estratos socioeconómicos más bajos desconfían de la acción policial. También ahí hay, pues, un dilema importante por resolver a nivel de las políticas.
- Por otro lado, encontramos que hay un discurso preventivo importante. Prácticamente todos quienes hemos hablado hoy hemos puesto el acento en la necesidad de medidas preventivas para resolver el tema de la violencia. Sin embargo, el gasto presupuestario de los Estados nacionales, provinciales y locales en temas preventivos es mínimo. Ahí hay una dicotomía importante entre el decir y el hacer.
- Finalmente, la población percibe que los medios de comunicación masiva presentan los delitos y los temas de criminalidad con un gran sensacionalismo, muchas veces desmesurado. No obstante, esa misma población considera que la única forma de enterarse de los problemas de inseguridad es a través de los medios de comunicación. Y eso produce un dilema que nos imposibilita generar políticas públicas más eficientes.

Con estos dilemas en mente, ¿qué es lo que tenemos hoy en América Latina? Tenemos diversos conceptos que remiten prácticamente a lo mismo. En Chile hablamos de seguridad ciudadana o seguridad democrática. En otros países, como Argentina, la llaman seguridad urbana. Pero, independientemente de cual sea la denominación que se le dé, en todos los casos se hace referencia a lo que estamos hablando ahora: a una participación más activa de la comunidad, a las personas como finalidad de las políticas y a un concepto mucho más amplio de la seguridad.

Y aquí quisiera alertar sobre la necesidad de que el concepto de seguridad no sea extremadamente amplio, porque cuando se intenta abarcar todo en él resulta mucho más difícil hacer políticas específicas para resolver los problemas. Y en la seguridad hay temas puntuales. Para dar un ejemplo: el hecho de que se invierta en el sistema carcelario menos de un décimo de lo

que se destina a otras instituciones del Estado, convierte a los recintos carcelarios en escuelas de violencia, en escuelas de delito.

Aquí surgen varios desafíos en relación a la institución policial. Ciertamente, en nuestros países es necesario crear mecanismos de confianza entre las policías y la comunidad no solamente para disminuir la criminalidad sino también el temor. Ahora bien, ¿cómo lograrlo? Más que hacer comparaciones internacionales, es necesario analizar la situación local, ver cuál ha sido el desarrollo institucional de cada una de nuestras policías y tratar de resolver los problemas puntuales.

En Chile, por ejemplo, más que actos de corrupción en la policía, constatamos una desidia a la hora de trabajar para determinados niveles socioeconómicos. Avocados a esa realidad, en términos de política de seguridad la respuesta ha sido sacar a los policías a la calle y generar virtuales policías de barrio que tocan a todas las puertas, van a todas las escuelas y tienen una tarea comunitaria muy importante.

Desde esa perspectiva, es absolutamente imprescindible reforzar cualitativamente la capacitación y la profesionalización de las policías. La situación ha cambiado de tal forma que es imposible que un policía que recibe en algunos casos 10 o 12 cursos de Derecho y cero cursos de mediación de conflictos, esté en capacidad de resolver problemas explícitos de convivencia ciudadana. Y ahí hay que poner el acento y hay que poner la plata –en términos del Estado– porque de lo contrario esos problemas puntuales quedarán irresueltos.

Otro tema importante –incluso en países como el Ecuador donde se han hecho reformas procesales penales y judiciales– es la necesidad de considerar penas alternativas al encarcelamiento. En Estados Unidos e incluso en Europa, varios estudios demuestran que las penas alternativas tienen buenos resultados. Sabemos que muy probablemente un joven que entra en el círculo de la judicialización, se queda en él. Si pasa un mes en prisión, le es más sencillo permanecer en el círculo de la cárcel y de la violencia que salir de él y buscar trabajo. En ese sentido, la búsqueda de las penas alternativas al igual que la búsqueda de una justicia restaurativa son temas que deben empezar a ser tratados en una política nacional.

### **Participación comunitaria y coordinación intersectorial**

Sin duda es necesaria una mayor participación de la comunidad. Y aquí es fundamental preguntarnos de qué comunidad. En muchos países, cuando hablamos de comunidad nos referimos solamente a las organizaciones legales que la representan y que en los últimos 10 años han perdido una gran legitimidad. Hay que detenerse, a nivel local, a mirar a qué tipo de comunidad estamos aludiendo: si a los vecinos en específico, si a las comunidades indígenas, y hay que pensar cómo se van a hacer las representaciones, etc. Porque también en el tema de la participación comunitaria uno juega con los anhelos de la gente. Las experiencias de nuestros países demuestran que si las policías y el gobierno llaman a la población a una reunión convocada para resolver temas, la población pide soluciones a problemas concretos. El tema de la participación en materia de seguridad no es igual al de la participación en la educación, donde la idea es mejorar la calidad educativa. Cada tema o pedido es generalmente puntual: “resolvamos el problema de tal casa donde se venden drogas y hasta que no me lo resuelvan no puedo estar tranquilo”. Es, pues, necesario saber qué es lo que uno puede ofrecer porque si no, la población se mostrará más desconfiada y se alejará más de los sistemas encargados de la seguridad.

Finalmente, las políticas requieren de una mejor coordinación intersectorial. En Chile se ha evidenciado que las iniciativas diversas y dispersas no sirven de mucho. Hoy en día existen alrededor de 200 programas vinculados al tema de la seguridad, que atienden desde la violencia intrafamiliar hasta el problema de las drogas. Las policías muchas veces los focalizan en la misma población, pero no tienen los mismos sistemas de evaluación de impactos y de resultados, lo que genera un costo muy alto y redundante en una eficiencia bastante baja de las acciones. Una iniciativa ha funcionado muy bien en nuestro caso: la persona encargada de la seguridad, que es el Ministro del Interior, ha conformado tres comités que semanalmente se reúnen con los diferentes poderes del Estado para tratar temas absolutamente específicos como las estrategias policiales, los problemas en gendarmería, la situación de las cárceles y las políticas de participación comunitaria.

Llevamos catorce años de democracia en Chile y sólo desde hace dos meses y medio opera este sistema de coordinación interinstitucional, que está

funcionando realmente bien y ha tenido efectos positivos en la definición de la política de seguridad.

Es igualmente necesario establecer, en cada caso, cuál es el rol de los municipios a la hora de definir una política nacional. En algunos países, como en Colombia, desempeñan un papel central pues guardan relación estrecha con las policías. En Chile, en cambio, es totalmente residual pues nuestros alcaldes enfrentan el desafío de responder a una opinión pública que les demanda afrontar el tema de la seguridad, pero no tienen ninguna vinculación directa con las policías ni mando alguno sobre ellas. Mantienen, de hecho, un nivel de coordinación con otras instancias de gobierno que más bien les dificultan la tarea. Esto ha generado un rebrote y un incremento de políticas locales de seguridad ciudadana centradas en patrullaje preventivo de autos de seguridad, que muchas veces no involucran a policías, lo cual constituye claramente un riesgo porque la persona encargada de patrullar no está en capacidad de resolver un delito. En ese contexto, se ha producido un incremento notable de la cantidad de alarmas, “botones de pánico” y otros sistemas similares, que más que ayudarnos a convertirnos en ciudadanos y utilizar nuestro espacio público, lo único que logran es hacernos sentir cada vez más enrejados y más asustados porque ahora ya no solamente tenemos una policía que resguarda nuestro vecindario, sino una seguridad privada, el señor que patrulla en el auto, la alarma, el “botón de pánico” y muchos otros dispositivos que refuerzan nuestra percepción de inseguridad.

Una política pública de seguridad debe reflejar todas las iniciativas, programas, políticas que se están desarrollando y, por ende, expresar las diferentes visiones de los tres poderes del Estado y de la sociedad civil. Como mencioné anteriormente, en Chile hemos comenzado ese proceso, que es ciertamente muy complejo. Muchos jueces creen que el tema de la seguridad ciudadana no necesariamente les compete y los Fiscales no participan de los mecanismos de seguridad. Si nosotros, los ciudadanos comunes, creemos que la seguridad concierne sólo a las policías, lo mismo perciben muchos representantes del Estado.

Revertir esa situación requiere de un proceso integral de pedagogía, porque no se trata de que las políticas dependan de diez o doce personas sino de que sean el producto de un proceso más inclusivo. En este sentido, el mayor desafío es el involucramiento real de quienes tienen poder de decisión: los alcaldes, los gobiernos nacionales, el Legislativo. En una política nacio-

nal es necesario enquistar los objetivos, las metas y las formas de evaluar los resultados.

Generar una política nacional de seguridad ciudadana es un desafío enorme por la cantidad de actores que supone. En Chile ha demandado mucho trabajo. No hay que olvidar que las policías chilenas todavía dependen de la órbita militar, de ahí que la Ministra de Defensa se encuentre participando en la redefinición de una política de seguridad ciudadana, lo cual resulta bastante *sui generis* porque el estrato militar está involucrado en el tema.

Como decía, formular una política nacional de seguridad ciudadana pasa necesariamente por desarrollar un proceso pedagógico no solamente al interior de las instituciones policiales y de la justicia, sino también dentro de la sociedad civil en su conjunto.

# Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana

Juan Carlos Ruiz\*

En esta exposición intentaré dar cuenta de las políticas públicas de seguridad que se han diseñado en otros países, especialmente desarrollados, con el fin de dejar sentado en qué consisten para que no sean objeto de distorsiones y mitos, dado el giro inusitado que han tomado en América Latina.

Utilizaré un lenguaje médico-biológico para describirlas. Hablaré, por ejemplo, de la política “inmunológica” que se ha implementado en buena parte de Estados Unidos, mientras que la de Europa es, por el contrario, una política mucho más “profiláctica” y en otras partes del mundo, especialmente en ciudades de países en vías de desarrollo, se trata más bien de una política de “hábitos saludables”.

Las políticas de seguridad ya no son represivas. El debate entre lo preventivo y lo represivo, tan candente en los años 1970 y 1980, desapareció y hoy en día ya existe mayor consenso en torno a que la política de seguridad debe tener, en las grandes ciudades, un carácter preventivo. Sucede, no obstante, que cada país entiende la prevención de manera diferente. En Estados Unidos se basa en la disuasión, en Europa se sustenta más bien en la solidaridad y en algunos países como Colombia por ejemplo y en Bogotá especialmente, la prevención se fundamenta en el control.

Cabe recordar que el debate represión-prevención surgió básicamente por determinados cambios que se produjeron en los países desarrollados,

---

\* Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno. Universidad de Rosario. Bogotá

donde la policía privilegiaba el orden público por sobre la seguridad del ciudadano común y corriente.

### El Síndrome de *Hillsborough* o la imagen de la policía indolente

Para referirme a la “policía indolente” que hace parte del título de esta intervención, quiero graficar lo que he denominado el *Síndrome de Hillsborough*. Hillsborough es un estadio en Gran Bretaña donde en 1989 se produjo una gran estampida que dejó 90 muertos. La policía había acordonado el estadio –ya atiborrado para el juego clásico entre el Nottingham y el Liverpool– por cuestiones de seguridad. No sabiendo qué hacer con los fanáticos que se habían quedado afuera y golpeaban las puertas, decide abrir una de ellas y entran 2.000 personas, que pisotean a los que ya están adentro.

Este ejemplo pone en evidencia cuál era la mentalidad de la policía en ese momento: para no enfrentar problemas mayores de orden público –por ejemplo que los fanáticos comenzaran a lanzar piedras– optó por abrir las puertas del estadio, lo que ocasionó que murieran ciudadanos dentro del recinto. Se produce entonces una contradicción entre la visión de una policía que se convierte en un órgano autocontenido que piensa en sus intereses como organización y no en los de los ciudadanos en general.

Retomando el título de esta exposición, ¿cómo hacer que una “policía indolente” se transforme en una “policía exitosa”? En investigaciones que he realizado en Bogotá, por ejemplo, he obtenido las siguientes respuestas de los policías:

- Primer ejemplo de policía indolente: un automóvil atropella a una persona y el conductor huye. Un ciudadano que ha visto lo que ocurre alcanza a ver una motocicleta de policía con dos agentes en ella y les dice: “un automóvil acaba de atropellar a una persona y se dirige por tal calle”. Los policías responden: “la motocicleta no nos da para alcanzarlo”.
- Segundo ejemplo de policía indolente: en Bogotá tenemos a nivel policial los Centros de Atención Inmediata (CAI). Ahora bien, muchas veces hay sólo un agente en ellos porque los uniformados se encuentran

haciendo sus rondas. Llega un ciudadano a señalar un robo en progreso y el agente responde: “no puedo abandonar el centro de atención porque soy el único que está acá”.

Las policías del mundo comienzan a darse cuenta de que se habían alejado de la ciudadanía en general, de los pormenores de cada uno de los ciudadanos y entonces deciden introducir muy importantes en los años 1990. La primera en hacerlo es la policía de los Estados Unidos y las sustentan en un estudio aparecido en 1982: el de las “ventanas rotas” (*broken windows*), de J. Q. Wilson y G. L. Kelling, que se publica en un semanario y hoy es todo un mito en términos de seguridad ciudadana en Estados Unidos.

Según los autores, aquellos barrios donde se rompe una ventana tienen más posibilidades de generar posteriormente sentimientos de inseguridad entre la gente. Pero lo interesante de este estudio es que revierte la hipótesis, entonces vigente, de que la delincuencia genera sentimientos de inseguridad. Ellos sostienen lo contrario: que son los sentimientos de inseguridad los que generan la delincuencia. Para ellos, cuando el ciudadano se asusta y se siente intimidado por su entorno, se resguarda en su casa, pone alarmas, puertas de seguridad, etc., y entonces el control social del barrio se evapora y los landronzuelos saben que pueden hacer lo que quieran, que nadie va a denunciarlos, que pueden robar impunemente, que no hay ningún control social.

Decían Wilson y Kelling que cuando una ventana se rompe, vendrán otras ventanas que se van a romper y que eso demuestra a la delincuencia que el barrio no tiene controles sociales y lo convierten en su terreno, en el paraíso donde pueden delinquir. Metáfora interesante, sin duda, pero que ha supuesto aplicaciones diferentes según el caso.

Ahora bien, en todas las alocuciones de esta mañana se ha afirmado que la percepción de inseguridad ciudadana es mucho mayor que la inseguridad en sí misma. Valga decir que los alcaldes en nuestras ciudades se ufanan de que los delitos, los crímenes violentos de alto impacto, como se llaman, disminuyen. No obstante, el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, aumenta. Y esto sucede porque al ciudadano no le interesa, en términos generales, el delito de alto impacto. Cuando nosotros veníamos por la calle para asistir a esta conferencia, no estábamos pensando en que nos iban a asesinar, pero posiblemente sí teníamos un sentimiento de inseguridad, pensando en

la posibilidad de robos menores, de que nos sustraigan los celulares, de que haya carteristas, de que se produzca un asalto violento a nuestras casas...

La gran paradoja es que nuestras autoridades locales y nacionales hacen todos los esfuerzos por reducir los índices de delincuencia de la alta criminalidad –el narcotráfico, el bandidaje, las bandas organizadas– pero el ciudadano común está mucho más pendiente de su entorno más inmediato y cotidiano, en el que se siente cada vez más inseguro.

### El modelo “inmunológico” americano

La política de las “ventanas rotas” aplicada en Estados Unidos constituye justamente una política inmunológica porque los americanos se han dado cuenta de que la propia comunidad debe generar sus defensas: es como inocular una vacuna. A este respecto hay dos ejemplos diametralmente opuestos: uno es el de la ciudad de Nueva York, donde este modelo está muy de moda, y el otro el de la ciudad de México, que contrató un estudio de 10 millones de dólares para que el ex alcalde Giuliani implementara esa misma política de “tolerancia cero” –como se llamó en la Universidad de Nueva York– en el distrito federal.

¿En qué consiste la política de “tolerancia cero” y cómo aplicar la metáfora de las “ventanas rotas”? Se busca atacar las más pequeñas incivildades: se arresta al que escribe graffitis en un bus, en el metro; a los vendedores ambulantes; a los que limpian los vidrios de los autos cuando el semáforo está en rojo; a los mendigos agresivos. El alcalde Giuliani, por ejemplo, reprimió a los taxistas porque contravenían las normas de tránsito, a los vendedores de perros calientes porque invadían el espacio público y contravenían las normas sanitarias. Y entonces se produce una progresión exponencial del arresto.

La idea de “tolerancia cero” es, como decía, que hay que eliminar las pequeñas incivildades para que no se afecte el control social. Se reprime entonces a todos quienes amenacen el tejido social. Por eso digo que es un sistema “inmunológico”, porque intenta preservar el cuerpo, intenta preservar a la sociedad de toda incivildad.

En nuestro medio, esta idea “tolerancia cero” ha sido un poco distorsionada sobre todo en los dos últimos años. Se piensa que con ella se apunta

a eliminar el pequeño delito para que quien lo comete no sea más tarde un gran delincuente. Pero no es así. De lo que se trata es de reprimir todo aquello que amenace la convivencia social. Pero para hacerlo se necesita un sistema judicial fuerte, inexistente en nuestros países, donde está atiborrado y congestionado y no puede dar curso a todos los casos y menos aún estaría en capacidad de procesar pronta y diligentemente los delitos menores. Si a eso le sumamos un sistema carcelario con hacinamiento, con pocos recursos, difícilmente podremos aplicar la “tolerancia cero” en nuestros sociedades.

En Nueva York esa política tuvo resultados impresionantes. Casi todos los rubros de criminalidad descendieron entre un 60 y 70%. Para algunos detractores, se trata de controlar la criminalidad en forma brutal, porque se estarían violando los derechos humanos, se trataría de una política ultraconservadora, incluso fascistoide, toda vez que ven ella una limpieza social: se limpia todo lo pobre, todo lo sucio, todo lo feo.

No son esas las críticas que yo le haría al modelo. Yo lo critico más bien porque hubo otras ciudades en los Estados Unidos que lograron índices mucho mejores respecto del combate de la criminalidad con políticas diametralmente opuestas. En San Francisco, por ejemplo, en vez de encarcelar a todo el mundo, trataron de ayudar a los potenciales delincuentes, especialmente a los jóvenes, para que no entraran al reformatorio. San Francisco presenta un promedio anticriminalidad mucho más importante que el que registró Nueva York en la misma época. En Nueva York se decía que a más arrestos, menos delincuencia. San Francisco revierte la hipótesis y plantea que a menos arrestos, menos delincuencia. Y lo hace con más éxito: reduce la criminalidad en un 67%. Otra ciudad con una imagen de policía deplorable, como Los Ángeles, también logró significativas cifras de reducción de la criminalidad: logró hacerla descender en un 40%.

El milagro neoyorquino acaso no sea tal. Puede esconder muchas cosas. Por ejemplo, durante la administración Giuliani el presupuesto de la policía aumentó en mil millones de dólares en apenas seis años. Para algunos estudiosos el aumento presupuestario no necesariamente es correlativo con el descenso de la criminalidad pero en algo debió ayudar el hecho de poder aplicar la “tolerancia cero” con un número mucho mayor de policías.

Este modelo “inmunológico” tiene como contraparte el modelo de Chicago, que contempla la metáfora de las “ventanas rotas” de una manera di-

ferente. También es preventivo, pero lo que hacen es asociarse con el vecino, practican el *Community policing* que, por cierto, nada tiene que ver con lo que nosotros entendemos por policía comunitaria o policía de proximidad. No se trata de una división de la policía sino de una mentalidad y una cultura nuevas. Los policías han hecho un recorte por zonas, por porciones, y se reúnen en los barrios (*beat meeting*) para discutir con los vecinos en torno a lo que ha sucedido. En la siguiente reunión se analiza qué se ha hecho y lo que se ha logrado. Pero todo eso no acaba ahí: los vecinos se involucran en la vigilancia, adoptan la posición de un vigilante, hacen rondas de vecinos, en verano incluso promueven asados para establecer vigilancia y, en horas sensibles, se desplazan en grupo y establecen turnos. Cuando un vecino es atacado y va a poner su queja o su demanda, un grupo de 20 o 30 lo acompañan para que no se sienta atemorizado si tiene que enfrentarse al atacante o al ladrón.

En cierto modo, como sostienen algunos estudiosos, de manera un tanto extraña la policía ha delegado una de sus funciones.

### El modelo “profiláctico” europeo

Diametralmente opuesto es el modelo europeo, que yo llamo profiláctico. Los europeos no ven con buena cara lo que pasa en Estados Unidos. Pienzan que lo que ahí se está haciendo puede degenerar en una suerte de “justicia paralela”, “justicia privada”, “paramilitarismo” y han adoptado un sistema diferente, especialmente en Francia, en Gran Bretaña y en Italia.

El modelo francés ha intentado que antes de que el mal medre, se elimine el terreno donde puede surgir y promueve que las diferentes instituciones del Estado se asocien para mejorar el entorno y la calidad de vida en los diferentes barrios. Se crearon para el efecto los Contratos Locales de Seguridad (CLS) en virtud de los cuales distintas instituciones –desde las electricificadoras, pasando por autoridades locales, policía, etc., pero también la agencia nacional de empleo o aquellas que proveen vivienda– se asocian, firman un contrato y se comprometen a mejorar el entorno barrial.

Para poner un ejemplo: el Ministerio de Educación informa que va a crear una escuela en una zona determinada o que va a mejorar la calidad de alguna y se compromete a hacerlo, la electricificadora se encarga de que los

lugares estén más iluminados y, para que no haya nomadismo entre los jóvenes, otra agencia les proporciona vivienda, etc. Los CLS han resultado muy exitosos en algunas ciudades francesas pero en otras han fracasado, básicamente por el alto índice de migración magreví, llegada a Francia desde hace varias generaciones. Hoy ya son franceses pero constituyen una bomba social que ha sido imposible neutralizar incluso con este tipo de contratos. Los jóvenes han montado pandillas que se dedican por ejemplo a quemar automóviles. En Estrasburgo, en 1998, fueron incendiados en una sola noche más de 70, y cuando llegan los bomberos a apagar el fuego, los atacan con piedras y hacen lo mismo con los agentes de policía que van al lugar a defender a los bomberos. Es decir, todo lo que representa institucionalidad constituye una amenaza para esta minoría que se convierte, a su vez, en una amenaza para la institucionalidad. Estos actos han generado una reacción de rechazo de algunos sectores de la sociedad francesa, que agudiza la falta de integración social de estos jóvenes, generando un círculo vicioso al que los Contratos Locales de Seguridad no han sabido dar respuesta, y que ha sido capitalizada políticamente por la extrema derecha representada en el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen, que encarna la xenofobia desatada contra los inmigrantes.

En esta concepción de la seguridad —que no es solo francesa pues en Italia se traduce en los Protocolos de Seguridad— no es el vecino del barrio lo más importante sino las instituciones locales que firman un contrato que debe ser respetado. Toda vez que el modelo no resultó tan exitoso como se esperaba, Francia está volviendo los ojos a la experiencia neoyorkina “tolerancia cero”.

### **El modelo de los “hábitos saludables”**

Siguiendo con esta analogía médica biológica, así como hay enfermos que tienen hipertensión a los que el médico receta no fumar y no comer grasas, en ciertas ciudades, por ejemplo en Bogotá, cuando se dieron cuenta de que el consumo de alcohol hacía crecer exponencialmente las muertes violentas se procuró controlar esos comportamientos y generar unos “hábitos saludables” para impedir el surgimiento de la enfermedad: control de armas —los fines de semana incluso para aquellos que tienen salvoconducto— y un “to-

que de queda” para menores de edad a fin de evitar la delincuencia juvenil o el vagabundeo.

En este mismo sentido, la agresividad del ciudadano, ocasionada por el estrés acumulado en las grandes urbes, busca paliarse a través de políticas de mediación de los conflictos entre vecinos, en los que intervienen los jueces de paz. Hay entonces una responsabilidad individual y de autocontrol pero creando frenos menores en las actividades cotidianas de los individuos. Se piensa que una prohibición total puede generar un efecto indeseado de rechazo y, por ende, una incitación a transgredir la prohibición. Por esta razón, el enfoque de los “hábitos saludables” no prohíbe de manera draconiana, pero simplemente limita, concientiza y sensibiliza. Este modelo ha probado ser altamente efectivo en Bogotá donde los índices de violencia han descendido ostensiblemente en los últimos 6 años.

Por otro lado, asistimos a una modernización de las policías del mundo, que han adoptado formas de nueva gestión pública (*public management*), trasladadas del sector privado al público. Es el caso, por ejemplo, de las policías de Nueva Zelanda, de Australia y de Gran Bretaña.

Se trata de policías que ya no hablan de ciudadano sino de servicio al cliente. Los rangos casi militares que ostentaban se aplanaron, hay descentralización interna de la policía, sólo se ejercen controles y se hacen evaluaciones, y disponen de sistemas de información cada vez más depurados como el famoso Compstat (*Computerized Analysis of Crime Strategies*) de Nueva York.

Ahora bien, ¿cómo se hace para pasar de una policía indolente a una policía exitosa? Para lograrlo es indispensable que la policía se encargue más de la seguridad que compete a cada uno de los ciudadanos. El ciudadano común no se siente afectado por el gran pandillaje. Muchas veces se muestra interesado en las noticias sobre la incautación de 30 toneladas de cocaína, pero si aquí yo les pregunto a ustedes quién se siente afectado por la incautación de esas 30 toneladas de cocaína, posiblemente dirían que nadie, pese a que todos estamos conscientes de que el tráfico de drogas genera males mayores para la sociedad.

Cada vez se pone más en evidencia que lo que le interesa al ciudadano es su seguridad cotidiana y en eso nuestras policías han sido indolentes porque se han guarecido dentro de su organización, porque no les interesa lo que le sucede a cada ciudadano en particular, porque muchas veces evitan

involucrarse en problemas para evitar inconvenientes posteriores y porque sienten que hacerlo supone perder energía en cosas que consideran inocuas.

Si queremos que la policía no tenga la imagen de indolente es necesario que se encargue incluso de esos pequeños problemas del ciudadano que finalmente deterioran el tejido social. Porque, en definitiva, de lo que se trata –y a eso apuntan las experiencias europeas y estadounidenses– es de restablecer el tejido social.

# Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana

Alexei Páez\*

Haré aquí algunos apuntes previos respecto de lo que supondría la formulación de una política pública de seguridad ciudadana en el contexto específico del Ecuador.

Quisiera en primer lugar recuperar una noción que, hasta cierto punto, ha sido olvidada y que fue producto de la discusión de los llamados “violentólogos” de los países andinos durante los años 1980 y principios de los 1990.

Me refiero a la noción de violencia estructural. Nosotros generalmente observamos las amenazas delincuenciales como causas de inseguridad y no como efectos —que en realidad lo son— de factores de carácter estructural que producen graves desequilibrios sociales. Esos desequilibrios sociales generan a su vez condiciones que afectan la seguridad social en general: la del conjunto de la comunidad y la de los individuos, los ciudadanos concretos, considerados particularmente.

Señalaré entre esos factores de carácter estructural los siguientes:

La miseria. El crecimiento de la pobreza en las últimas décadas en América Latina es un factor estructural que no puede ser soslayado en ninguna política sensata de seguridad ciudadana.

La persistencia de culturas sociales y políticas de carácter autoritario también genera y dinamiza procesos que afectan la visión de seguridad y

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

vulneran la propia seguridad. Prácticas como la tortura y la misma existencia institucional de los órganos de reclusión demuestran, denotan y crean procesos de inseguridad ampliados en otros espacios.

El racismo. En sociedades como la ecuatoriana debemos abandonar las fantasías y reconocer que somos una sociedad racista en múltiples aspectos, lo que también crea fuentes enormes de inseguridad y de interacciones violentas entre los sujetos considerados individualmente.

Estos, entre otros factores estructurales, ponen de manifiesto que no basta con atacar los síntomas del problema. Aplicando la metáfora médica, parece que estamos entrando en un tratamiento sintomático de ese proceso patológico en que se ha convertido la inseguridad ciudadana.

Quiero reiterar que debemos caracterizar de manera coherente cuáles son las fuentes estructurales que generan inseguridad para, desde esa base, proponer políticas viables para lograr confrontarla.

La seguridad ciudadana es un tema de carácter político que afecta al conjunto de la vida social. Es un tema de convivencia, tiene que ver con la reproducción cotidiana de los individuos y, por ende, es de carácter multidimensional y debe ser enfrentado como tal.

Es entendiendo su carácter multidimensional y estructural que podremos apuntar a la generación de políticas públicas de seguridad ciudadana, sobre la base de sustratos históricos, sociales y culturales específicos a cada estructura social, local y nacional. Las lecciones que podemos extraer de las experiencias de otras comunidades pueden constituir una ventaja informativa de confluencia de ciertas políticas que se han procesado en otros contextos, pero nuestra obligación es crear una política de seguridad ciudadana específicamente diseñada desde y para nuestros ámbitos locales, regionales y nacionales, para nuestras comunidades, indudablemente asumiendo los insumos de otro tipo de experiencias sociales e históricas.

Evidentemente, la seguridad ciudadana se vincula cada vez más a la seguridad individual. Como se ha señalado, ya no se concibe a la seguridad como el tema de la pervivencia pura y neta del Estado, de las instituciones pensadas como instancias abstractas de convivencia entre los ciudadanos, sino que concierne en primer lugar a los seres humanos concretos que somos nosotros.

## **Invisibilidad de la seguridad como política pública**

Lamentablemente el carácter de la política de seguridad resulta muy extraño en el ámbito de las políticas públicas. Normalmente las políticas públicas son visibles: se expresan en formas institucionales, de alguna manera han creado una rutina social en los sistemas de participación y se extienden a lo largo del tiempo. La seguridad, en cambio, es un problema de política pública cuando desaparece, cuando la damos por sentada, la vemos como un hecho dado. El momento en que percibimos que carecemos de seguridad, entonces nos planteamos como problema las políticas públicas en la materia. Desde esa perspectiva, creo que es fundamental y urgente visibilizar la política de seguridad como un objeto de producción continua y con plazos de gestión determinados como los que se establecen para otras políticas públicas.

La política de seguridad requiere de una producción cotidiana, permanente, constante y participativa, que lamentablemente se ve imposibilitada dada su falta de visibilidad como política pública. Recién ahora estamos tematizándola como ámbito de discusión y todavía no tenemos la inercia conceptual, la capacidad cognoscitiva de asumirla como tal y entenderla como una política enormemente evanescente. Es decir, es una política que conforme se va ejecutando, demanda adaptaciones, cambios, remodelaciones, requiere de una acción social mucho más continua, mucho más profunda que otro tipo de políticas públicas que, de alguna forma, pueden ser expresadas de una manera más concreta, a más largo plazo y con mayor visibilidad.

Las nuevas orientaciones en la concepción de política de seguridad han logrado pasar de un institucionalismo cerrado —que la entregaba pura y simplemente a los organismos de la fuerza pública desde una concepción netamente coercitiva y represiva— a una visión creciente de participación activa donde las comunidades ya no son solamente demandantes de seguridad, sino que necesariamente deben ser productoras y ejecutoras de seguridad. Esto indudablemente en correlato con los procesos institucionales, pero al mismo tiempo controlándolos, haciendo veeduría sobre ellos, moderándolos y matizándolos. Evidentemente, esta participación activa tiene muchas aristas y entonces corresponde a la ciudadanía en general, a las organizaciones sociales, a las personas individuales, a los partidos, a las corporaciones, al conjunto de la vida social involucrarse en una política extendida, vinculante y capaz de establecer puentes con las instituciones encargadas de la se-

guridad. Como ya dije anteriormente, la seguridad como política pública tiene un carácter evanescente y no puede dejarse en manos de determinado ámbito institucional, sino que necesariamente debe ser sujeto de permanente cuestionamiento, control y rediseño social e institucional de manera simultánea.

Todo esto nos confronta con el carácter de la sociedad y de las instituciones. ¿Cuál es el carácter de la sociedad ecuatoriana? Es una sociedad de múltiples reducciones, donde el tema de la seguridad pasa evidentemente por la existencia de la exclusión social masiva, sea por razones de clase, de ingresos, de posición socioeconómica, de casta —es repugnante el racismo masivo de nuestra sociedad— o por razones incluso de conflictos interregionales, o del más variado tipo y orden. Todo ello vuelve muy difícil la implementación de una política pública macro de seguridad ciudadana, viable y de consenso.

### Seguridad, autoritarismo y déficit institucional

Está, por otra parte, el carácter de las instituciones que se cimentan en la participación puramente electoral y no en la generación de procesos democráticos y procesos de creación de participación ciudadana. Los dos elementos se combinan: sociedad autoritaria-instituciones autoritarias. Y si hablamos de seguridad ciudadana, el contexto autoritario es el peor sitio desde donde se puede concebir una política pública, sea desde dentro de la sociedad o desde las instituciones hacia la sociedad.

Aquí lo que está en juego son también decisiones sustantivas acerca del carácter de lo democrático y de lo autoritario. A mí me preocupa, por ejemplo, el control de hábitos, porque ¿quién decide qué hábitos son buenos y qué hábitos son malos? Pongo un ejemplo: en los últimos años, prácticamente hasta el 2000 —aunque cabe señalar que ese comportamiento ha evolucionado sensatamente—, la policía nacional se dedicaba a reprimir a los jóvenes rockeros porque usaban chompas de cuero, pelo largo y eran percibidos por la comunidad como portadores de hábitos perversos. ¿Quién define qué es un hábito bueno? ¿Quién es el que establece el carácter del control social?

La seguridad es, como ya se ha dicho hoy, un campo político y por tanto de disputa de sentidos. Esa disputa de sentidos debe establecerse en un marco democrático, de generación de consensos, de creación de acuerdos, de respeto profundo por las distintas identidades que confluyen en el proceso social, y no según las definiciones externas acerca del carácter de esas identidades y de su represión en nombre de un valor abstracto denominado seguridad. Al fin y al cabo, la seguridad también tiene que ver con la reproducción de la cultura, de los individuos y de sus identidades.

En ese contexto, el carácter de los sistemas normativos legales, como pura externalidad, en el tema de la seguridad, también presta base para este déficit institucional. ¿Qué clase de legitimidad tiene el Estado frente a un joven rockero de un barrio del sur de Quito o de un barrio de Guayaquil o Cuenca? ¿Qué carácter de legalidad, de legitimidad presentan las instituciones frente a esas identidades concretas que están procesándose en la vida social cotidiana? ¿Quién establece qué comportamiento es correcto? ¿Qué hacemos con una sociedad donde según los índices epidemiológicos el 85% de los ecuatorianos somos alcohólicos porque consumimos licor más de dos veces por mes? Reprimir el consumo alcohólico supone un proceso cultural mucho más complejo que va más allá de la simple prohibición de beber a determinada hora. Se trata de cambios de rutinas culturales y ¿quién define la orientación, el sentido y la necesidad de esos cambios?

Todo esto para decir que la definición del carácter de la seguridad no es un ejercicio meramente tecnocrático sino un proceso sociocultural sumamente complejo.

Por otro lado, ¿cómo se puede definir la seguridad en sociedades reprimidas en términos de recursos? Lo que dijo Juan Carlos Ruiz respecto de la seguridad profiláctica, preventiva, solidaria es propio de sociedades que disponen de recursos afluentes, donde es posible destinar ingentes cantidades de dinero a procesos o a políticas definidas. ¿Qué pasa en las sociedades donde tenemos un déficit institucional, tanto en la cobertura de control cuanto en la del sistema judicial, para no hablar de la prevención o de la rehabilitación? Y este déficit institucional debe ser resuelto de alguna forma porque no será milagrosa y taumatúrgicamente que aparecerán los recursos para generar una política de seguridad.

Por ello es fundamental dinamizar la energía social, el capital social existente, sobre la base de la demanda de seguridad que hace la población y a

través de la búsqueda de consensos sociales y de actores en las distintas escalas. En la escala nacional observamos que no podemos ponernos de acuerdo ni siquiera en una política pública productiva ni en políticas públicas en otros ámbitos. Existen dificultades estructurales para generar grandes consensos nacionales, lo que permite suponer que el escenario natural para la construcción de una política pública de seguridad va de lo local a lo nacional y no viceversa. Debe partir de las comunidades concretas, de las experiencias socioculturales existentes, desde el respeto por la diversidad y la interculturalidad que demanda una política de seguridad coherente con la viabilidad de este Estado que está en juego. Y que lo está no por la subversión, no por procesos de cuestionamiento armado, sino por la enorme dificultad de coexistencia entre diversas identidades y por la pretensión de imponer determinadas escalas de valores o sentidos de arriba hacia abajo y no de producirlos de abajo hacia arriba.

Por lo tanto, para el Ecuador la producción de consensos locales es fundamental y esos consensos locales pasan necesariamente por evitar la sobrerrepresentación institucional. A fines del año pasado tuvimos un evento sobre seguridad ciudadana con el Distrito Metropolitano de Quito y observamos que la policía participó consistente, coherente y continuamente en las mesas redondas. Los uniformes llenaban la sala: había una sobrerrepresentación institucional y una subrepresentación societal, de la ciudadanía. La policía nacional o las instancias institucionales podían tener la mejor buena voluntad de aportar para un cambio en la orientación de la producción de políticas de seguridad, pero simplemente ésta se vio bloqueada por la sobrerrepresentación institucional. Debemos buscar —a nivel local— un nuevo equilibrio en la discusión sobre los mecanismos para lograr acuerdos, los mecanismos dialógicos entre los sectores sociales y los sectores institucionales.

Los consensos locales son una producción hacia arriba que está siendo posibilitada por instrumentos legales en curso. Por ejemplo, la nueva Ley de Régimen Municipal y algunas reformas que están siendo introducidas y que permiten a los municipios hacer efectiva la descentralización de determinados aspectos de su gestión, en este caso específicamente de la seguridad. La ciudadanía debería movilizarse, hacer *lobby* frente al Parlamento para que estas reformas sean aprobadas lo más pronto posible.

Todo ello, porque la situación es dramática y problemática, y exige la búsqueda de alternativas creativas en distintos temas específicos y no sola-

mente en lo delincencial. Lo delincencial es epidérmico, sintomático. Indudablemente requiere de una atención importante, pero tenemos otro tipo de violencias y de inseguridad: la violencia intrafamiliar, la violencia de género, la violencia contra los niños y jóvenes, las exclusiones sociales, las exclusiones raciales, entre otros problemas que obedecen a procesos culturales.

Otro aspecto que debemos tener en cuenta es que la ecuatoriana no es una sociedad homogénea, como puede serlo la chilena, por ejemplo. Es más bien enormemente fragmentada y con distintas identidades sociales y culturales. De ahí que demande un trabajo mucho más fino que, como decía, debe procesarse de abajo hacia arriba y no autoritaria y arbitrariamente de arriba hacia abajo.

Nos vemos avocados a resolver cuellos de botella. En los aspectos informativos, cómo generar una o muchas culturas de seguridad de carácter confluyente y no excluyente; cómo generar procesos legales capaces de dar cuenta de la multiplicidad de culturas regionales. Pienso por ejemplo en la aplicación de la ley consuetudinaria en las comunidades indígenas: ¿cómo la volvemos coherente de manera viable con los procesos institucionales globales y con la idea de seguridad y de respeto por los derechos humanos? Desde nuestra óptica occidental en las comunidades indígenas se violan derechos humanos, pero desde la perspectiva comunitaria indígena se están creando condiciones de seguridad individual a través de la seguridad comunitaria. Ahí hay discursos contrapuestos, hay choques conceptuales, hay un campo probablemente de disenso, pero creo que es potencialmente un campo de diálogo.

Debemos apuntar hacia el futuro en la formulación de estas políticas públicas. Y ese futuro anida en el desarrollo de lo local, en el respeto por la interculturalidad, en la generación de diagnósticos, modelos y combinaciones propias de nuestras demandas de seguridad, de nuestras percepciones de seguridad, de nuestras instituciones históricas y de nuestras propias formas de generar una seguridad sustantiva.

# **Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana**

# Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad\*

Germán Montenegro\*\*

La seguridad pública se ha convertido en la Argentina en un asunto políticamente relevante y en una cuestión altamente sensible para nuestras sociedades, no por la importancia que la clase política le ha adjudicado a estos asuntos sino, más bien, debido al hecho de que el colapso y la crisis de los sistemas de seguridad locales han comenzado a cercenar la legitimidad y la proyección política de numerosos dirigentes y funcionarios gubernamentales. La envergadura y complejidad del problema está en la base del crecimiento de la *sensación social de inseguridad* y ello ha contribuido significativamente a erosionar la imagen pública de los gobiernos y de las instituciones policiales en el cumplimiento de sus tareas y a la confianza social en el Estado.

Durante el 2000, en el Gran Buenos Aires, el 69,1 % de la población que dijo ser víctima de delitos no ha realizado la denuncia de los mismos - solamente el 30 % lo ha hecho-, del cual el 44,3 % no lo hizo aduciendo que *“la policía no hubiera hecho nada”*. El 52,4 % de la población de esta región opina que la policía no hace un buen trabajo en el control de los delitos en la esfera barrial y solamente el 32,5 % cree que lo hace bien, al mismo tiempo que el 31,2 % de esa población califica a la acción de prevención del delito que realiza la policía como regular, el 13,2 % como mala, el 2,1 % como muy mala, el 4,2 % como pésima y el 20 % indica que la po-

---

\* Tomado del trabajo *Seguridad y policía en la Argentina - Los desafíos de la modernización*, de Esteban Germán Montenegro y Marcelo Fabián Sain, investigadores del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Argentina. Marzo 2004.

\*\* Profesor investigador de la Universidad de Quilmes, Argentina

lucía no hace acciones preventivas. Asimismo, el 56,2 % de la población del conurbano bonaerense cree que el gobierno nacional no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 28,3 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente, mientras que el 52,3 % de la población cree que el gobierno provincial no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 27,4 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente.<sup>1</sup>

Durante ese mismo año, en la ciudad santafesina de Rosario, el 76,6 % de la población victimizada no ha realizado la denuncia de los delitos que sufrió —solamente el 22,8 % lo hizo—, del cual el 39,1 % no lo hizo aduciendo que “*la policía no hubiera hecho nada*”. El 53 % de la población de esta región opina que la policía no hace un buen trabajo en el control de los delitos en la esfera barrial y solamente el 28,8 % cree que lo hace bien, al mismo tiempo que el 31,1 % de esa población califica a la acción de prevención del delito que realiza la policía como regular, el 13,4 % como mala, el 3 % como muy mala, el 4,6 % como pésima y el 19 % indica que la policía no hace acciones preventivas. Asimismo, el 50,1 % de la población rosarina cree que el gobierno nacional no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 33,9 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente, mientras que el 45,3 % de la población cree que el gobierno provincial no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 36,6 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente.<sup>2</sup>

Ahora bien, el desenvolvimiento de un sistema deficiente de seguridad pública que no acompaña los cambios y las mutaciones que se observa en el devenir de la problemática delictiva en realidad se enmarca también en el contexto de un estado que tiene agudas deficiencias en el cumplimiento de sus atribuciones en materia de intervención, regulación y control que lo enmarca y condiciona severamente. Por ejemplo, no se puede dejar de señalar que la proliferación de un segmento importante de actividades delictivas, básicamente el *robo de mercadería bajo la forma de piratería del asfalto y el delito rural* en su amplia gama de variedades, se desenvuelve no solo en el marco de un sistema policial deficiente y anacrónico en sus funciones bási-

---

1 Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2002. *Estudio de victimización. Gran Buenos Aires 2000*.

2 Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización. Ciudad de Rosario 2000...*, op.cit.

cas de seguridad preventiva, sino también al compás de agudas deficiencias que el Estado manifiesta en general en materia de regulación, inspección y control de actividades productivas y comerciales. En realidad, el sistema policial de seguridad solo atiende a una dimensión de estos fenómenos, el hecho delictivo con el cual se da comienzo a una cadena de hechos tales como el ocultamiento, el falseamiento de documentación fiscal y la reintroducción de la mercadería sustraída en el mercado legal para su comercialización. El estado solo puede reducir de manera significativa el margen de maniobra de las organizaciones delictivas dedicadas a este tipo de actividad, a través de una intensa actividad Inter-agencia que permita cubrir el amplio espectro de actividades ilícitas que implican. Ciertamente las iniciativas que al respecto se han venido desarrollando en el país resultan ser espasmódicas, a veces responden a demandas electorales o políticas puntuales o a iniciativas individuales de alguna agencia estatal de prevención y control; no registrándose el desarrollo de programas que desde una perspectiva integral del estado den cuenta y atiendan este tipo de problemática. Por cierto que en este marco, de profundas deficiencias en la respuesta general del Estado, las fallas estructurales, las falencias y los anacronismos que aquejan al sistema policial se profundizan de manera significativa.

Otra clara expresión de las falencias estatales en materia de seguridad, está dada por el bajo número de sentencias condenatorias dictadas por la justicia con relación a los hechos delictivos registrados en el país. En 2001, el porcentaje de sentencias condenatorias con relación a hechos delictuosos fue apenas de 1,96 %. Si se considera la evolución de los valores relativos de sentencias condenatorias con relación a los delitos registrados durante la década del '90 se puede apreciar que el desempeño institucional de la justicia criminal ha sido deficiente. En 1991, ese porcentaje ha sido de 3,87 % mientras que en 1999 ese valor alcanzó el 1,25 %, todo ello en un contexto signado por el aumento del delito.<sup>3</sup>

Así, pues, durante los últimos años, el crecimiento objetivo del delito y la complejización de las actividades criminales —en un país considerado seguro hasta hace poco más de una década—, el notable incremento de la violencia delictiva, el aumento significativo de la corrupción estatal y su cono-

---

3 Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001...*, op.cit., pp. 14 y 15.

cimiento público, la participación policial en la regulación de gran parte de las actividades delictivas desarrolladas en el país y la consecuente disminución de la confianza social en la policía han favorecido el estrepitoso aumento de la *sensación de inseguridad*.<sup>4</sup>

En los últimos tiempos, ello sirvió para validar políticas de seguridad de signo *autoritario* basadas en el aumento de los poderes discrecionales de la policía, el incremento de las penas para los delitos y la reivindicación del uso de la fuerza extralegal como modalidad predominante y legítima de actuación policial. Se trató de la profundización del *modelo tradicional* de seguridad y de funcionamiento policial pero *aggiornado* con un trazo de endurecimiento e ilegalidad como opción de lucha contra el delito.

Frente a ello, algunas *perspectivas críticas* a esta visión autoritaria denunciaron tal alternativa como intolerable y postularon la necesidad de introducir profundos cambios en el sistema de seguridad pública y policial sobre la base del desarrollo de un sistema integral de control interno de los abusos y la corrupción policiales.

Sin embargo, tales orientaciones –la *autoritaria* y la *crítica*– no dan cuenta ni abordan el núcleo central del problema institucional, esto es, las formas y los estilos políticos de administración de los asuntos de la seguridad pública y los defectos orgánicos-funcionales que portan las agencias policiales para prevenir e investigar delitos. La posición autoritaria, al reforzar los poderes discrecionales de la policía sin introducir cambios en sus formas tradicionales de funcionamiento y organización de la seguridad, profundiza tales anacronismos y desajustes. En tanto, la posición crítica no incursiona en el interior de la institución policial ni tiene en cuenta que su estructura orgánico-funcional condiciona significativamente el conjunto de prácticas y perspectivas producidas y reproducidas por sus agentes y funcionarios. En definitiva, ambas perspectivas no asumen que, tal como ya se señaló, tanto un desempeño policial eficiente frente al delito como la vigencia de prácticas policiales efectivamente protectoras de los derechos humanos requiere fundamentalmente de un *proceso de cambio y modernización de las formas de conducción política de la seguridad y de trabajo policial en materia de preven-*

4 Damnert, Lucía y Malone, Fran T., "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 42, nro. 166, julio-septiembre de 2002.

*ción delictiva e investigación criminal.* En concreto, la *modernización del sistema policial* debería suponer la *construcción de un liderazgo civil eficiente sobre la seguridad pública* y, muy particularmente, sobre las policías, y, al mismo tiempo, debería conllevar un *profundo cambio en las formas tradicionales de funcionamiento y organización policial* en lo referido al desempeño de sus labores preventivas e investigativas.

En este sentido, los mencionados cambios necesitarían de una *firme voluntad gubernamental* en favor de la implementación de un *plan de modernización policial* y de su *continuidad en el tiempo* a los efectos de que las coordinadas del mismo comiencen a traducirse en una serie de transformaciones sustantivas en las modalidades de organización y funcionamiento policial y en el conjunto de prácticas y orientaciones funcionales producidas y reproducidas por el personal uniformado.

Desde fines de los años 1990, los sucesivos fracasos de las iniciativas tendientes a reformar y modernizar el sistema policial de algunas provincias, en particular, en la Provincia de Buenos Aires, no se han debido a la resistencia policial sino, más bien, a la inconsistencia e impericia de las autoridades gubernamentales locales en sentar las condiciones institucionales y políticas necesarias para elaborar y sustentar un programa de acciones en ese sentido, so pretexto de mantener una situación de equilibrio que neutralice eventuales cuestionamientos y movimientos policiales.<sup>5</sup>

Por cierto, en el escenario descrito, los sectores policiales refractarios a toda impronta de transformación institucional sustentan, en verdad, una relativa capacidad de *contestación policial* a cualquier iniciativa tendiente a introducir cambios que cercenen el monopolio policial en la administración de la seguridad pública y, en su marco, signifiquen la desarticulación de las redes de regulación delictiva y de financiamiento ilegal administradas por dichos sectores. Esa contestación podría suponer desde una actitud de “*brazos caídos*” y de “*trabajo a reglamento*” hasta la “*liberación de zonas*” para la actuación de bandas y grupos delictivos sin presencia policial y la perpetuación directa o indirecta de hechos delictivos, secuestros y homicidios violentos con fuerte exposición pública, todo ello tendiente a desacreditar a las au-

5 Latorraca, Martín, Montero, Hugo y Rodríguez, Carlos, “Política y corrupción...”, op.cit. Para el caso bonaerense, véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia...*, op.cit, cap. 3; Verbitsky, Horacio, “Otra vez”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 5 de enero de 2003; y SAIN, Marcelo Fabián, “Hay omisión, complicidad...”, op.cit.

toridades políticas y de posicionarlas ante la sociedad como incapaces de controlar y administrar la seguridad pública.

Sin embargo, también existen amplios sectores policiales proclives a la modernización institucional y son ellos los que podrían accionar y hasta neutralizar la actuación de las fracciones conservadoras, pero siempre que el poder político diagrama y desarrolle una estrategia de cambio persistente en el tiempo y que le brinde a los cuadros modernizantes el apoyo y los instrumentos necesarios para encarar y dirigir internamente el proceso de reforma de las prácticas y orientaciones policiales tradicionales, así como también la depuración institucional imprescindible.

En este contexto, la modernización del sistema policial y su adecuación a la imperiosa necesidad de llevar a cabo estrategias eficientes en materia de prevención y conjuración delictiva y en las labores de investigación criminal requiere de la implementación de una serie de *políticas y medidas graduales* que tiendan a superar los mencionados anacronismos y a construir una verdadera *"policía ciudadana"*. Se trata de *lineamientos de corto, mediano y largo plazo cuya implementación debe ser progresiva y duradera en el tiempo así como diversificada y multidimensional en sus aspectos fundamentales*, descartando de antemano las *estrategias de shock* que solamente serían viables en un escenario de alta crisis institucional.

El sistema de seguridad pública y policial en la Argentina continúa arrastrando en la actualidad marcadas deficiencias orgánico-funcionales propias del sistema tradicional descrito. Las iniciativas gubernamentales orientadas a su modernización no dieron cuenta de la integralidad de la problemática, por diversas razones, especialmente en virtud de cálculos políticos de corto plazo, estas iniciativas quedaron truncas o parcialmente desarrolladas. En tal sentido, nos encontramos en una situación que adolece de un adecuado marco institucional para hacer frente eficientemente a los desafíos que se imponen en un escenario en el que, por diversas razones, el delito está aumentando, se está complejizando de manera acelerada y por lo tanto cercenando el goce de los derechos, garantías y las libertades que estipula la vigencia del régimen democrático. Por tal razón se vuelve imperativo el desarrollo de una estrategia de modernización que permita construir un instrumento policial eficiente, organizado conforme a las problemáticas delictivas que debe enfrentar y con flexibilidad para adecuarse permanentemente a los cambios y mutaciones propias de estos asuntos.

# El plan de prevención del delito urbano en Argentina

Mariano Ciafardini\*

Antes de referirme al *Plan Nacional de Prevención del Delito* de la República Argentina quisiera hacer una reflexión sobre algo que se ha venido diciendo en este encuentro, para que tenga sentido hablar de políticas de prevención del delito y de políticas públicas de seguridad.

Desde hace más o menos dos décadas América Latina y particularmente sus grandes ciudades viven un proceso dramáticamente significativo en términos de seguridad. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial nuestras ciudades se caracterizaban por sus atractivos culturales, sociales, étnicos, turísticos, pero además por uno muy particular: el de la seguridad. Hacia los años 1960 y hasta entrados los 1970 la inseguridad no era un problema crucial de las grandes ciudades latinoamericanas. Incluso aquellas que tenían más de 8 millones de habitantes como Buenos Aires, Río de Janeiro y otras grandes capitales eran famosas por la seguridad: era posible transitar por cualquier calle a cualquier hora del día o de la noche. En aquellos tiempos las ciudades inseguras eran las de Estados Unidos.

En los últimos 20 o 30 años la situación se ha revertido y la inseguridad se ha desplazado de las grandes ciudades de los países desarrollados a las del tercer mundo, particularmente a las de Latinoamérica. El delito ha disminuido en las ciudades norteamericanas e incluso en las de Europa occidental —que tuvieron graves problemas en los 1970 y en 1980—, llegando a índices de menos de 1 por 100 mil habitantes.

---

\* Subsecretario de Política Criminal, Ministerio de Justicia de Argentina

No hay que ser muy perspicaz para encontrar los motivos de ese desplazamiento. En las últimas tres décadas se ha producido un proceso de concentración de la riqueza en los centros más ricos y de agudización de la pobreza y la marginalidad en los países más pobres del tercer mundo, y más concretamente en las zonas más pobres de esos países más pobres. Es el proceso impulsado por las políticas neoliberales que han hecho que los pobres sean más pobres y los ricos sean más ricos. Hay una relación directa entre el empobrecimiento y la agudización de la marginalidad y los niveles de violencia.

Es pertinente dejar eso en claro, porque si no parecería que estuviéramos discutiendo cuestiones organizativas, presupuestarias, normativas, sociológicas, sin mirar hacia el meollo del problema. Es cierto que tenemos que sentarnos a discutir las cuestiones estrictas de seguridad. Es cierto que tenemos que debatir sobre los planes y programas concretos para el día a día de la seguridad. Pero cualquier iniciativa que apunte a bajar los niveles del delito y de la violencia en nuestras ciudades está condenada al fracaso si no atiende inmediatamente la cuestión de la pobreza y la marginalidad y si no trae aparejadas, simultánea y paralelamente, acciones sociales. Si no partimos de esa premisa, seguiremos dando vueltas al tema y no obtendremos resultados. No podemos ser hipócritas. Cuando discutimos sobre seguridad tenemos que discutir la cuestión de la pobreza y la marginalidad. No son cuestiones separadas que tengan que debatirse en lugares distintos porque han llegado a un punto tal, que están directamente vinculadas.

¿Alguien aquí cree que a las personas que salen de las cárceles y vuelven a sus poblaciones, a sus barrios, les están esperando en sus casas con un trabajo, con las manos abiertas, para que se reinserten en una vida normal? Evidentemente que no. Cuando el hombre o joven que sale de la cárcel vuelve a su casa es una carga para la familia, que apenas tiene para subsistir. Y la misma sociedad, la misma familia está esperando que se la rebusque como pueda, es decir que vuelva a cometer delito. Todos estamos de acuerdo en que pobre y delincuente no son sinónimos, como lo estamos en que la mayoría de los pobres no son delincuentes. Pero que esto no nos lleve al engaño de creer que la miseria y la marginalidad no están vinculadas con la violencia y con el delito. Debemos tener esto muy en claro no para reprimir a los pobres ni para excluirlos, sino para hacernos cargo del problema de la pobreza cuando tratamos el tema de la seguridad. Si no, estamos hablando en abstracto, discutiendo de fórmulas, de pareceres, de ideas, pero no del problema concreto.

Dicho esto voy a referirme a una experiencia que intentamos desarrollar en la Argentina y que hemos iniciado en la ciudad de Buenos Aires. Como ciudad capital, Buenos Aires tiene 3 millones de habitantes pero está rodeada por una zona urbana que pertenece a la provincia de Buenos Aires, que tiene 9 millones de habitantes y que junto con la capital suman más de 12 millones de habitantes en un conglomerado urbano único que presenta particulares problemas de seguridad.

Hemos abordado la problemática de la inseguridad teniendo en cuenta lo siguiente: hoy por hoy asistimos a una situación de fractura social y fractura institucional. La primera, que se da en el seno de la sociedad misma: la fractura de clase, la marginalidad de la que hablábamos, la condena de ciertos sectores de la población a estar excluidos de lo social. Por otro lado, tenemos una ruptura institucional. Las instituciones están fraccionadas: los gobiernos nacionales están separados, no tienen estrategias comunes con los gobiernos provinciales y estos no las tienen con los gobiernos municipales. La policía no tiene una estrategia común, sino cuando más acuerdos puntuales, con el gobierno político. Las policías entre sí —cuando hay policías estatales y nacionales— tienen estrategias separadas. Y sucede igual cuando hay policías municipales. Hay apenas algunos acuerdos operacionales inmediatos, pero no existe un plan, una estrategia común que haya sido diagnosticada en común, elaborada en común, con una conducción común de las acciones. Y esto es producto del fraccionamiento de lo institucional y de lo social con que hemos vivido estos últimos años.

El *Plan de Prevención del Delito* apunta justamente a corregir esta situación. Nos hemos planteado en primer lugar lo que llamamos “contratos de seguridad”, que son acuerdos contractuales entre los gobiernos nacionales, provinciales y municipales para actuar en forma conjunta dentro de un plan único.

Buenos Aires y la zona urbana que la rodea están políticamente separadas, pero a efectos del funcionamiento urbano son un mismo conglomerado que necesita un tratamiento único en cuanto al programa o a los planes de seguridad. Este año logramos conformar lo que se llama una mesa metropolitana a la que se sientan las autoridades provinciales, las de los distintos municipios, las de la ciudad de Buenos Aires y las nacionales, y todos juntos hemos iniciado un plan que ya tiene carácter nacional.

A partir de la aplicación del Plan en Buenos Aires, desde el 2000, han disminuido las estadísticas delictivas de todo tipo, lo que no ha sucedido ahí donde aún no hemos podido aplicarlo. Los resultados nos alientan a extender el Plan a los alrededores de la ciudad de Buenos Aires y, en la medida de lo posible, al resto del país.

El Plan se propone armar una red, en cuyo centro se encuentre esta mesa metropolitana o esta mesa nacional de prevención del delito, que esté comunicada con los gobiernos locales y que a su vez llegue incluso hasta la gente, en lo que llamamos “consorcio de seguridad”.

La idea es dividir a todo el territorio en áreas geográficas a las que llamamos “consorcios de seguridad”, con los que queremos lograr que en cada área el problema del delito lo discutan el gobierno y la policía, pero lo discutan con los habitantes, así como en el consorcio de un edificio el administrador se reúne con los moradores para informarse de sus problemas.

Los consorcios de seguridad demandan al gobierno local toda la información sobre la problemática de inseguridad en cada manzana y en cada barrio. Con esa información el gobierno local puede a su vez instruir a la jefatura de policía sobre las acciones reales que demandan los ciudadanos barrio por barrio y manzana por manzana, y la policía procederá de igual modo con sus comisarías. Esto es muy importante para las jefaturas policiales porque disponen de información superior a la de las propias comisarías o destacamentos policiales, información que pondrá a estos últimos en capacidad de salir al exterior a dar una respuesta a las reales demandas que la población construye.

Esta estrategia busca que los distintos sectores del gobierno, de la ciudadanía y de las policías se amalgamen en una sociedad única, en una integración de lo social, en una voluntad común. Es una estrategia democrática participativa, donde lo institucional y lo social se juntan para abordar democráticamente el problema de la inseguridad. No se trata de que la población se involucre en la acción de seguridad, pero sí en el diagnóstico y en la información para que la policía —que es la que tiene el monopolio de la fuerza, y debe tenerlo— pueda realizar las acciones que la población verdaderamente demanda y no las que demanda un sector, generalmente en perjuicio de otros.

Como estas reuniones de diagnóstico son periódicas, si habido algún error de información o en algo se ha actuado mal, siempre es posible corre-

gir con una ida y vuelta permanente de la información. Es decir, necesitamos involucrar en forma ordenada, organizada e institucional la información y el conocimiento de la población para poder hacer el diagnóstico e implementar estrategias reales de seguridad y no estrategias que respondan a intereses sectoriales o intereses personales, o que estén puedan estar penetradas o atravesadas por intenciones incluso delictivas. Esta es la única forma de hacer un control real para tener una policía real y una estrategia real de seguridad. Hay que involucrar a la ciudadanía, ordenada e institucionalmente, en la estrategia de control y vigilancia.

Pero todo esto de poco serviría si no acompañamos estas estrategias con otro tipo de acciones. Y es lo que estamos haciendo ahora en el *Plan de Prevención del Delito* en Argentina. Son estrategias dirigidas a la juventud, a los jóvenes especialmente varones de entre 16 y 27 años, que tienen que ser atendidos ya porque constituyen un sector que, de lo contrario, puede transformarse en una fábrica permanente de violencia y delincuencia.

Si no transferimos en forma inmediata y ordenada recursos que devuelvan a los sectores juveniles la esperanza en la posibilidad de un futuro de desarrollo educativo, de desarrollo laboral... si no sustituimos materialmente el ingreso que obtienen muchos a través del delito, todo lo que podamos discutir, imaginar y crear va a caer en saco roto porque hay una economía del delito, hay una subsistencia del delito, hay una emergencia del delito que están relacionadas con la naturaleza humana.

No se puede condenar a sectores a la miseria, a la postergación y pretender que no haya –al menos de parte de los sectores juveniles– una reacción violenta. Eso es pretender que el ser humano se resigne hasta la muerte, hasta la marginalidad absoluta.

Cualquier política de prevención del delito en seguridad que discutamos sin tener en cuenta acciones sociales y de subsistencia inmediatas –sobre todo para los jóvenes–, resulta un planteo hipócrita, un planteo mentiroso. Las dos cosas tienen que ir de la mano. Si no, no hay soluciones.

# Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional

Fredy Rivera\*

La inseguridad se ha convertido en tema de agenda de los gobiernos, en tema de preocupación de los medios de comunicación, está presente en diversos ámbitos académicos y, por supuesto, constituye una situación muy grave para el convivir ciudadano de los distintos sectores sociales.

La percepción de la inseguridad es muy alta en el país. Según las estadísticas en la materia, a nivel nacional el 74% de la población se ha referido alguna vez a la delincuencia y la inseguridad. En Guayaquil el 83,9% se siente inseguro al caminar en la noche. Respecto de la actuación de la policía las opiniones varían según las ciudades, pero en el país entero hay una tendencia generalizada a considerar que fluctúa entre regular y mala. Esto está asociado, a su vez, a una serie de problemas sobre cómo enfrentar la inseguridad ciudadana.

Desde los años 1990 circulan una serie de ideas en Guayaquil, básicamente tomadas de la gestión estadounidense, y que provienen de las teorías de la “tolerancia cero” y las “ventanas rotas” según las cuales la causa del delito es el mal comportamiento de los individuos y no la consecuencia de condiciones sociales. Siempre según esas teorías, si se reprime el crimen menor disminuye la criminalidad en general. Vistas así las cosas, la única forma de combatir la violencia es mediante políticas públicas que tienden a fortalecer los aparatos policiales o militares con una lógica de represión. Estas ideas han sido debatidas, analizadas y rebatidas, incluso en el mismo escenario estadounidense, por diversas consecuencias que ha tenido su aplicación, entre ellas el masivo incremento del presupuesto para las fuerzas poli-

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

ciales y del orden; el aumento de la población carcelaria, que es transferida a centros muy mal manejados y con una serie de déficits; la falta de control de los aparatos en términos de respeto de los derechos humanos; y, una serie de consecuencias sociales.

En ciertos contextos estadounidenses estos modelos resultaron exitosos: la criminalidad bajó y mejoró la percepción ciudadana de la seguridad. Pero hay que señalar que funcionaron en ámbitos donde las políticas sociales de desarrollo han estado asociadas a los planes de seguridad, a tasas elevadas de empleo y a un Estado de derecho que genera políticas de integración en términos de salud, de educación, etc., que se asociaron a los planes de “tolerancia cero”.

Algunos países latinoamericanos, en cambio, han procedido a implementar otro tipo de políticas: reformas a los sistemas de justicia, combate de la corrupción, movilización de la comunidad y, sobre todo, procesos de transparencia en distintas instituciones, no solo judiciales sino también policiales e incluso de las Fuerzas Armadas. Esto se ha instrumentado en algunas ciudades de Colombia, México y Brasil, aunque parte de Colombia, Perú, Bolivia y Río de Janeiro también ha existido la tendencia a militarizar determinadas zonas.

En Argentina resultan novedosas una serie de políticas sociales que se han asociado a los conceptos de gestión de la inseguridad ciudadana.

### **El contexto ecuatoriano**

Ahora bien, ¿qué nos compete a nosotros en términos de elección de un modelo de seguridad ciudadana local y nacional? Existe una tendencia muy fuerte a que los municipios se involucren cada vez más en tareas de seguridad ciudadana, sin que constitucionalmente existan las competencias, las atribuciones y las legalidades del caso. Es cierto que se contribuye a un financiamiento parcial de la policía nacional, que se ve sobredemandada y rebasada por la problemática delincriminal. Lo curioso es que aquí se ha trasladado, perversamente además, la gestión que le compete al ministerio de Gobierno como ente rector de un deber ser, es decir como un ente rector que debería diseñar una estrategia nacional de seguridad ciudadana hacia la policía, que hace unos esfuerzos enormes por elaborar una serie de planes que, obviamente, rebasan su presupuesto.

Los medios de comunicación también han sido cómplices de este desplazamiento de la responsabilidad del ministerio de Gobierno y de otras instancias hacia los municipios. No olvidemos que incluso se están cobrando tasas de seguridad ciudadana, como en el caso de Quito, donde por supuesto se refleja la necesidad de fortalecer el aparato policial. Todo esto promueve una dispersión de demandas.

En el caso guayaquileño se debatió el pedido de crear una policía autónoma, que obviamente genera discusión en términos de competencias e ilegalidades.

La tendencia hacia la militarización ha estado presente. En los últimos años, en Guayaquil hemos tenido tres decretos de emergencia nacional en virtud de los cuales las Fuerzas Armadas han tenido que cooperar, intervenir y hacer operativos conjuntos con la policía. Pero esto que es una excepción, a veces se convierte en la regla y no se debe proceder de esa manera.

Existe también la tendencia a la privatización de la seguridad. Es un fenómeno que debemos procesar. Hay que tener en cuenta que no todas las compañías de seguridad tienen una lógica de control, hay poca transparencia en la contratación de elementos, etc., etc.

Todo esto nos conduce a analizar la relación entre los municipios y la policía nacional. Lamentablemente, observamos que se genera una negociación directa entre representantes municipales y la policía. El caso del Municipio de Guayaquil es evidente: el alcalde Jaime Nebot tiene que apersonarse y negociar directamente con las Comandancias y con el Cuarto Distrito una serie de medidas ante las presiones de distintos sectores sociales.

El tema de la seguridad también está vinculado con las coyunturas electorales. Las ofertas de campaña se presentan muy adecuadas en términos de captación de votos, pero resultan absolutamente inaplicables a la hora de ejecutar una política eficiente.

Mucho se ha planteado asimismo la delegación vía descentralización de potestades para que el Municipio se haga cargo de la seguridad, pero la Ley de descentralización es poco clara al respecto.

En los escenarios a los que estamos enfrentados cualquier estrategia, cualquier medida, cualquier acción encuentra una trama institucional complicada, inadecuada y compleja. En este momento lamentablemente no existe una articulación entre lo local y lo nacional. No están para nada claras las potestades y atribuciones de los municipios y de otras entidades en el rubro de la seguridad pública. Al haber superponerse una cantidad de de

instancias de control y jurisdicciones, el ciudadano común aparece como un sujeto saturado de controles: unos son los de tránsito, otros son los ambientales, otros son los de seguridad, cuyas competencias, reitero, no están definidas ni claras.

Existen también problemas de saturación carcelaria y colapsa el sistema de rehabilitación. Y hay una demanda de incremento de penas que sabemos que no solucionan el problema central al que estamos abocados.

Se están discutiendo en el Congreso Nacional algunas propuestas de Ley de Seguridad Ciudadana y Convivencia presentadas por distintos partidos, pero el proceso es lento y parcial.

Dada la actual situación institucional, se pretende poner al municipio en el centro de las acciones, pero no hay una vinculación entre la instancia judicial, lo legislativo, las comisarías, la fiscalía, la policía, el Instituto de Medicina Legal. Esta trama institucional es difusa y compleja y ha ocasionado una saturación de las cárceles. En el año 2002, el 62% de la población carcelaria estaba sumariada y apenas el 37 del 62% tiene una sentencia definitiva.

Ante toda esta saturación de problemáticas, ¿cuáles son *grosso modo* las propuestas de política pública que se presentan? En 1999 se diseñó una estrategia nacional de seguridad ciudadana que fue presentada al ministerio de Gobierno, sin que varios estamentos sociales –ni la propia policía– hayan tenido conocimiento. Obviamente, esta estrategia no ha sido discutida, menos aún implementada, y por ello han surgido varias propuestas que están siendo de alguna manera debatidas.

En el marco de la gestión local de la seguridad ciudadana en distintas ciudades se implementan una serie de acciones: observatorio sobre delincuencia, observatorio sobre violencia, programas impulsados inclusive por la policía nacional en términos de un acercamiento comunitario y, como en el caso guayaquileño, políticas de “tolerancia cero”. Esto ha producido un conjunto de situaciones heterogéneas difíciles de controlar que, en todo caso, saturan el ambiente y el contexto político.

## Hacia un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana

Expondré algunos lineamientos generales, algunas directrices para un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que, en principio, debería ser asumido

por el Sistema de Seguridad Ciudadana. La figura podría ser una Secretaría Nacional de Seguridad Pública o una Secretaría Nacional de Seguridad Ciudadana. Es muy importante el nombre que le dé, porque debe estar asociado a una política nacional. Obviamente, son básicos el mejoramiento de la calidad de vida de la población en cada una de las ciudades o regiones y la subordinación de las acciones de seguridad ciudadana a las políticas sociales implementadas en los espacios locales y nacionales.

Es necesario auspiciar una cultura de tolerancia y convivencia que genere una institucionalidad capaz de procesar pacíficamente los conflictos a nivel nacional. Ello permitirá construir una imagen de país seguro, que nos ha costado muchísimo en términos económicos en los últimos años, y un sistema de seguridad ciudadana con un marco institucional claro, transparente y operativo.

Es necesario tener en cuenta que la delincuencia y la violencia son problemas sociales, de distribución de ingreso, están vinculados a un déficit de políticas sociales integradoras. No es posible pensar en el individuo, en la persona que delinque como un fenómeno patológico.

A nivel local podríamos pensar en una vinculación entre lo local y nacional. La seguridad ciudadana debe ser concebida como una variable dependiente de las políticas sociales que pueden y deben estar asociadas a los gobiernos locales y al gobierno nacional.

Hay que tener control sobre las compañías privadas de seguridad porque la seguridad ciudadana es un bien público que hay que preservar. De hecho, los sondeos de opinión dan cuenta de que la inseguridad preocupa más a los ecuatorianos que el desempleo.

El diseño de una estrategia nacional que vincule lo macro con lo micro, lo local con lo nacional, es una tarea prioritaria en este momento. También son prioritarias las capacitaciones en diversos ámbitos educativos y culturales, y sobre todo la transparencia con que las acciones se implementen en términos de una política integral de seguridad ciudadana.

Para finalizar, a nivel institucional el ministerio de Gobierno debe tomar medidas claras para que no se traslade la responsabilidad de la policía a los municipios como eje central de una política que debe ser nacional e integradora.

# Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá

Claudia Gómez\*

En esta exposición presentaré una serie de reflexiones acerca del modelo de gestión pública que en materia de seguridad ciudadana se ha implementado en Bogotá en los últimos ocho años y que buscan dar respuesta a los siguientes interrogantes:

Primero, ¿cuáles son las razones del éxito en Bogotá en los últimos ocho años? ¿Está Bogotá construyendo una política de seguridad ciudadana? ¿Ha desarrollado un modelo de gestión pública de seguridad ciudadana? ¿Qué tiene de especial este modelo y qué lecciones puede dejar para las distintas ciudades de América Latina?

Para esto es importante tener en cuenta dos presupuestos bajo los cuales se articulan las reflexiones. El primer presupuesto es entender que una política de distrito, al igual que una política de Estado, supone un proceso acumulativo de años en el que ha sido posible impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de la política.

El segundo presupuesto es que para impregnar todos esos niveles, una política siempre debe implementar un modelo de gestión, entendido como una forma de instrumentarla: un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional que facilite su desarrollo y los procedimientos para una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo. Teniendo en cuenta estos dos presupuestos, la ponencia se articula en 5 partes:

---

\* Analista del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia. Alcaldía Mayor de Bogotá

- En la primera haré una presentación breve de cuáles son los antecedentes de Bogotá en materia de seguridad ciudadana.
- En segundo lugar pasaremos revista a las nociones de seguridad ciudadana que se han desarrollado en las tres últimas administraciones, partiendo para el análisis de los planes de desarrollo que existen en Bogotá.
- En la tercera parte de esta exposición me referiré a los elementos de gestión pública que han manejado en las tres últimas administraciones distritales y que, indiscutiblemente, han facilitado la construcción de la política de seguridad ciudadana, que es un proceso en curso.
- En la cuarta presentaré un conjunto de reflexiones sobre ciertos factores externos a la administración distrital, propios del orden nacional de Colombia, que influyen en algunas ocasiones de manera negativa en el modelo de gestión pública que Bogotá ha intentado implementar para dar un adecuado manejo a las problemáticas que afectan la seguridad ciudadana.
- En la última parte expondré algunas conclusiones.

### Los antecedentes

Colombia es un país que se ha caracterizado por un conflicto armado interno durante los últimos cuarenta años. No obstante, en la década de los 1990 el conflicto armado tuvo periodo fuerte que coincidió con el auge del narcotráfico, lo que hizo que la violencia adquiriera una gran magnitud y, a su vez, los ciudadanos llegaran a percibir altísimos niveles de inseguridad ciudadana en su vida cotidiana.

En 1991 Colombia decide cambiar su Constitución e instalar una Asamblea Nacional Constituyente que ratifica una nueva Constitución el 4 de julio del mismo año. Esta Constitución consagra, entre otros derechos, el derecho a la vida, a la paz, a la libre expresión, a la libre circulación por el territorio nacional, entre un total de casi 40 derechos básicos contenidos en su título dos. Este proceso constitucional supone para Colombia unas características muy particulares en materia de violencia. El día en que

instauramos por primera vez la Asamblea Nacional Constituyente la guerrilla, entonces unificada en la *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar*, realiza 50 atentados en los distintos municipios de Colombia y en el curso de la primera semana de trabajo en la Constituyente se hacen 200 atentados terroristas.

Esta Constitución le da también una categoría especial a Bogotá, a la que conciben como un distrito capital, lo que permite generar el estatuto orgánico en 1993.

En Colombia la elección popular de alcaldes se inicia en 1988 y esa elección, en el caso concreto de Bogotá, permite que la agenda municipal y distrital se construya de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos, entre las cuales aparece como fundamental la seguridad ciudadana. Y esto por dos motivos: teníamos una tasa de 83 homicidios por 100 mil habitantes —una de las más altas a nivel nacional y mundial—, pero al mismo tiempo queríamos hacer de Bogotá una ciudad competitiva y productiva, y hacerlo implicaba trabajar en los temas de seguridad ciudadana.

Antes del periodo que vamos a analizar, Bogotá tiene —entre 1988 y 1994— tres alcaldes que cometen tres fallas al momento de desarrollar una política de seguridad ciudadana. Primero, las políticas fueron diseñadas e implementadas con el mínimo de información sobre el tema. Eso generó que hubiese fallas técnicas y no existiese una articulación coherente entre los componentes de la política.

Por otro lado, para el diseño de la implementación de políticas nunca fueron convocadas todas las instituciones implicadas en el tema, lo que ocasionó que en ciertas administraciones hubiese fortalecimiento institucional y en otras quedara discontinuado. Además, y en consecuencia, ninguna de las políticas distritales era consustancial con el resto de políticas.

Finalmente, las rupturas trascendentales entre una administración y otra condujeron a que no existieran lineamientos básicos en el tema. Para darles un ejemplo: nuestro primer alcalde, Andrés Pastrana, concibió el tema de la seguridad ciudadana como uno que involucraba al de los bomberos, atención de emergencias, salud, problemáticas de drogadicción. Desarrolló a su vez unas acciones de prevención y acercamiento a la comunidad con la policía a las que se denominó el “programa del buen vecino”.

El alcalde que le sucedió, Juan Martín Caycedo, consideraba que la seguridad ciudadana solamente era un problema de sicarios y como Bogotá

no los tenía, a diferencia de Medellín y Cali, se discontinúan las políticas que se venían desarrollando con juventudes.

La tercera administración, la de Jaime Castro, concibe a la seguridad como un problema de equipos de la policía y se dedica a financiarles los equipos de comunicaciones, rompiendo con todo el trabajo de prevención que se venía haciendo y además generando problemas de corrupción al interior de la institución.

Esas tres fallas tienen solamente un acierto: después de casi 40 años, en Colombia se empieza a reconocer que el tema de la seguridad ciudadana es un tema al nivel local pero además un tema que sale del paradigma de la seguridad nacional.

### **Nociones de seguridad ciudadana en las últimas administraciones**

Para establecer algunos elementos sobre la política de seguridad ciudadana que ha desarrollado Bogotá, es importante tener en cuenta que a partir de 1995 se han sucedido tres administraciones:

- Una de Antanas Mockus entre 1995 y 1997. Su programa de desarrollo se tituló “Formar ciudad” y en la prioridad número 6, que se denominaba “Cultura ciudadana”, estaba inmerso el tema de la seguridad ciudadana. Asimismo, con la idea de trascender su período de administración Mockus desarrolló seis megaproyectos dedicados a la seguridad ciudadana, en los que se articulaban cinco componentes: la participación, la infraestructura, el desarrollo institucional, el tránsito y el transporte, la cultura y la recreación.
- La siguiente alcaldía, la de Enrique Peñalosa (1998-2000) titula a su plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” y también se concibe a la seguridad ciudadana como parte de la cultura ciudadana. Se implementan cinco proyectos: cualificación y fortalecimiento institucional, desarrollo normativo y acción coordinada, promoción de la solidaridad y la convivencia, fomento del buen uso del tiempo libre y el espacio público, y prevención y atención de emergencias y desastres.

- La última administración de Antanas Mockus (2001-2003) titula su plan de desarrollo “Bogotá para vivir, todos del mismo lado” y concibe a la seguridad como un tema de cultura ciudadana que se debe trabajar con cuatro estrategias: 1) impulsar el cumplimiento de las normas; 2) propiciar la cultura democrática; 3) propiciar la comunicación; y, 4) fomentar la solidaridad, entendiendo que los dos últimos componentes se desarrollan en el espacio público.

### **Los planes de desarrollo presentan varias coincidencias:**

La primera administración de Antanas Mockus pone un acento muy especial en reconocer que los contextos son importantes para los ciudadanos y que en cada contexto hay que respetar unas reglas específicas.

La administración Peñalosa retoma esa decisión y dice “cada ciudadano debe darle a su entorno su valor y debe comportarse de una forma particular e interactuar con él”.

En su segundo periodo, la administración Antanas Mockus considera que las normas y el acatamiento voluntario de las mismas permiten alcanzar buenos niveles de seguridad ciudadana. Eso nos lleva a concluir que a partir de los planes de desarrollo que implementaron las tres administraciones Bogotá empezó a entender:

1. Que la seguridad ciudadana no se limitaba a un problema de estadísticas sobre los delitos de mayor impacto.
2. Que tampoco se limitaba a un aumento del pie de fuerza.
3. Que trabajar en torno a las normas en temas de seguridad ciudadana implicaba hacerlo respecto de las normas de comportamiento y de conducta de los ciudadanos.
4. Que todo ello suponía una acción conjunta entre las autoridades y la comunidad.
5. Que debería haber una consustancialidad entre las políticas distritales.
6. Que la seguridad ciudadana era una responsabilidad local.

Estos supuestos bajo los cuales se empezó a trabajar el tema de la seguridad ciudadana permiten establecer que hay cuatro elementos que Bogotá ha desarrollado en torno a su política en la materia:

- Primero: la seguridad ciudadana se piensa como un bien público, que genera deberes y al mismo tiempo derechos de los ciudadanos.
- Segundo: la seguridad ciudadana necesariamente supone entender la importancia de las normas, de aquello que está permitido en ciertos contextos y en otros no.
- Tercero: el tema de seguridad ciudadana demanda desarrollar una serie de valores en los ciudadanos: la solidaridad, el respeto por el otro, pero sobre todo el valor fundamental que es el respeto por la vida. La última administración de Antanas Mockus puso mucho énfasis en esto sobre todo recordando que la vida es sagrada. Este último punto es importante porque es la orientación que nos llega desde la ONU, que impulsa la noción de seguridad humana como una preocupación por la vida y la dignidad de las personas y no una preocupación por las armas o la seguridad de los Estados.
- Cuarto: se entendió que la seguridad ciudadana indiscutiblemente demanda trabajar en torno a la resolución pacífica de los conflictos, porque si no son atendidos correctamente a tiempo, pueden desencadenar problemáticas mayores o conductas delictivas.

### Elementos de gestión pública

En materia de gestión es importante tener en cuenta algunos aspectos antes de mirar sus elementos.

En primer lugar, el tema de seguridad ciudadana no se puede gestionar desde el Estado, pensando solo en términos de indicadores y recursos, porque se estaría desconociendo un componente muy importante en materia de seguridad ciudadana como son las normas, los patrones de convivencia, la historia, la tradición y la cultura, y los antecedentes de violencia y delincuencia que pueden existir en una comunidad.

En este orden de ideas, la respuesta desde el Estado siempre debe darse pensando en la lógica de los recursos e indicadores, desde luego, pero sin soslayar la lógica de las transformaciones institucionales y culturales. Les pongo un ejemplo: en la administración pasada se desarrolló una de las campañas más exitosas en prevención de accidentes de tránsito —“la campaña de las estrellas negras”—, que consistió básicamente en lo siguiente: en Bogotá se pintaron en las vías estrellas negras en aquellos puntos donde había muerto alguna persona por un accidente vial. Al hacerlo, se trabajaron dos aspectos: primero, el aspecto cultural y, segundo, un aspecto pedagógico. El primero, el cultural, apuntaba a generar la memoria colectiva sobre los hechos que pueden atentar contra la vida. Darles la oportunidad a los ciudadanos bogotanos de que por cualquier vía se dieran cuenta de dónde un ciudadano había perdido la vida en un accidente de tránsito, generaba inmediatamente un cambio positivo en ellos o, en todo caso, les hizo tomar conciencia sobre cómo debían comportarse y qué medidas de tránsito debían respetar para no perder la vida. Se trata de una campaña importante porque, además de que entrañó recursos y permitió colocar indicadores, trabajó lo cultural y, al mismo tiempo, lo pedagógico en cuanto a los comportamientos y respecto de entender que todas las problemáticas de seguridad ciudadana demandan una respuesta desde la institucionalidad estatal, porque deben ser respuestas integrales y coherentes que eviten la duplicidad de esfuerzos y la pérdida de recursos.

Bogotá desarrolla tres grandes grupos de elementos en materia de gestión. El primero es la voluntad para trabajar en torno al mismo objetivo. Esto, visto desde el fortalecimiento institucional y altos niveles de interinstitucionalidad que se intentó desarrollar. Desde el fortalecimiento institucional, Bogotá empieza en 1996 con una consejería para el tema a nivel de la Alcaldía Mayor. Pero a nivel de consejería no había una institución que tuviera a su cargo del tema. Se dio entonces origen a la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, dependiente de la Secretaría de Gobierno. En la subsecretaría el tema se divide en dos instancias: la Dirección de Seguridad y la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.

Durante la administración Peñalosa se le añade una dirección más que es la Dirección de la Cárcel Distrital y la Unidad Permanente de Justicia. Asimismo, se entendió que había que fortalecer a la Policía Metropolitana,

pero que su fortalecimiento no consistía solamente en entregarle recursos, sino que implicaba apoyar a su personal, a su recurso humano, y eso suponía la capacitación de los policías. Se apoyó a las comisarías de familia y a las inspecciones de policía, se les dotó de elementos, se capacitó a sus funcionarios en la voluntad de contar con personas idóneas para resolver las problemáticas de violencia intrafamiliar y las problemáticas de convivencia entre vecinos, en unidades residenciales, etc. Pero se empezó también a desarrollar en Bogotá las Unidades de Mediación y Conciliación para trabajar en el tema de resolución de conflictos.

En cuanto a la interinstitucionalidad, Bogotá entendió que si no había un trabajo mancomunado y conjunto de todas las instituciones implicadas en el tema no se lograría el resultado buscado, que la única manera de evitar que se perdieran recursos, de emprender acciones contundentes, de coordinar a las instituciones, era generando el accionar interinstitucional por medio comités. Para ello Bogotá generó un Consejo de Seguridad que funciona ininterrumpidamente desde 1995 y se reúne mensualmente; un Comité de Vigilancia Epidemiológica para lesiones externas, donde se trabajan todas las medidas preventivas; y, unos comités locales de seguridad, en un intento por buscar la participación y la vinculación de la gente a las políticas que se desarrollaron.

Bogotá entiende entonces que extremar la seguridad ciudadana debe ser un tema que se mire interdisciplinariamente, es decir teniendo en cuenta los aportes de los distintos funcionarios y de las distintas ramas.

El segundo elemento de gestión que se desarrolló fue pensar la política con una visión a largo plazo, lo que se materializa en tres componentes:

Primero, Bogotá entendió que hay que aprender de los éxitos y de los fracasos y empezó a evaluar los programas y las estrategias que se estaban implementando. Aunque las dos primeras administraciones no fueron tan contundentes en la evaluación, la de Antanas Mockus se dedicó a colocar indicadores sacados de las estrategias que se instrumentaban y creó el Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia, como un sistema capaz de hacer el seguimiento y un análisis cuantitativo y cualitativo de los problemas de criminalidad en la ciudad. Adicionalmente, el año pasado se convocó por primera vez a un seminario internacional para hacer un análisis comparativo con las políticas que se estaban aplicando en otras ciudades de América Latina.

Volviendo a la visión de largo plazo, Bogotá entendió que la seguridad ciudadana implica un aprendizaje social y que éste tiene una dimensión temporal. En esa medida, lo que uno debe buscar en los ciudadanos no es solamente la comprensión intelectual de las normas, de los valores, sino que es necesario hacerles tomar conciencia de esas normas y esos valores. Se trabaja entonces en un sinnúmero de programas: el “plan desarme, la “navidad sin pólvora” en la primera administración de Mockus, la “comunicación por la convivencia” en la administración de Peñalosa, entre otras.

La visión de futuro implicó también entender que la participación ciudadana es importante al momento de diseñar e implementar las políticas y para eso Bogotá generó dos estrategias importantes. Una, los comités locales del programa “zonas seguras”, donde se vinculaba a la comunidad como parte de las soluciones; y, la segunda, los foros locales, espacios donde la gente podía empezar a hablar con las autoridades sobre las temáticas de seguridad que le estaban afectando.

El tercer elemento de gestión que desarrolló Bogotá es que no se puede implementar una política si paralelamente no se adecua el ordenamiento jurídico. Las dos primeras administraciones no estuvieron en capacidad de hacerlo porque no se pudo modificar el Código de Policía. No obstante, en la tercera administración –la de Mockus– se logró reformarlo y se empieza a generar toda la legislación pertinente para que los comportamientos cotidianos y habituales de los ciudadanos estén cada día más cerca de la normativa que los regula.

### **Factores externos a la administración distrital que influyen negativamente**

Hay cuatro factores que en algún momento influyen de una manera negativa a la gestión que se viene entablando en Bogotá.

El primero es la estructura de la policía nacional, que nos ha llevado a plantearnos cuál es la mejor estructura de policía que le conviene a un país como Colombia. Nuestra policía es de carácter nacional y eso nos causa dos problemas: como es una policía nacional jerárquica, las órdenes vienen del comandante, pero la Constitución dice que la primera autoridad de policía es el alcalde y en su debido momento el presidente. Eso en la vida real crea problemas de comunicación y de efectividad.

El segundo es un problema con la justicia. Nuestro país carece de una política criminal y eso hace que constantemente cambiemos nuestro Código Penal y nuestro Código de Procedimiento Penal, disminuyendo la seguridad jurídica que cualquier Estado requiere para desarrollarse. Y entonces se producen contradicciones: los delitos que más preocupan a la gente son los delitos menores —el atraco, el robo, el raponazgo— y a estos delitos son a los que menos importancia prestan las autoridades de justicia, porque su agenda se ha visto eclipsada por el contexto internacional. Para los organismos de justicia, lo importante es atacar el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando, no los delitos menores.

El tercer factor tiene que ver con la política nacional. Nos cuestionamos hasta qué punto la política de nuestro presidente, que es la seguridad democrática, propende a una seguridad del Estado y no de las personas, y esto nos lleva a preguntarnos cómo volver coherente nuestra política distrital con la política nacional, porque es un mandato constitucional.

El cuarto factor, del cual Bogotá no puede alejarse desde ningún punto de vista, es el conflicto armado que vive nuestro país. Eso plantea dos grandes retos. Primero, cómo continuar trabajando el tema de la seguridad ciudadana en medio de un conflicto armado que ha empezado a urbanizarse en Bogotá. Y segundo: si Bogotá ha tenido excelentes resultados en ocho años, cuál es la propuesta que le hace a nuestro país para gestionar una solución pacífica al conflicto armado.

## Conclusiones

A la hora de definir una política de seguridad ciudadana, es fundamental:

- vincular a todas las instituciones;
- generar procesos de evaluación, fortalecimiento institucional e interinstitucionalidad;
- adecuar los ordenamientos jurídicos a las acciones que se están llevando a cabo;
- empezar a fortalecer a las comunidades.

Respecto de esto último, es ahora que Bogotá inicia la segunda etapa, con la administración presente, y consiste en empezar a llevar al ámbito local toda la gestión que se ha hecho a nivel distrital y alejar del imaginario de las personas la noción de que Bogotá es la ciudad más insegura de nuestro país y una de las más inseguras del mundo.

# Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana

Beatriz Otero\*

La primera interrogante que se plantea a quien analiza temas relacionados con la seguridad, es la de definir el concepto en sí mismo. Podemos comenzar diciendo que la seguridad es una condición necesaria para permitir la supervivencia y convivencia del hombre, que se satisface en cada cultura de conformidad con los mecanismos que la misma establece para instaurarla y protegerla.

Al concepto de seguridad interna, tradicionalmente vinculado al orden público, se le ha sumado un nuevo concepto: el de seguridad ciudadana, que implica la aparición del ciudadano en una posición más dinámica, más activa, ya no solamente reclamando seguridad por parte del Estado, sino participando en la elaboración de las políticas de seguridad. Ello entraña entonces un cambio de paradigma: se pasa de un paradigma represivo a un paradigma preventivo. Esto supone también la participación no solo del individuo, sino también de las organizaciones sociales tales como ONG, partidos políticos, los centros vecinales, etc.

La seguridad ciudadana, como concepto, se puede delimitar en dos aspectos: uno relacionado con las amenazas a las personas y a sus bienes, es decir aquel aspecto delictivo que se vincula con la actividad policial, con la desarrollada por los institutos de investigación criminalística, con el sistema judicial establecido en cada uno de nuestros países; y, otro, el que en algunos países tiene que ver con catástrofes naturales que requieren de organizaciones dedicadas estrictamente a ese tipo de emergencias. De ambas

---

\* Asesora Parlamentaria de Uruguay

dimensiones, la más cercana al concepto de seguridad ciudadana es la referida al delito.

Esto a su vez nos presenta otros dos aspectos: la seguridad ciudadana vinculada con el aspecto objetivo del delito, su medición estadística, las cifras oficiales que se producen a partir de los delitos denunciados; y, el tema de la percepción que la ciudadanía tiene de la seguridad. Para quien define las políticas pertinentes es un desafío establecer sobre qué área o sobre qué aspecto se va a trabajar.

Creo que desde el punto de vista político se debe tener especial cuidado con los límites al tema de la seguridad. Es decir, no debemos caer en la concepción globalizante de la seguridad y por eso es importante que quien define la política se plantee determinadas interrogantes: ¿cuáles son los efectos de una política sobre la percepción de la ciudadanía?, ¿cuáles son los efectos sobre la percepción externa del país, tanto regional como mundial?, ¿cuál es la naturaleza jurídica del bien afectado?, ¿cuáles son las hipótesis del conflicto social hacia las cuales se destina esa política? y ¿qué debilidades y fortalezas del sistema deben ser evaluadas para evitar en el futuro la ocurrencia de situaciones similares o peores?

### **El Programa de Seguridad Ciudadana en Uruguay**

El programa de seguridad ciudadana llevado a cabo en mi país ha sido financiado con la ayuda del BID y tiene como objetivo primordial la prevención y reducción de la violencia y el delito. Este proyecto intenta contribuir al fortalecimiento de la capacidad de diseño e implementación de políticas y programas para encarar el problema de la violencia, mediante una estrategia multisectorial con intervención especial de la comunidad. Los recursos están destinados a colaborar con el ministerio del Interior así como con otros entes públicos para fomentar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad misma, a fin de prevenir y tratar la violencia interpersonal y mejorar la percepción de la seguridad ciudadana en el país.

Uno de los objetivos es el desarrollo de una cultura de prevención, trabajando especialmente con la juventud y financiando actividades preventivas, dentro y fuera de las escuelas, al igual que la rehabilitación efectiva de

los jóvenes infractores de 18 a 29 años, mediante la creación de nuevos modelos de atención para ese sector de la población.

A través de centros pilotos comunitarios de prevención de delito y violencia, situados en las zonas de mayor riesgo social, se busca la promoción, desarrollo y ejecución de estrategias locales propuestas por las mismas comunidades, a través de la coordinación pública y privada.

El objetivo inmediato es el fortalecimiento del ministerio del Interior para lograr una permanente revisión y análisis de la situación de violencia en el país y la consecuente implementación de acciones coordinadas dentro de una estrategia multisectorial de prevención del delito y de la violencia interpersonal.

El programa busca efectivizar la acción aumentada y mejorada de los servicios policiales, fortaleciendo su papel de protección y de servicio a la comunidad. Pretende asimismo ampliar y mejorar la cobertura y la calidad de la atención y rehabilitación de las víctimas de la violencia familiar, reducir la participación de los jóvenes en las actividades delictivas y violentas, y lograr la participación activa de la comunidad en todas estas tareas.

La ejecución del programa de seguridad ciudadana también cuenta con el apoyo del PNUD y se ha concentrado en los departamentos de mayor concentración o densidad poblacional del Uruguay (Montevideo y Canelones). El proyecto actúa sobre el área subjetiva de la seguridad ciudadana, es decir sobre el problema de la percepción que el ciudadano tiene de la seguridad a nivel nacional. Para ello se intenta fortalecer las capacidades institucionales de los sectores públicos y privados involucrados, incorporando modalidades de capacitación permanente del personal técnico responsable de la prevención y represión del delito, utilizando la rehabilitación preventiva como mecanismo para evitar la reincidencia en conductas delictivas y promoviendo la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de jóvenes, en el proceso. Por ejemplo, el año pasado se formó un cuerpo de policías integrado por jóvenes oficiales que cuentan con el título de abogado, expedido por la universidad de la República, es decir que son jóvenes oficiales policiales que cuentan con una formación universitaria en el área legal, lo que les permite trabajar con conocimiento de causa.

En el año 1999, el ministerio del Interior suscribió un acuerdo Ministerial por el cual se crearon las Comisiones de Seguridad Barriales con el objetivo de mejorar la interacción entre la policía y la ciudadanía.

Los datos estadísticos que proporciona el ministerio del Interior del Uruguay nos indican que existen hoy en el interior del país 129 Comisiones de Seguridad Barriales y en Montevideo 137, es decir un total de 266. En estas Comisiones trabajan unas 15 personas, es decir que a nivel nacional unas 3.900 personas trabajan convocadas por las Comisiones. Este modelo de coordinación entre la policía y la ciudadanía de alguna manera acerca a la policía a las necesidades locales, especialmente en aquellas áreas de la población que son zonas conflictivas o de mayor riesgo social.

Es importante coordinar las acciones sociales. El concepto de seguridad ciudadana está vinculado al tema de la pobreza y la marginalidad, lo que no quiere decir que todo el concepto de seguridad ciudadana esté focalizado en esa problemática. En efecto, los “delitos de cuello blanco” escapan a ella, pero sí afectan la seguridad interna de un país.

En Agosto del 2003, se llevó a cabo un Congreso sobre Seguridad Ciudadana en Piriápolis (Uruguay), con diversos talleres que elaboraron una serie de conclusiones que puede ser interesante compartir en este Seminario como modelo de experiencias. Por ejemplo el Taller de Policía y Comunidad llegó a las siguientes conclusiones:

1. reacionalizar el sistema administrativo policial;
2. llevar a cabo un acercamiento a la comunidad por parte de los Comisarios;
3. definir estándares de calidad para los procesos administrativos y operativos;
4. llevar a cabo una acción mayor de la Policía de Proximidad en el tema de la minoridad, alcoholismo y drogadicción;
5. proteger a los integrantes de las Comisiones de Seguridad Barriales en determinadas zonas;
6. definir un instrumento de control ciudadano sobre el accionar de la Policía;
7. descender la edad de inimputabilidad;
8. promover el acercamiento de la comunidad a la Policía y a los programas de vecinos como el Alerta o Vecinos Solidarios;
9. acceso al 911 sin costo de cualquier teléfono público;
10. participación de policías en las escuelas como docentes extracurriculares para fomentar e informar sobre las relaciones entre la comunidad y la policía.

El taller sobre Seguridad Rural, concluyó sobre los siguientes puntos:

1. continuar con la política de relación y coordinación entre autoridades, productores y participantes del sistema de transacciones agropecuarias incluyendo reuniones con jueces, Ministerio Público y Fiscal;
2. informar a los productores de los aspectos de seguridad al dejar el establecimiento sin protección.

El taller referente a la situación de los menores concluyó en la necesidad de penar al padre o tutor de un menor que por su acción u omisión no se responsabilice de los actos ilícitos cometidos por éste y, además:

1. crear un manual de procedimiento general y legal que ampare a la Policía en su accionar especialmente frente al menor;
2. facultar a las autoridades para retirar de la calle a los menores que deambulan y derivarlos a las ONG o fundaciones similares con notificación a sus responsables;
3. obligar a los padres de menores drogadictos y alcohólicos a participar con ellos en programas educativos;
4. emprender acciones para el tratamiento del menor que se prostituye con severas penalizaciones para los padres;
5. actualizar las leyes vigentes en un marco legal acorde a la evolución social;
6. actualizar las normas referentes a la adopción;
7. fomentar la creación de espacios educativos, deportivos y recreativos en lugares carenciados;
8. implementar una educación sexual y reproductiva responsable y realista en educación primaria;
9. trabajar en red con las comisiones de seguridad barrial;
10. introducir cambios radicales en la educación desde primaria a secundaria haciendo que esta última sea obligatoria hasta ciclo básico y se mejore la oferta para evitar la deserción de los estudiantes;
11. controlar la exhibición de pornografía y violencia en los medios masivos de comunicación y rescatar a través de los mismos los valores sociales y culturales nacionales.

Con referencia a la problemática del alcohol y las drogas, el taller que trabajó en ello llegó a las siguientes conclusiones:

1. profundizar la red social, comenzando por la familia, promoviendo la educación, la información y la prevención;
2. mantener la coordinación entre los organismos del Estado con competencia en la materia y la sociedad civil;
3. promover la difusión masiva de los efectos de la droga en la salud;
4. promover la creación de espacios y centros de acogida para niños, niñas, adolescentes y jóvenes con el objetivo de actuar en forma preventiva proporcionando una formación alternativa que favorezca la inclusión social;
5. promover el trabajo en red, es decir la coordinación entre las diferentes instancias del gobierno que se dedican al trabajo en conjunto, en aquellas zonas de riesgo social.

### **Consideraciones en la definición de políticas de seguridad ciudadana**

Al evaluar la definición de políticas en ésta área, se deberían considerar algunos aspectos que inciden en la mejora de la seguridad ciudadana.

Ellos son los siguientes:

- la educación para la no violencia;
- prevenir la deserción escolar;
- contar con un sistema judicial accesible y eficaz;
- mejorar la justicia penal, en especial la justicia penal de menores;
- aplicar sanciones alternativas a la reclusión;
- realizar una integración de la policía a la comunidad;
- mejorar el problema del déficit carcelario, no solamente el de la superpoblación carcelaria o las condiciones de vida dentro de nuestras cárceles, sino también ocuparse del futuro de la persona que se encuentra cumpliendo una pena; es decir, cuando sale de prisión con qué posibilidades cuenta para poder reasumir su rol en la sociedad; ofrecer oportunidades laborales a la población penal.

- la especialización y jerarquización de la función policial, especialmente en lo que concierne al sistema de remuneración de la policía;
- llevar a cabo un programa de desarme de armas menores y armas en general;
- la recuperación de los espacios públicos para la vida comunitaria en seguridad;
- fomentar programas de resocialización para jóvenes que normalmente habitan en la calle;

Finalmente, de suma importancia es la coordinación de los recursos, punto que de alguna manera está vinculado a los sistemas de gestión de nuestros políticos. Lo que sucede hoy en el Estado de Uruguay es que todas aquellas acciones sociales que se están llevando a cabo, generalmente no están coordinadas, lo que redundará en una falta de efectividad de la política y en un mal manejo de los escasos recursos con que cuenta el Estado.

# La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos

Oswaldo Jarrín\*

La conflictividad interna que ha sido la característica emblemática de Sudamérica comienza a acentuarse en la región, transformándola en una de las más violentas del mundo. Según la OMS, los índices de criminalidad son de 27.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, comparados con 22 de África, 15 de Europa del Este y 1 de los países más ricos de Europa<sup>1</sup>. Son diversos los factores que contribuyen a esta dura realidad que perjudica a la imagen de la región.

Las condiciones estructurales y las transformaciones económicas pendientes, agravadas por una pesada deuda externa, no han podido acompañar, menos aún retribuir al crecimiento demográfico acelerado. Los elevados niveles de pobreza, marginalidad y exclusión social son los factores que alimentan la presión social por obtener una mayor atención de los servicios, oportunidades de trabajo y calidad de vida.

Esta frustración social deslegitima a instituciones de por sí débiles y acentúa la ingobernabilidad, la inestabilidad y la violencia.

En el Ecuador uno de cada cinco ciudadanos vive en hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades alimenticias. El 38 % de la población rural vive en extrema pobreza. El índice de vulnerabilidad social<sup>2</sup> alcanza el

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

1 *Miami Herald*, "Lo que los economistas olvidan", domingo 7 de diciembre de 2003.

2 SIISE, Sistema Integrado de Indices Socio-económicos del Ecuador, Ministerios del Frente Social

32 % mientras que la atención en salud de la población bajó de \$ 17 a \$8 en el año 1999<sup>3</sup>.

El crecimiento económico no permite cubrir las demandas sociales, debido a un déficit fiscal crónico, a la falta de inversión, al uso limitado de tecnología y a la reducción de la población económicamente activa debido a la migración, todo lo cual, unido a la inseguridad jurídica y a la corrupción, impide alcanzar los parámetros de productividad y competitividad indispensables para una readecuación de la economía en un mundo globalizado.

Situaciones de riesgo y de amenaza a la seguridad son la delincuencia infiltrada en los desplazados, la migración ilegal, el contrabando y un sinnúmero de actividades ilegales, como el lavado de dinero, que se benefician de los acuerdos de integración económica binacional y andina y de los flujos migratorios, y difunden la criminalidad internacional. Sectores débiles de la población caen fácilmente en las redes delincuenciales que se encuentran al servicio del narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la guerrilla, con lo cual se afecta a la paz social y se perjudica al desarrollo económico de los países<sup>4</sup>.

Esta difícil situación interna del país sufre las influencias negativas de un conflicto que no es nuestro pero que nos incumbe. Un conflicto que no es posible comprender sin vivirlo, pero que para imaginarse solo es necesario apreciar la magnitud de la violencia interna de Colombia a partir de los informes oficiales del gobierno. En el año 2003 se produjeron 15.704 homicidios, 1.429 secuestros, 507 actos terroristas, 85 voladuras de oleoductos, sin considerar los 1.943 combatientes irregulares muertos y los 4.272 capturados según el parte de combate entregado por el general Mora, Comandante de las Fuerzas Militares<sup>5</sup>.

No obstante haber destruido cerca de 50.000 hectáreas de hoja de coca de las 169.800 existentes en Colombia, todavía los rebeldes controlan más del 40% del territorio colombiano, por lo que el país es considerado como

---

3 El índice de vulnerabilidad social se refiere al analfabetismo de la población adulta, la desnutrición en los niños/as, la pobreza de consumo en los hogares, el riesgo de mortalidad de los niños/as menores de un año.

4 El Banco Interamericano de Desarrollo estima (1997) que el crimen violento le cuesta a la región el 14% de su producto bruto anual.

5 Ministerio de Defensa Nacional, Viceministerio de Gestión Institucional, actualizado al 4 de septiembre de 2003

un potencial exportador de inestabilidad y terror en Latinoamérica y abastecedor de drogas ilegales, sin desconocer la posibilidad de que las redes de contrabando sean utilizadas por los enemigos de los Estados Unidos, conformándose una nueva dimensión de la amenaza<sup>6</sup>.

Esta realidad ha servido de argumento para que Colin Powell diga que “el terrorismo amenaza la estabilidad de nuestra parte del mundo, en nuestro vecindario, en nuestro patio trasero y eso debe importarnos”<sup>7</sup>. En este mismo sentido, el presidente Álvaro Uribe hizo un llamado a los países vecinos a que cierren sus fronteras para que no crucen los armados “porque el problema colombiano tiene potencial para desestabilizar a la América Latina”<sup>8</sup>. Este factor de inestabilidad obviamente no lo está generando Colombia como Estado, sino la industria del narcotráfico, que no solo tiene capacidad para afectar a Colombia sino también a los países vecinos en su estabilidad democrática<sup>9</sup>.

### **La situación fronteriza**

En la frontera –como espacio en el que se entrecruzan intereses de toda índole a través de la convivencia, del conflicto de poderes, del tránsito e intercambio de bienes y servicios– se reproduce la dinámica del conflicto y se generan interdependencias que rebasan ampliamente la capacidad de los órganos de control y de las instituciones nacionales. La frontera ecuatoriana, especialmente norte y nororiental, por su nivel de desarrollo comparativo ofrece las mejores condiciones para el comercio, del que en gran parte se benefician los grupos ilegales armados de Colombia. El 70 % de Sucumbíos negocia con las FARC y admite haber negociado directa o indirectamente con guerrilleros, según datos de una encuesta de Informix. El informe dice que “hay colombianos que pasan a Ecuador y ecuatorianos que pasan a Co-

---

6 *The Washington Times*: “The colombian network”, 24 de agosto de 2003.

7 Revista *Semana*: “¿Un nuevo Plan Colombia?”, Actualidad Nación, 14 de marzo de 2002.

8 Diario *El Universo*: “Uribe: Ecuador debe sellar frontera”, entrevista con José Olmos, enviado especial, Bogotá, 28 de mayo de 2002.

9 Moreno, Luis Alberro. “La gran oportunidad: Un Plan para atajar la inestabilidad regional”, *Foreign Affairs*, primavera 2001.

lombia con el único objetivo de vender mercancías, ser intermediarios de negocios o trabajadores”<sup>10</sup>, intercambio comercial a través del cual se aprovisiona a los grupos ilegales armados colombianos y también fluye el contrabando de armas y de precursores químicos para el procesamiento de la hoja de coca que es utilizada en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo.

Este marco de inseguridad que caracteriza a la frontera norte y tiene una tendencia creciente hacia el agravamiento –por la frontera muy ligada al desarrollo de las operaciones militares que se desarrollan apenas en el otro margen de los ríos San Miguel y Putumayo en territorio colombiano– tiene consecuencias muy claras en la zona fronteriza: además del desbordamiento del conflicto, se replican las acciones ilegales y la población se vincula a las actividades del narcotráfico, ya sea como mano de obra, como abastecedores de productos comerciales y de precursores para el procesamiento de la hoja de coca, ligados con actividades de contrabando y más actos delictivos, que van creciendo por contagio, presión social o amenaza directa de las organizaciones delictivas. En definitiva, se trata de una realidad que torna a la población cada vez más dependiente de la vida y actividad de la frontera colombiana, porque se crean y mantienen nexos familiares, culturales, comerciales e inclusive de carácter ideológico que pasan a ser una respuesta al “abandono histórico”, como lo ha mencionado el concejal Paulino Nazareno, de San Lorenzo, siendo la población la que paga las consecuencias de un plan de guerra como el Plan Colombia<sup>11</sup>.

Como evidencia de este desbordamiento y réplica de las actividades ilegales, la IV División de Ejército Amazonas ha destruido aproximadamente 10 plantaciones de hoja de coca en las márgenes de los ríos San Miguel y Putumayo en la provincia de Sucumbíos, ninguna de ellas mayor de dos hectáreas y entre las cuales había dos laboratorios incipientes artesanales y un taller de uniformes para abastecer a la guerrilla colombiana.

No obstante esta reducida transferencia de plantaciones no guarda relación con las “cinco toneladas de coca que salen por semana de los puertos”, según señala Klaus Nyholm, titular de la oficina antidrogas de la ONU<sup>12</sup>,

10 Diario *Expreso*: “El 70% negocia con las FARC: encuesta de Informix revela nexos con la subversión”, Guayaquil, 6 de agosto de 2001.

11 *Noticiero Nacional*, Televisora Nacional, entrevista a Paulino Nazareno realizada por Andrés Carrión, 12 de marzo de 2004.

con cual el Ecuador exportaría el 40% de la cocaína que se produce en Colombia. Esta actividad evidentemente involucra lavado de dinero, crimen organizado, contrabando y un grave involucramiento de la población en el consumo y comercialización local de la droga.

En la misma selva nororiental tras intensos y permanentes patrullajes fronterizos se han destruido bases guerrilleras clandestinas con vestigios de haber sido utilizadas como sitios de descanso o como santuario para eludir las operaciones de las fuerzas militares colombianas.

Esta infiltración regularmente viene acompañada de actividades ilegales con participación directa o indirecta de miembros de los grupos armados.

El 12 de octubre del año 2000, por ejemplo, en Pompeya, provincia de Orellana, un grupo de 30 hombres de nacionalidad colombiana –utilizando simultáneamente uniformes de campaña militar y deportivos y presuntos miembros del autodenominado comando “América Libre”– incursionaron en el campamento petrolero y secuestraron a siete técnicos extranjeros, asesinaron a Ron Sanders, uno de los secuestrados y exigieron 80 millones de dólares por el rescate. “El modus operandi de la organización, probable disidente del ELN, que actuaba con fines lucrativos en la zona petrolera ecuatoriana, había sido el de replegarse inmediatamente hacia su país, donde enseguida se lavaba ese dinero con inversiones inmobiliarias, principalmente”<sup>13</sup>.

En abril del 2001 las comunidades kichwa y shuar ubicadas en el sector Bermeja, a orillas del Río San Miguel, en la provincia de Sucumbíos, fueron amenazadas de muerte por grupos armados que se habían identificado como paramilitares y presionaron a la población para que abandonaran sus tierras. 568 indígenas awa buscaron refugio en Jambelí, Cascales y la casa comunal en Sucumbíos, y solamente tras una planificación interinstitucional, interacción de todas las autoridades de la provincia y apoyo y protección militar se logró que retornaran a las propiedades que abandonaron por el temor y la persecución.

Los atentados y secuestros en las provincias fronterizas son muy frecuentes. Ejemplo de ello son el atentado contra el prefecto de Sucumbíos Luis

12 Diario *El Comercio*: “5 toneladas de coca salen por los puertos”, en entrevista el titular de la oficina antidrogas de la ONU, Klaus Nyholm, reveló que 40% de la cocaína producida en Colombia se exporta por el Ecuador, 17 de junio de 2003.

13 *Diario Hoy*, Revista Blanco y Negro, “El fin del cerebro de un crimen”, 30 de junio de 2001.

Bermeo y el secuestro del teniente político de Mataje, Milton Guerrero Segura, cuyo cadáver apareció en la población colombiana de El Estero, con tres impactos de arma de fuego, probablemente como producto de un “ajuste de cuentas por negocios del narcotráfico”.

### Seguridad nacional y seguridad ciudadana

Este cuadro de evidencias pone de manifiesto la forma en que se entrelaza el problema de seguridad ciudadana con el de la seguridad nacional y la seguridad internacional, y confirma el dilema de la seguridad en la frontera a la vez que el efecto recíproco que posee. Las sucesivas situaciones de tensión internacional provocadas por la mutua afectación de los incidentes fronterizos son una demostración de la necesaria corresponsabilidad de Colombia y Ecuador en la seguridad de su frontera común.

Con este enfoque fue analizada la seguridad ciudadana en la frontera norte y el fundamento constitucional mediante el cual el Estado Ecuatoriano, a través de su órganos de planificación y ejecución, tiene la obligación de asegurar y mantener la paz interna, el orden, preservar la integridad, los derechos, los bienes de la ciudadanía, promoviendo un ambiente que garantice la tranquilidad y el desarrollo, para lo cual la Constitución Política le faculta en su art. 171, lit. 16 a “mantener el orden interno y la seguridad pública”<sup>14</sup>.

En este contexto legal, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), reunido el 13 de marzo del 2000<sup>15</sup>, analizó la situación, evaluó los riesgos y delineó los procedimientos a seguir para el tratamiento del tema en el ámbito internacional. En definitiva, se aplicó una diplomacia preventiva<sup>16</sup>, con el propósito de cambiar la lógica confrontacional de tipo neorrealista, que centra su accionar resolutivo en el dominio de la fuerza, por un control de

14 Constitución Política, art. 171, literal. 16, 1978.

15 Andina de Juristas. “El Consejo Nacional de Seguridad analizó la participación del país en el Plan Colombia, que busca combatir las acciones guerrilleras y de narcotráfico en el vecino país, se conoció que uno de los temas principales de análisis fue la situación de la provincia de Sucumbíos, ante la constante infiltración de miembros de la guerrilla”. 16 de marzo de 2000.

16 Moreau Defargues, Philippe, « La diplomacie preventive », en *Revue de la Défense Nationale*, Études politiques, stratégiques, militaires, économiques, scientifiques. Enero de 1997.

la situación sobre la base de la estrategia de la influencia y la lógica de la cooperación, en el marco del derecho internacional y del respeto por los tratados internacionales suscritos por el Ecuador.

### **La Junta de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de Sucumbíos**

En lo atinente a la población, las medidas de seguridad ciudadana debían ajustarse a las condiciones de la situación que se vivía. Por lo tanto, era necesario integrar a todas las autoridades de la provincia, a las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y a la sociedad organizada, con la finalidad de salvar diferencias políticas para lograr un efecto sinérgico que preserve a la población de la violencia y mejore sus condiciones de vida.

Con este propósito se pone en vigencia, con fecha 31 de marzo de 2000, el Decreto Ejecutivo<sup>17</sup> N. 332-c, mediante el cual se integran las funciones y misiones permanentes que cumplen las juntas provinciales, cantonales y parroquiales de la defensa civil, bajo la denominación de Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, con la finalidad de fortalecer la seguridad pública para contrarrestar los hechos y actos que afecten a la seguridad ciudadana, en todas las dimensiones y circunstancias.

La Junta de Seguridad de Sucumbíos estaba integrada por todas las autoridades políticas del gobierno seccional, organismos gubernamentales, la fuerza pública, las organizaciones sociales y las ONG, agrupadas en áreas afines a su competencia y supervisadas por un comité de monitoreo conformado por la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS) y el obispo de Sucumbíos, Monseñor Gonzalo López, y encargado de verificar el cumplimiento de los programas e informar acerca de los resultados de las medidas adoptadas.

Con este fundamento legal y en consideración del escenario fronterizo, la Fuerza Pública de la provincia asume su responsabilidad como una organización integral, es decir como Fuerza de Tarea Conjunta, a cuyo Estado Mayor se incorpora el Comandante Provincial de Policía, como miembro del Estado Mayor de la IV División

---

17 Publicado en el Registro Oficial N. 70, jueves 4 de Mayo de 2000

Se elabora un plan de seguridad ciudadana y se lo somete a discusión en una reunión pública con todas las instituciones y organizaciones sociales, comunitarias e indígenas. Para los efectos se desarrolló en Lago Agrio un foro *–Sucumbíos discute hoy su seguridad–*, que brindó la oportunidad de ajustar el diagnóstico de la violencia y delincuencia, para luego recoger iniciativas y líneas de acción estratégicas que la población y, posteriormente, las autoridades consideraron apropiadas para la gestión de la seguridad ciudadana.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Sucumbíos<sup>18</sup> tomaba como punto de partida una cultura de paz, solidaridad activa, patriotismo, espíritu emprendedor, como los valores sociales que debían ser fortalecidos para alcanzar los propósitos del Plan:

- mantenimiento de la paz;
- orden y seguridad de la población en la provincia;
- respeto y cumplimiento de la ley;
- protección de la integridad de los derechos y bienes de la población;
- mejoramiento de las condiciones de bienes y del ambiente necesario para el trabajo y la producción.

La estrategia general fue planteada en los siguientes términos: “La seguridad ciudadana se cumplirá a través de la integración social, para la prevención, control, contención y neutralización de la violencia y de las actividades delincuenciales, con la participación activa de todas las instituciones, empresas y organizaciones públicos y privados de la jurisdicción”<sup>19</sup>.

#### Líneas de acción estratégica:

1. Establecer el sistema de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de la Provincia.
2. Establecer un sistema de información permanente sobre seguridad ciudadana.

18 Plan de Seguridad Ciudadana de Sucumbíos, documento público, entregado a las autoridades, discutido en el salón de la democracia y comentado en editorial de Radio Sucumbíos, 22 de Mayo de 2001.

19 Ibidem.

3. Establecer un sistema de comunicaciones de emergencia.
4. Participación activa de la ciudadanía en la prevención de la violencia.
5. Promover una cultura de paz.
6. Preservar los valores sociales y culturales.
7. Proteger la propiedad privada y pública.
8. Imposibilitar la conformación de refugios de grupos delictivos armados.
9. Neutralizar la acción de la violencia.
10. Reducir los factores de riesgo de la seguridad ciudadana.

Del modelo de planificación y en vista de la experiencia obtenida en la provincia de Sucumbíos podemos llegar a algunas conclusiones.

La naturaleza multidisciplinaria de la seguridad ciudadana exige en correspondencia una participación cooperativa multisectorial para afrontar los problemas y factores de riesgo que giran en torno al bienestar de la persona y de la comunidad: los servicios, especialmente de salud trabajo y educación; la disponibilidad del espacio público; y, el desarrollo social y económico de la jurisdicción.

Mientras se discutía públicamente el plan de seguridad ciudadana de la provincia, el obispo de Sucumbíos reconoció la importancia de las fuerzas armadas pero consideraba que la seguridad no solo consistía en organizarse para atacar a la delincuencia y enfrentar los problemas de la zona fronteriza, sino que además había un elemento social al que debía atender la inversión<sup>20</sup>. En el mismo sentido, el alcalde Máximo Abad, exhortó al gobierno a implementar un plan de reactivación social y económica, ya que en la actual realidad socioeconómica radican las fuentes de inseguridad<sup>21</sup>.

La seguridad ciudadana depende en gran medida de la seguridad pública, pero desde una dimensión preventiva y de desarrollo de una cultura de respeto por la ley que evite la imagen de descuido y ausencia de autoridad. Esta norma de convivencia, aparentemente conductista, genera hábitos de convivencia armónica, pero no resuelve en su totalidad la conducta delictiva. El mayor control y presencia policial en las calles, de efecto mediatista, requiere asimismo acompañarse de otras medidas que ataquen las raíces del problema de la violencia para que el carácter represivo y de control de con-

---

20 En diario *El Universo*, "Sucumbíos discute hoy su seguridad", Nueva Loja, 9 de mayo de 2001.

21 *Ibidem*.

ductas no sea únicamente superficial y restrictivo, sino que más bien apunte a un cambio estructural de los factores de riesgo en la sociedad.

La diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana se encuentra en el acercamiento de la policía a la comunidad y en la cooperación interinstitucional, lo que significa que el orden externo debe ser una manifestación de la conducta y de la armonía en las relaciones sociales.

El vínculo entre la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la seguridad internacional, al que hice referencia, en ningún otro espacio geográfico se ve mejor representado que en la frontera. Y lo mismo sucede con la cooperación interinstitucional. La fuerza pública, mencionada en la Constitución, tiene una vigencia realmente objetiva. La seguridad aparentemente militarizada resulta comprensible en regiones de muy difícil acceso, por lo que resulta necesario delimitar con claridad funciones y responsabilidades para que la cooperación y la acción conjunta sea eficaz, para que otras instancias no asuman las facultades legales que le corresponden a la Policía –control de narcóticos, del contrabando y la migración– como ha sucedido con la institución militar, al no contar nosotros con una institución intermedia, como en otros países la Guardia Nacional, los Carabineros o la Policía Federal. Resulta ineludible la participación fundamentada en la planificación legalmente establecida para la protección de fronteras, en estricta coordinación con la Policía Nacional.

La percepción de la amenaza, el tipo de violencia y la naturaleza de las acciones delictivas son los elementos que determinan el modelo de seguridad y las líneas de acción estratégica que habrán de adoptarse, no solamente para reducir los índices delictivos y de violencia, sino para lograr cambios cualitativos en la calidad de vida, del ambiente y del comportamiento. Estos objetivos exigen que la planificación y la ejecución de la seguridad ciudadana sea descentralizada, incluyente, participativa y monitoreada por la sociedad civil. El compromiso social que nace de la participación puede ser reforzado con auténticos compromisos escritos, a manera de proyectos como el de “ganarle a la delincuencia en todo Chile”<sup>22</sup>, propugnado por Joaquín Lavín, o el de “Bogotá para vivir, todos del mismo lado”<sup>23</sup>.

22 Dávila, Mireya: “Seguridad Ciudadana, actores y discusión”, Serie FLACSO, Santiago de Chile, p. 77, agosto de 2000.

23 Carrión, Fernando (ed.): *Seguridad Ciudadana, espejismo o realidad*. Quito, FLACSO/ OPS/OMS, junio de 2002.

Finalmente, la seguridad ciudadana debe incluir otros tipos de situaciones de riesgo, que no son propiamente amenazas, por ejemplo los desastres naturales o antrópicos, por cuanto no hay la premeditación o intención de causar daños ni dependen de la mano del hombre, pero que al igual que un acto terrorista o un sabotaje como los que repetidamente ha vivido la provincia de Sucumbíos, necesitan de la coordinación estrecha de las autoridades seccionales. La Ley de Seguridad Nacional incluye a la Defensa Civil dentro de su cuerpo legal y estipula la conformación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Esta visión de integración institucional, aprovechamiento de recursos escasos y acción inmediata en situaciones de crisis debe mantenerse como una escuela de acción permanente. Por esa razón se integraron la seguridad ciudadana y la Defensa Civil que a su vez coordina acciones con las otras instituciones de socorro para casos de desastre o accidente grave, basándose en el principio de gestión de crisis: “lo que no funciona en tiempo de paz y normalidad, jamás puede funcionar en tiempo de crisis”.

La manera como se enfrentó la situación de los desplazados de la provincia ante la amenaza de los grupos ilegales armados de Colombia fue un ejemplo de integración institucional y de una modalidad de trabajo coordinado con resultados altamente satisfactorios.

Toda acción mancomunada que procure bienestar y satisfacción de las necesidades básicas de convivencia y armonía es responsabilidad de las autoridades del gobierno seccional. Los representantes de los organismos del Estado no pueden desvincularse de una acción conjunta porque la estructura administrativa prevista en la ley entrelaza las responsabilidades.

Cabe recordar que la educación está dirigida por una autoridad a nivel provincial sobre la cual no tiene jurisdicción el alcalde. El civismo es responsabilidad del Prefecto quien, por lo tanto, no podría actuar independientemente del alcalde. Las comisarías y las ordenanzas son competencia del alcalde y la responsabilidad política en la provincia la tiene el gobernador. Por ende, la Policía y el Intendente se encuentran bajo su jurisdicción. La sinergia se produce por la acción coordinada; los recursos se optimizan; no se duplican las acciones sino que los respectivos organismos las orientan al tiempo que se genera compromiso social.

Si todos los responsables están juntos, no hay oportunidad de que se desvíe la responsabilidad y la rendición de cuentas no se ramifica ni diluye. Una Junta de Seguridad Ciudadana es el mejor mecanismo de control y conduc-

ción de la seguridad con responsabilidad multisectorial para afrontar un fenómeno multidimensional.

Respecto del sector fronterizo hay una serie de actividades complementarias que, en definitiva, deben incorporarse a una política no solamente de seguridad ciudadana a nivel interno del país, sino que deberían articularse a una política común de seguridad andina que tenga en cuenta los diferentes aspectos jurisdiccionales, educacionales e informativos necesarios para apoyar las acciones de seguridad que son, en definitiva, proteger la vida, los derechos y las libertades de los ciudadanos de la región.

# La reforma policial en Colombia

Estela Baracaldo\*

En esta exposición daré a conocer algunos pilares fundamentales de lo que ha sido la experiencia en educación para la convivencia y seguridad, que forma parte de la estrategia de seguridad de los últimos diez años en Bogotá y que, como educadora, yo denomino “un saber pedagógico”. La pedagogía es la reflexión de la acción educativa que hacemos.

Nosotros contemplamos que la policía tiene distintas funciones que se congregan en cuatro bloques:

- funciones de orden preventivo;
- de disuasión;
- de control; y,
- de reacción.

Mirémoslo en dos grandes vértices: el primero es el campo de la prevención, es decir de la promoción –protección y garantía– de los derechos humanos; y, el segundo, el campo de la seguridad, valga decir la aplicación de las normas establecidas y la representación de Estado que tiene la policía en cada instancia donde actúa. Así lo vemos desde la normatividad que tenemos.

Otro aspecto fundamental para entender esta sistematización es ver al policía en su totalidad, es decir como persona, como individuo, como una sumatoria de un ser que siente, que piensa, que actúa. Hay que verlo como

---

\* Asesora en capacitación para la Seguridad y Convivencia. Secretaría de Gobierno de Colombia

ciudadano, como miembro de una familia. Y nada más desbarajustado que la familia de un policía, que está sometido a un reglamento y a una forma de trabajo a veces un poco inclemente. Hay que verlo asimismo como miembro de una institución que presta un servicio público. El policía es parte de esta sociedad, no está fuera de ella y en cada sociedad tenemos los policías que tenemos. Otra cosa es que trabajemos por el policía que queremos tener. Veámoslo en ese sentido multidimensional.

Un último aspecto es que la seguridad y convivencia es un asunto demasiado complejo que toca toda nuestra vida cotidiana.

En los años 1990 la policía de Colombia empezó a vivir un plan de transformación cultural orientada a la modernización de sus estructuras, al acercamiento del servicio a la comunidad y a la profesionalización de sus miembros.

En buen momento llegó la administración de Antanas Mockus, que se caracterizó por emprender un plan eminentemente educativo y cultural, a diferencia de los planes anteriores fundamentados en la parte de infraestructura. La experiencia se inicia en el distrito capital y se da un giro histórico: hasta ese entonces la policía venía siendo capacitada por las mismas escuelas de la policía, a veces con mucha autonomía y otras muy cerradas ante el poder Ejecutivo, y distantes de lo que pasa en la sociedad. Antanas Mockus plantea que la policía debe ser sometida a un proceso de formación permanente y continua una vez que sale de sus escuelas. Y de esta manera logramos empezar un proceso de concertación entre la administración civil y el Comando para sacar a los policías de sus instituciones, lo que en aquel momento resultaba algo abrupto. Grupos de 150 policías eran enviados a una universidad para trabajar en campos de reflexión sobre el saber de la convivencia y la seguridad.

Comenzar esta labor constituyó un verdadero reto. La policía, como institución disciplinar, tiene características que no facilitan un trabajo de educación permanente. En primer lugar, se trata de una institución de orden nacional y sus miembros rotan por cualquier parte del país en cualquier momento. Entonces cómo íbamos a capacitar a los policías de Bogotá, si sabíamos que al otro día podían estar en otro sitio. La policía de Colombia tiene un pie de fuerza de entre 110 y 115 mil personas, de las cuales 11 mil están en Bogotá, pero pueden estar en cualquier parte. En segundo lugar, los destinatarios de la capacitación serían, de manera integrada, el nivel ofi-

cial y el nivel ejecutivo. Los niveles oficiales de aquel momento nos decían que no necesitaban capacitación porque ya eran profesionales. Y entonces tuvimos que ver dónde fundamentar educativamente el convencimiento de que los seres humanos debemos vivir en procesos de formación permanente a lo largo de la vida.

Por otro lado, la policía es heterogénea. Sus miembros tienen distintos niveles de escolaridad dependiendo del sitio de donde provienen, aunque hoy en Colombia se les exige el bachillerato. La policía tiene distintas experiencias en sus campos de vigilancia o de servicio a la misma institución. Los oficiales tienen un nivel profesional —su carrera de administración policial—, y los del nivel ejecutivo tienen son tecnólogos. Esa diversidad se siente en un proceso de enseñanza-aprendizaje y no es nada fácil que las universidades asuman ese reto.

Otra dificultad que enfrentamos en aquel momento y que ahora ya está superada fue la cobertura y la socialización de los conocimientos. Ninguna administración puede imaginarse capacitar a 11 mil policías en tres años y en hacer procesos de seguimiento y de evaluación. Como máximo se ha llegado a cubrir en cada administración a 4.500 personas, con cursos intensivos de 15 a 20 días en una universidad, y también en un proceso en que la universidad se vuelca, en una proyección social, a los espacios de trabajo de la policía.

Otra dificultad a la que nos vimos abocados fue la reticencia del Cabildo a esta iniciativa del alcalde mayor, debido a que no era posible invertir recursos de orden local en una institución de orden nacional, lo que llevó varios meses formalizar.

### **Los planes de capacitación**

Ahora bien, qué elementos tuvimos en cuenta para diseñar los planes de capacitación de la policía: la normatividad nacional, empezando por la Constitución; la normatividad regional; la normatividad local expresada a través de los planes de desarrollo; los lineamientos estratégicos de los planes de la policía, que se dan cada tres años; los lineamientos de la policía metropolitana; los índices de inseguridad, de violencia y de delincuencia que proporciona el sistema de información del distrito; y, las quejas sobre las actuaciones de la policía que los ciudadanos depositan en los organismos de control.

Desde ese momento se ha seguido trabajando en lo que nuestra Constitución promulga, que la policía es un órgano armado de naturaleza civil. Leamos esto en el contexto de la situación de orden público de Colombia. ¿Es posible una policía de ese carácter en nuestro contexto? Tal vez en el momento no, pero como vemos a futuro, creemos en lo que hacemos y estamos trabajando desde ahora. La policía también cree en ello.

Y hay algo medular. Cuando trabajamos en educación, tenemos que volcarnos a una reflexión multidisciplinar y no quedarnos únicamente en el ámbito de la seguridad y la convivencia que maneja la policía. Hay que entender el fenómeno de la seguridad y la convivencia desde múltiples vertientes. La seguridad en la política integral de Bogotá es un asunto colectivo que está en manos de la administración civil, de la policía como primera instancia en la calle, de los organismos de administración de justicia, y de la ciudadanía. Y eso es lo que vendemos y solicitamos en todos los procesos que tratamos de trabajar. Entonces, la estrategia que se decidió para capacitar a la policía fue sacarla de su servicio y llevarla a las universidades para que ahí se encontrara con docentes de todas las miradas, juventud de todas las miradas y para que ellos también, como ciudadanos, participaran de estos procesos académicos.

Seis aspectos fundamentales consideramos para la formación de los policías:

1. Los policías entran a procesos no formales de educación. No entran a hacer carreras o educación regular. Hemos trabajado con las facultades de educación continuada o de extensión.
2. Los policías son adultos, no son adolescentes ni jóvenes que van a procesos de educación regular. En las universidades, sobre todo en las áreas de psicología y otras muy sensibles al comportamiento humano, empezaron a tratar a los policías como si fueran niños. Y no. Son adultos con experiencias en campos de trabajo y con saberes superiores a los ámbitos académicos sobre lo que es la realidad de la seguridad y la convivencia, que no es nada fácil.
3. No es suficiente la formación que se les da a los policías en las escuelas. Muchas policías sacan a sus miembros de las escuelas y los vuelven a capacitar después de años, a veces como premio y otras como castigo.
4. Según la visión de la Unesco “Educación hacia el siglo 21”, la educación

es un proceso permanente a lo largo de la vida, desde que nacemos hasta que morimos. En todo momento de la vida los seres humanos necesitamos recibir educación, capacitación, formación, instrucción en los asuntos que vamos necesitando para ir desempeñándonos.

5. En los procesos educativos los policías, cuando trabajan con nosotros, son una totalidad, una sumatoria del saber hacer, el saber ser, el saber convivir y el saber sentir. Valga la pena comentar que en las experiencias académicas que hemos tenido hay docentes talleristas que después de tener su primera sesión con los policías, nos ratifican haber descubierto lo humanos que son. Eso evidencia la enorme distancia que ha habido entre la sociedad y la policía y entre la policía y la sociedad. Por la función que tiene somos capaces hasta de objetizarla. Y estoy hablando desde esa vertiente porque ha sido suficiente el tiempo transcurrido como para conocer qué es esta institución, cómo funciona y también cuáles son sus dolencias frente a lo que pasa en la sociedad.
6. El último aspecto es que tal vez un modelo de sociedad congruente dependa de la armonización entre la ley, la moral y la cultura y eso es lo que ha movido el proceso de Bogotá.

Pensamos que el policía en la calle es un formador de ciudadanos y es mirado de una doble forma. A veces simplemente por ser policía tiene que saberlo todo, desde capturar a una persona hasta atender partos. En mi país los policías tienen que obedecer a 180 procedimientos, lo que no sucede en ninguna profesión.

### La metodología

En toda concepción pedagógica debemos plantearnos cómo pensar a ese ser humano que entra en un proceso de educación y dependiendo de eso diseñamos unas metodologías y una didáctica. Cuatro son las metodologías fundamentales que en materia de capacitación de la policía hemos implementado en estos últimos años:

1. El curso taller. *Curso* porque se va a trabajar unos contenidos y *taller* porque la reflexión se hace sobre la experiencia y el saber hacer de esos seres

humanos —el que tienen y el que traen—, y los docentes universitarios, los facilitadores, tenemos que ser humildes y reconocer que un policía, en cuanto a su saber, conoce mucho más de lo que podemos conocer nosotros desde una academia.

2. Los estudios de casos o la casuística policial de la cual aprende el policía. Muchos policías nos lo han dicho: “yo salgo formado para ser policía, pero qué susto tan terrible me da los primeros días en la calle”, porque sabe que ahí puede cometer desde los máximos errores hasta las más oportunas certezas. Es en la casuística donde ellos van aprendiendo, donde van adquiriendo saber y nosotros tenemos que aprovechar y trabajar esa casuística. Y en eso las universidades no han demostrado ser las más conocedores de cómo hacerlo. De igual manera reconocemos que la policía maneja la casuística desde una visión muy puntual: cuántas fueron las pérdidas materiales, cuántas las pérdidas humanas, qué sucedió, pero no dónde está lo que yo aprendí de eso para no volver a cometerlo.
3. Acciones demostrativas con los policías que acuden a las universidades o las universidades se desplazan al espacio. Son acciones orientadas a que los policías nuevamente salgan a la calle a hacer lo que hacen todos los días, pero desde un pensamiento creativo y preventivo.
4. Conversaciones con las poblaciones vulnerables con las cuales tienen mayores problemas.

Los contenidos que hemos trabajado durante estos años son:

- Ha prevaecido la formación de los policías en derechos humanos y en responsabilidades sociales.
- Manejo y resolución de conflictos.
- Convivencia y seguridad ciudadana.
- Modelos de seguridad.
- Policía comunitaria como una estrategia y una dimensión del servicio a la comunidad, no como una área de servicio.
- Valores universales y valores institucionales.
- Atención al usuario, lo que ha sido muy complejo porque las policías se han dejado permear por las tendencias teóricas de administración de empresas, en virtud de las cuales se pasó a hablar de usuarios en la parte pública, a clientes.

- Estado social de derecho.
- Gestión pública para la convivencia. Hoy en día acuden a las universidades no sólo los policías sino que los servidores públicos del distrito, relacionados con funciones de seguridad y convivencia.
- Derecho del policía.
- Clima institucional y de servicio a la comunidad.
- Estandarización de procedimientos. En este momento en Bogotá, tanto en las policías judiciales como en la policía de vigilancia se han estandarizado cerca de 150 procedimientos que han sido acogidos por el Consejo Seccional de Justicia a nivel nacional.

# Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad

Philip Hughes\*

Estoy aquí para discutir sobre el terrorismo y lo que podemos hacer para evitar este gran peligro de nuestros días. Se me ha pedido compartir con ustedes Hoy les trato de compartir con ustedes mis perspectivas, mis ideas y mis sugerencias sobre lo que el Ecuador, en particular, puede hacer para combatir esta amenaza.

Nosotros, los norteamericanos, tenemos la tendencia a recomendar que nos emulen en sus respuestas a desafíos como el terrorismo y a veces nuestros amigos en el extranjero verdaderamente tratan de imitar nuestros métodos. No confío en esta manera de pensar. Y hoy día intentaré presentarles algunas recomendaciones basadas en un análisis muy breve del fenómeno del terrorismo, que dan respuesta a la situación actual, según mi entendimiento del Ecuador y la región.

Recibí cierta confirmación de mis conclusiones tentativas en mi vuelo de Miami hasta Quito. No había más de 30 pasajeros en todo el avión pero el vuelo duró aproximadamente cuatro horas. De seguro el avión estaba lleno de combustible. Presentaba un escenario superficialmente paralelo al que explotaron los terroristas del 9-11. Seguramente los Estados Unidos tienen responsabilidad sobre la seguridad de un vuelo que parte de Estados Unidos, pero se me ocurrió que lo que Ecuador podría hacer para mejorar la seguridad de ese vuelo es lo siguiente: hacer lo posible por asegurar que más personas llenen ese avión y vuelen a Ecuador. Pero eso nada tiene que ver

---

\* Director de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca. Subsecretario Adjunto de Asuntos Políticos Militares del Departamento de Estado. Subsecretario del Departamento de Comercio

con los métodos de seguridad, sino con la salud de la economía, de la sociedad y de la política del Ecuador. Para llenar el avión se necesita un ambiente de negocios muy robusto que dé la bienvenida a inversionistas y comerciantes; un sector turístico, vibrante, bien publicitado, seguro; una reputación de honestidad en los negocios y asuntos legales y normativos del gobierno; y, una historia —en la que ya trabajan los ecuatorianos— de estabilidad política, económica y social.

Este tema de la salud de la sociedad es el tema clave de mis observaciones de esta mañana. El tema de la seguridad de la patria en contra del terrorismo es vasto y complicado y resulta complejo imaginar cómo comenzar a abordarlo.

Empezaré con un análisis muy breve del terrorismo, de las perspectivas de un país como Ecuador. La amenaza del terrorismo tiene dos manifestaciones principales: el terrorismo internacional inspirado por el fundamentalismo musulmán y el conflicto israelí-palestino, y el terrorismo local o regional, relacionados con grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Sendero Luminoso o Tupac Amaru.

Hablemos de ambos. El terrorismo del Medio Oriente, inspirado por el Islam, tiene que ver con muchas cosas. Conciérne a la frustración sobre la disputa perenne entre palestinos e israelíes. Tiene que ver con la percepción del apoyo estadounidense a Israel y la intransigencia, desde cierto punto de vista, de Israel en el conflicto. Tiene que ver con las frustraciones postcoloniales del mundo árabe. Tiene que ver con el retraso y la pobreza en que la mayoría del mundo árabe se encuentra, cuando algunos de sus países fueron durante 600 o 700 años algunos de los más ricos y avanzados del mundo. Tiene que ver con las frustraciones generadas por regímenes corruptos y dictatoriales que dominan la región árabe y que, desde el punto de vista de algunos, son tolerados y apoyados por los Estados Unidos y los países de Oeste. Tiene que ver con la búsqueda árabe y musulmana de una identidad nueva que se encuentra en el Islam. Y a veces tiene que ver con motivos muy cínicos de personas que explotan esos movimientos. Pero esto nada tiene que ver con Ecuador. Quizás los ecuatorianos podrían sentirse más en el centro del escenario mundial si pensarán que extremistas del Medio Oriente pueden venir a atacar al país, pero me parece muy improbable. Al decir esto, no quiero sugerir que Ecuador puede descansar y no hacer nada, que puede no prestar atención a riesgos y peligros.

Todos asistimos a lo que pasó hace seis años con nuestras embajadas en Nairobi y en Dar as Salam y estamos conscientes de que puede repetirse en otros países, incluso aquí. Pero la respuesta apropiada de un país que puede caer víctima del terrorismo es distinta a la de un país que es el objetivo principal de los terroristas, como Israel, los Estados Unidos, Inglaterra o España. Y no quiero sugerir con esto –pensando en España– que la respuesta correcta de países como Ecuador, de países amigos y aliados de los Estados Unidos en varios aspectos sea simplemente evitar el peligro y negarse a enfrentar la amenaza. Esto sería una verdadera concesión al terrorismo y un gran peligro.

Lo que quiero compartir con ustedes es mi convicción de que países como Ecuador deben diseñar sus respuestas según las posiciones objetivas que ocupan en la guerra mundial contra el terrorismo. Para hacerlo no es necesario copiar todo lo que hacen los Estados Unidos, sino diseñar respuestas apropiadas.

Ahora bien, ¿cómo podemos definir una política integrada contra el terrorismo? Yo imagino que debemos mirar la respuesta en tres niveles distintos. En primer lugar, y el más importante, es necesario que Ecuador emprenda acciones que aseguren el nivel más alto de salud económica, política y de la sociedad, en vez de tratar de copiar nuestras respuestas. Es decir, si Ecuador siente que un virus está en el ambiente debería mantener una salud fuerte para resistirlo, hacer cosas saludables y evitar cosas riesgosas para impedir la posibilidad de infectarse, trabajar con sus vecinos para eliminar las fuentes de infección.

¿Cómo podemos aplicar esta analogía a Ecuador? Por ejemplo, en una sociedad saludable los servicios de seguridad cooperan unos con otros, comparten información, refuerzan recíprocamente sus misiones y ponen el bien común por sobre sus intereses individuales e institucionales. En una sociedad saludable, los procedimientos judiciales son transparentes, incorruptibles y evitan una situación de impunidad donde los criminales puedan engañar a los sistemas de justicia, dejándoles escapar. En una sociedad saludable, los prisioneros son detenidos con seguridad, con suficiente espacio en las prisiones como para sacarlos de las calles y proteger al público, que es la situación aquí. En una sociedad saludable, las fuerzas armadas están completamente en control de todo el territorio nacional, no hay enclaves donde puedan esconderse criminales y otros elementos. En una sociedad saludable,

las personas que tengan crímenes en mente no pueden comprar la complicidad de las autoridades mediante la corrupción.

A diferencia de lo que sucede en un país como Estados Unidos, lo más importante que Ecuador puede hacer para protegerse de la amenaza del terrorismo es asegurar la salud de la sociedad, del gobierno, del sistema político, del sistema jurídico.

El segundo nivel de respuesta es mantener el papel de Ecuador en la cadena mundial de un esquema de seguridad en ciertos aspectos especializados, por ejemplo en la seguridad aeroportuaria. Venimos vigilando a los pasajeros desde 30 años vigilando pero lo que ahora tenemos que hacer es ampliar nuestros métodos para cobrar equipaje y carga.

Y el último nivel es asegurar medidas de cooperación con los otros países que están en la lucha contra el terrorismo; instrumentos para asegurar que los tratados de ayuda mutua legal y de extradición estén vigentes; arreglos para articular vínculos y cooperación entre las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, los de seguridad pública, los bancarios y financieros, y los de inmigración; métodos cooperativos para asegurar que las tropas de los países amigos estén libres de persecución internacional en su lucha externa contra el terrorismo.

Tenemos que enfrentar una realidad: los terroristas del Medio Oriente tienen una agenda de destrucción. Hacen, desde mi punto de vista, cualquier cosa que pueda dañar a los Estados Unidos y a los países de Oeste. En el caso de ustedes, la combinación de la droga y el narcoterrorismo que se encuentra en sus países vecinos puede resultar muy tóxica, y debemos trabajar juntos para evitar esa posibilidad.

# Guardia Nacional y “Homeland Security”

Tom Leonard\*

La Guardia Nacional es una institución únicamente americana. La milicia colonial fue instituida a principios de los años coloniales y ahora es una parte institucional del país. Es una fuerza al mismo tiempo federal y militar, que en cualquiera de sus papeles es flexible y responde. La Guardia Nacional tiene dos roles: uno en la milicia constitucional de 54 estados y territorios, incluyendo el DC, y como una reserva tanto de la Armada como de la Fuerza Aérea. Hay aproximadamente 460 mil soldados ciudadanos que tienen otros trabajos y familias y sacrifican su tiempo para ponerse un uniforme militar y practicar sus actividades.

El rol dual –estatal y federal– de la Guardia Nacional está basado en un mandato constitucional y esta relación es única y pone a la Guardia Nacional aparte de las otras fuerzas de reserva militar.

La Guardia Nacional de la Armada tiene unidades a través de 2.700 comunidades en los 50 estados. La Guardia Aérea tiene 88 unidades de vuelo y más de 170 instalaciones a través del país.

La organización de la Guardia Nacional del Estado está bajo el control del gobernador. El ministro de Justicia es designado por el gobernador y es el responsable tanto de la Armada como de la Fuerza Aérea Nacional. En 24 de los estados, es también el responsable de la seguridad nacional. La misión federal es la de proveer unidades para la fuerza activa de guerra. Planes es-

---

\* Fuerza Conjunta del Área de la Región Capital Washington D. C. Responsable de las Operaciones de Seguridad Nacional de la Región. Ex funcionario encargado de operaciones de inteligencia de contraterrorismo en el FBI y la Agencia Federal de Manejo de Emergencias

tratégicos integran a la unidad de la Guardia Nacional a funciones de combate. La Constitución define los roles nacional y federal de la Guardia del Estado.

En su rol estatal, la Guardia Nacional tradicionalmente trabaja para el gobernador. Entre uno y otro rol es donde llevamos a cabo la mayor parte de nuestra seguridad nacional (“homeland security”). La Guardia Nacional brinda apoyo a las autoridades civiles pero ni ella ni los militares estarán a cargo. En algunos casos las unidades de la Guardia Nacional pueden hacer aplicar la ley, pero no nos gusta hacerlo pues no se trata de una fuerza policial.

En los Estados Unidos hay desastres locales todos los días y en la mayoría de los casos son resueltos en un nivel estatal. Cuando las autoridades estatales no pueden lidiar con el problema, el Estado provee recursos, incluyendo la Guardia Nacional. Los desastres mayores pueden requerir del gobierno federal. En casos muy raros la Guardia Nacional puede ser federalizada, pero tradicionalmente no recurrimos a ello. El apoyo militar de la Guardia Nacional a las operaciones de la autoridad civil es normalmente conducido en un estatus de tarea estatal activa. En los últimos cinco años la Guardia Nacional tuvo un promedio de aproximadamente 1.000 soldados trabajando todos los días en operaciones de apoyo a las autoridades civiles y también conducimos operaciones en el exterior.

En circunstancias de necesidad nacional, el buró de la Guardia Nacional asume un rol protagónico. Coordinamos las actividades de la Guardia Nacional entre muchos estados, en respuesta a eventos especiales y requerimientos.

Para sólo poner algunos ejemplos, hemos realizado operaciones de recuperación en el World Trade Center tras el 9-11, seguridad de aeropuertos, puentes y puertos, eventos especiales tales como las Olimpiadas y las guerras en Afganistán e Iraq. Todos estos son ejemplos de misiones de seguridad nacional.

El 11 de septiembre miembros de la fuerza nacional de Nueva York respondieron inmediatamente a la ciudad y finalmente hubo ocho mil soldados trabajando 24 horas. Desde el 11 de septiembre la fuerza aérea ha sido la responsable de proteger los cielos de Estados Unidos.

**Anexos**

## Anexo 1

### Discursos

# Seminario Internacional

## “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana”

**Paco Moncayo Gallegos**

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

---

Es evidente que si no observamos y entendemos con claridad la naturaleza del siglo que hemos comenzado (la naturaleza de los cambios dramáticos, vertiginosos, violentos) y si no nos damos cuenta de las causas de estos, no tendremos un diagnóstico claro que nos permita tomar las medidas correctas para construir sociedades de paz, es decir, sociedades solidarias, equitativas en las que todos y todas nos sintamos incluidos.

La paz debe ser entendida no simplemente como la ausencia de confrontación, sino como la realización más amplia de la justicia. Mientras hayan causas profundas que afecten a las posibilidades de una convivencia en paz, habrán conflictos y estos se expresarán de diferentes maneras, todas ellas constituirán obstáculos para la sana marcha de los países, de las comunidades nacionales, regionales y locales en su búsqueda por mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

Si observamos con serenidad lo que ha pasado en el mundo durante los últimos años, nos daremos cuenta muy fácilmente de que la bipolaridad Este-Oeste, sostenida por un mundo parcializado ya ha dejado de funcionar. Aquella confrontación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos que mantuvo al mundo dividido en democracias occidentales, comunismo soviético, países del Tercer Mundo, alineados y no alineados, ha terminado con el fin de la Guerra Fría, con la unificación de Alemania. Al terminar esa

relación antagónica de dos mundos, se han evidenciado una serie de problemas que antes permanecían ocultos.

Por otra parte, al quedar el mundo bajo la hegemonía de una sola potencia, han cambiado todas las relaciones comerciales y políticas. Por eso debemos pensar en cómo manejaos hoy, con estas nuevas reglas, para construir una sociedad mejor.

Es evidente que el Estado Nacional, que fue estructurado a la luz de la Revolución Industrial, que permitió el desarrollo de la Unión Soviética y de los Estados Unidos, se demuestra débil e incompetente para enfrentar los retos de la sociedad Post-Industrial en la que el mundo ha entrado.

Los estados nacionales se encuentran hoy enfrentados a retos transnacionales y a retos subnacionales. La delincuencia en la actualidad extrapola el concepto de las fronteras tradicionales. El crimen organizado que exporta órganos arrancados violenta e inhumanamente, que secuestra niñas de los países pobres para prostituirlas en países ricos, el narcotráfico y sus consiguientes secuelas sociales, no pueden enfrentarse desde los esquemas de un estado nacional.

Ya no podemos creer que vivimos en una isla a la que nada de lo que ocurra en el mundo le afecta. El crecimiento de la delincuencia internacional nos ha afectado y nos va a seguir afectando si no tomamos estrategias adecuadas frente a un problema de tales características: a un problema mundial.

El estado nacional que tenemos y los organismos de seguridad que este estado ha creado no están capacitados para enfrentar los retos del siglo XXI. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional no tiene representantes civiles. ¿Cómo es posible que en el Consejo de Seguridad Nacional no exista una representación de la sociedad civil ni de la Policía Nacional? Esto es muy grave cuando además la sociedad civil dio luz en el pasado sobre las grandes estrategias para combatir la violencia con la prevención antes que con la represión.

Pero, ¿qué ocurre en el Neo Liberalismo que hace tan obsoleto al Estado Nacional? El panorama muestra una gran violencia porque existe un canibalismo económico donde los países pobres compiten en desventaja con los países de economías más fuertes. Como resultado se ve un empobrecimiento de las tres cuartas partes del mundo que en gran medida genera los procesos delincuenciales. Hay una violencia estructural que nace de los modos de organización social discriminatorios, injustos y excluyentes.

Es importante que entendamos los problemas de la violencia y de la delincuencia con una visión globalizada. No con una visión represiva sino buscando una sociedad más solidaria que no permita que la globalización caiga en la paradoja de que mientras, gracias a las comunicaciones, nos integremos cada vez más, tendamos contradictoriamente a desintegrarnos por el egoísmo y la inequidad.

## **Fernando Carrión**

### **Director de FLACSO-Sede Ecuador**

---

Para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Esquel, entidades organizadoras de este Seminario Internacional sobre Política Pública de Seguridad Ciudadana constituye motivo de profundo orgullo y alta satisfacción poder estar a las puertas de terminar este evento.

Durante dos días y medio hemos presenciado distintos debates que se han desarrollado de manera simultánea en Quito, Guayaquil y Cuenca, y que en breve se llevarán a cabo también en Tulcán y en Lago Agrio. Y lo hemos hecho con una tecnología de punta, que ha permitido que nos enlacemos gente de las provincias de Azuay, Guayas y Pichincha.

Ha sido, sin lugar a dudas, uno de los eventos de más compleja realización en términos de organización, pero también de los más satisfactorios, porque ha sido asimismo posible, en un plazo corto, que distintas instituciones aúnen esfuerzos para el desarrollo de esta actividad. Quiero mencionar la presencia de la Fundación Esquel y de tres universidades, la de Cuenca, la de Guayaquil y la FLACSO. Ayer en Cuenca tuve la oportunidad de participar en la Asamblea Nacional de Rectores, donde el tema de seguridad también estuvo presente en las discusiones.

Hemos cumplido con los objetivos que nos trazamos y que fueron básicamente debatir en torno a experiencias internacionales y nacionales aquí en el país. Hemos escuchado alrededor de veinte ponencias, provenientes de países como el Uruguay, la Argentina, Chile, Colombia, Estados Unidos y, evidentemente, Ecuador. El debate se ha llevado también a cabo en los distintos talleres, en la perspectiva de que la sociedad civil pueda, en conjunto

con las distintas instituciones del sector público, ir diseñando lo que una estrategia nacional de seguridad ciudadana. Esto tiene significativa importancia porque, como se desprende de todo lo aquí expuesto, la problemática de la violencia no sólo va creciendo con fuerza en América Latina, sino transformándose notablemente.

Desde el año 1985 hasta la fecha, la violencia en la región prácticamente se ha duplicado. Pero en el caso del Ecuador, si bien sus niveles de violencia no están por encima de los promedios regionales, la tasa de crecimiento es mucho más alta: se ha triplicado.

Por otro lado, estamos pasando de una violencia que yo denomino “tradicional”, en que hay una estrategia de sobrevivencia de los ladrones, de los homicidas, etc., a una “moderna” donde existe una predisposición explícita a cometer un delito, una organización con una división del trabajo muy clara y un desarrollo tecnológico bastante importante. Y quizás una de las características más novedosas tenga sea su transnacionalización, su internacionalización. Un vehículo que se roba aquí en Ecuador probablemente aparezca en Perú o uno que desaparece en Venezuela será encontrado en Bogotá y así sucesivamente. Lo mismo sucede con el narcotráfico, el secuestro, el robo bancario, etc.

Da la impresión de que las fronteras han sido superadas por los actuales tipos de delitos y de delincuencia. Pero sucede que mientras la violencia crece y la cambia, no vemos con mucha claridad un cambio en los marcos institucionales y en las políticas públicas para enfrentar esta situación.

Parecería, por un lado, que el peso en el control y en la represión sigue estando presente. En este caso, básicamente a través del sistema judicial y la policía. Pero parecería también que el marco institucional ya no es suficiente y que hoy día tienen que estar presentes en este proceso los municipios, el sistema judicial, los medios de comunicación, las instancias de salud, las ONG, la población en general. ¿Por qué? Porque la política también ha ido mutando. Vamos pasando de una política de seguridad pública hacia una política de seguridad ciudadana. Mientras la primera buscaba básicamente el orden interno y la seguridad del Estado a través de estructuras nacionales como las fuerzas armadas, la policía y los sistemas judiciales, hoy día —cuando este ya no es el tema principal porque la Guerra Fría se vino abajo— nos preocupan más bien los problemas de la convivencia, la tolerancia, las relaciones interpersonales, frente a los cuales el Estado aparece como un garante para que se preserven los derechos de la población, de la ciudadanía.

No se trata de suplantar a los órganos y a las entidades estatales. No se trata de que se supere a la policía, por ejemplo, a través de la privatización de la guardianía de seguridad. Las empresas de seguridad privada tienen un número superior de efectivos que los que tiene la policía nacional. Eso significa que estamos entrando en un proceso de privatización de la policía bastante grave, incluso violentando normas fundamentales del país como es la Constitución, que concede el monopolio de la fuerza justamente a la policía y las fuerzas armadas.

En otras palabras, estamos viviendo la constitución de un marco institucional en transición. Estamos cambiando. Porque para la seguridad nacional y la seguridad pública había entidades, organismos claramente definidos: ministerio de Defensa, para la primera, o ministerios del Interior y Policía Nacional para la seguridad pública. En lo que toca a la seguridad ciudadana en toda la región estamos recién en proceso de construcción del marco institucional que deberá asumir esta competencia.

Vemos también los impactos y los efectos que la violencia está produciendo en distintos ámbitos y no sólo en la convivencia y en la calidad de vida de nuestra población. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha señalado que en América Latina se pierde un promedio del 14,2% del PIB, lo que significa alrededor de 170 mil millones de dólares, por el costo de la violencia y los problemas de la inseguridad.

De ahí que en este trabajo del BID se hable del “asalto al desarrollo”, a partir justamente de la violencia. Pero yo creo que hay también un “asalto a la democracia”, porque en general la violencia penetra en el conjunto de las instituciones democráticas, entra al Congreso Nacional, a la Policía, al sistema judicial, corrompe las instituciones. Entonces es imprescindible atacar el problema de la inseguridad y de la violencia para lograr un mayor desarrollo y para que nuestras instituciones se mantengan dentro del proceso democrático.

Qué es lo que ocurre en nuestros países. Tenemos una política económica común, que es una política ortodoxa dentro del ámbito neoliberal, una política de ajuste económico, una política de apertura y una política de privatizaciones. El ajuste básicamente busca recuperar algunos recursos aparentemente perdidos para destinarlos al pago de la deuda externa. Si nosotros hacemos una extrapolación de la información del BID, según cálculos que yo he hecho en el Ecuador se pierde el 7,4% del PIB al año por violencia,

cifra bastante alta pues bordea los 1.800 millones de dólares. Pensemos que dependiendo de las fuentes, el subsidio al gas alcanza alrededor de 200 millones de dólares.

Por qué no establecer una política económica donde discutamos el tema del presupuesto desde la perspectiva de la seguridad. De la información con la que se cuenta, los países de América Latina que presentan las más altas tasas de violencia –Colombia, Guatemala y El Salvador– son aquellos que destinan la mayor cantidad de recursos a la seguridad. Miren la paradoja. Los que exhiben las tasas de violencia más bajas –Uruguay, Chile y Costa Rica– son los que destinan de sus presupuestos la mayor cantidad de recursos a la política social.

En otras palabras, en vez de plantear una política económica ortodoxa, poco creativa, por qué no pensar en el Ecuador y en América Latina en una que pueda captar recursos –que en otras esferas están incluso produciendo incremento de la violencia– para resolver los problemas presupuestarios. El ajuste produce fraccionamiento social y político. El caso del gobierno del presidente Lucio Gutiérrez es ilustrativo al respecto. La alianza que llegó al poder fue una alianza de tres partidos políticos. Cuando el gobierno empezó a aplicar las políticas de ajuste se retiraron el Movimiento Popular Democrático (MPD), y en las últimas semanas hemos visto surgir conflictos con los municipios y las universidades en algunas localidades de la Costa y de la Sierra, precisamente por este fenómeno.

Es una política que produce fracturas sociales y que genera violencia. En otras palabras, me parece que es imprescindible que tengamos una discusión del presupuesto desde la perspectiva de la seguridad y creo que esto podría dar lugar a que en el Ecuador y en América Latina sea posible establecer alianzas, acuerdos, políticas de integración y no de fraccionamiento y de separación de la población.

Por qué no idear una política económica con alto componente de política social, que genere una política de seguridad ciudadana. Si ustedes revisan las encuestas de opinión de la población en todo el país, van a darse cuenta de que la principal reivindicación es la seguridad. Con una política de este tipo podríamos llegar a grandes acuerdos nacionales y contar con una buena política social que haga bajar los índices de violencia y permita que el pueblo ecuatoriano pueda desarrollarse.

En este evento hemos llegado a muchas conclusiones de este tipo. Han

participado distintos sectores de la población y no debemos perder la oportunidad que hemos tenido en esta ocasión de posicionar el tema a nivel nacional. La opinión pública se ha mostrado sensible: la televisión, la prensa, la radio han hecho un permanente seguimiento de este seminario, que ha sido posible sobre gracias a su presencia aquí y a la de las instituciones que lo patrocinaron y organizaron: Fundación Esquel; FLACSO; los municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca; las universidades que ya mencioné; la USAID, la Organización de Estados Americanos (OE); la Corporación Andina de Fomento (CAF); y, Globatel, con su alto desarrollo tecnológico.

Lo que hemos hecho es simplemente una primera etapa de un proceso que se está desarrollando en el país. La siguiente fase será presentar las conclusiones al gobierno nacional, a los gobiernos locales, al Congreso nacional para que cada uno en su ámbito pueda comenzar a establecer las políticas del caso.

Hemos conversado con la Fundación Esquel y nos hemos comprometido para que en el futuro podamos dar continuidad permanente al tema de la seguridad ciudadana y de la violencia. De ahí que no quepa hacer una clausura de este seminario que, reitero, sólo ha permitido avanzar un peldaño en este proceso que estamos por construir para tener un país y unas ciudades mucho más seguras.

## Gaitán Villavicencio

Profesor investigador de la Universidad Estatal  
de Guayaquil

---

En nombre del rector de la Universidad de Guayaquil, León Roldós, quiero en primer lugar expresar nuestro agradecimiento por haber asistido a este seminario y a los talleres para tratar sobre una Política Pública de Seguridad Ciudadana.

Son ustedes los que hacen que este claustro universitario tenga vida permanente y logre cumplir con su misión, que es la de la enseñanza y el aprendizaje.

En este acto de clausura quisiera resaltar tres elementos que se han derivado del intercambio de ideas tanto con experimentados colegas de la región latinoamericana cuanto con colegas ecuatorianos vinculados a la temática, así como las que nos han aportado los comandantes de la policía y miembros de la sociedad civil.

1. La seguridad ciudadana es una tarea de todos. No le compete solamente a la policía y sería una injusticia concebirla así. Corresponde a todos los actores, tanto políticos como sociales. O, en otros términos, le corresponde al Estado, al mercado y a la sociedad civil. No puede haber una política pública nacional o local si se basa en términos de exclusión. Si uno de los elementos de esta triada queda fuera, no podrá haber una política pública, y cuando decimos pública reiteramos que no le concierne solamente al Estado sino que hacemos referencia a la colectividad.
2. De cara a la coyuntura electoral que vive el país en este año, creo que es pertinente que nosotros los ciudadanos, tanto los civiles como los uniformados, nos preocupemos y exijamos que los candidatos a los gobiernos seccionales incluyan en sus agendas políticas electorales el problema de la seguridad ciudadana y lo hagan de forma tal que podamos posteriormente exigirles rendición de cuentas, pero una rendición de cuentas que no se reduzca a la presentación de informes, sino basada en la transparencia y en la operabilidad. Es decir una efectiva rendición de cuentas, que tiene un efecto de retroalimentación, que va hacia un destinatario y regresa hacia quien la origina.
3. Por la gravedad que ha asumido este problema en el país y, por qué no decirlo en la región, estamos viviendo grandes cambios en el ámbito interno y externo. Tenemos una gran preocupación los ecuatorianos: el Plan Colombia. Enfrentamos problemas permanentes de violencia, de miedo y de inseguridad a nivel del país. Pero vemos que se están operando cambios particularmente en los municipios, como instancias administrativas y políticas del Estado: están asumiendo en los hechos tareas vinculadas a la seguridad ciudadana. Y creo que hay que aprovechar esta coyuntura no solamente en aras de la descentralización o desconcentración, sino porque creemos que en el futuro próximo las municipal-

dades –en términos legales y constitucionales– deberán codireccionar los problemas de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones, conjuntamente con las policías, lo que le dará mayor efectividad y mayor eficacia a cualquier tipo de acción. En toda esta propuesta, que cada vez va tomando más fuerza, es necesario fundamental con una policía científica y profesional para combatir la criminalidad, y poder desarrollar una policía comunitaria para atender todos los problemas de delincuencia común o callejera.

Hago votos por que seminarios como éste se repitan pues son espacios donde podemos dialogar la academia, el Estado, los representantes de la sociedad civil y también los representantes de la fuerza. En ese sentido esperamos que FLACSO y Fundación Esquel continúen con la temática, tarea en la que siempre podrán contar con el apoyo de la Universidad de Guayaquil.

## Carlos Castro

### Vicealcalde de Cuenca

---

Es motivo de satisfacción para la Municipalidad de Cuenca, su alcalde y el Concejo Cantonal estar presentes en la clausura de este “Seminario Internacional de Política Pública de Seguridad Ciudadana” porque hemos estado vinculados a las problemáticas de seguridad ciudadana y las hemos incorporado oficialmente a la agenda de trabajo para nuestra ciudad y cantón, logrando además un liderazgo desde la sociedad civil.

Para nosotros es importante haber avanzado en el tema de la concepción de la seguridad, haber salido de esa concepción tradicional en que la seguridad era vista como una tarea exclusiva de la fuerza pública, es decir de la policía y de las fuerzas armadas. Una visión estrecha en que la policía tenía la responsabilidad del mantenimiento de la seguridad interna del Estado y las fuerzas armadas la de la seguridad externa del país. Se consideraba que el objetivo de la fuerza pública –policía y fuerzas armadas– era la lucha contra la subversión interna y externa y, por lo tanto, lo que se privilegiaba era la seguridad del Estado, concepción que se enmarcaba en las ideologías y doc-

trinas que se sucedieron en el mundo como consecuencia de la Guerra Fría.

Hemos pasado del concepto de la seguridad del Estado al concepto de la seguridad ciudadana. La única seguridad que necesita el Estado es el cumplimiento de la Constitución y las leyes, es decir la seguridad jurídica. La seguridad del Estado pasa por el cumplimiento de la legislación vigente y, sobre todo, por el respeto de los derechos fundamentales. El bien común y el respeto por los derechos humanos deben ser el objetivo fundamental y la razón de ser de la institución jurídico-política máxima de nuestra sociedad. Así debe ser concebida la seguridad del Estado.

Podríamos decir que el Estado mismo no requiere de seguridad. Quienes necesitamos seguridad somos los conciudadanos, que estamos sujetos a determinado tipo de poderes y sobre todo de poder político. La historia de la lucha por las garantías, los derechos fundamentales y las libertades ciudadanas es, en fin de cuentas, la historia de la ciudadanía en relación al Estado y al poder político. Nosotros aplaudimos haber transitado a este nuevo concepto de seguridad. No es el concepto de seguridad policial y militar, sino uno integral e integrador que invita y obliga a que todos podamos participar de él. La seguridad no puede ser tomada como sinónimo, única y exclusivamente, de combate a la delincuencia. Consideramos que debe ser vista desde la óptica de la necesidad de un pueblo que aspira a tener condiciones integrales de vida, condiciones de paz, condiciones de democracia, de libertad, de progreso social, material y cultural; de un pueblo que necesita ser feliz, que necesita gozar plenamente de los recursos naturales y culturales. Consideramos a la seguridad como un ambiente necesario para el desarrollo de toda una colectividad.

Por lo tanto, la seguridad social es un concepto integral que no excluye sino que incluye toda una serie de temas vinculados, para lograr el objetivo de esta seguridad integral. En ese sentido, la seguridad es una condición para el desarrollo, para la convivencia social civilizada, para la democracia, para que haya una plena vigencia de los derechos humanos, porque se precisa sobre todo de seguridad jurídica y de un Estado social de derecho en que la protección y vigencia de los derechos humanos sea el norte de la sociedad y el norte de los gobernantes y gobernados, que sea la base sobre la cual desarrollemos y consolidemos las instituciones jurídico-políticas de nuestro país.

El concepto de seguridad está ligado a la necesidad de la paz social, no entendida y confundida con el orden establecido de injusticia, de discrimi-

nación, de inequidad, sino como valor supremo que se logra y se conquista cuando un pueblo tiene condiciones dignas de existencia. Es la única posibilidad de tener paz para tener seguridad.

Con esos conceptos, la Municipalidad de Cuenca y el Ilustre Concejo Cantonal hemos desarrollado el Consejo de Seguridad Ciudadana donde se ha buscado que estén reunidas las instituciones fundamentales que más se vinculan con el tema de la seguridad: las diferentes instancias municipales, la Gobernación, las fuerzas armadas, la policía, la Universidad, las Cámaras de la Producción, el Benemérito Cuerpo de Bomberos, los barrios focalizados, la sociedad civil, las unidades barriales. Un Consejo de Seguridad cuyo objetivo es coordinar y sistematizar la planificación, crear condiciones de veeduría social, desarrollar las estadísticas y, por supuesto, constituir un auxilio.

Nunca hemos considerado que el Consejo de Seguridad Ciudadana del cantón Cuenca pueda suplir a la policía nacional. La institución policial tiene que cumplir con el doble mandato que le asigna la Constitución Política de la República, y en el Consejo de Seguridad Ciudadana es un eje fundamental.

Así hemos desarrollado en nuestra ciudad un sistema de seguridad integral y subsistemas que tienen que ver con infraestructura física, comunicaciones, informática, vigilancia por video, localización automática de vehículos, equipamiento, capacitación y educación de la comunidad. Hemos buscado la participación ciudadana y de las instituciones considerando que solamente con ella se garantiza que la seguridad sea un concepto democrático, que constituya un valor social al que todos nos vinculemos desde las diferentes instituciones y desde la ciudadanía organizada. Estamos convencidos de que es necesario crear condiciones de prevención antes que de represión, cambiar de conceptos ideológicos frente a la seguridad, integrarnos policía y elementos civiles bajo una nueva visión del tema. Debemos considerar que, en fin de cuentas, la seguridad es un objetivo que se logra en la medida en que, por ejemplo, se hayan combatido elementos que tienen que ver con la ideología del delito y del delincuente. No se trata, pues, de un problema de carácter policial-militar referido a la seguridad interna y externa. Es una visión que rebasa los meros conceptos tradicionales que han predominado en nuestro país.

Por eso saludamos la iniciativa de FLACSO y de Esquel y nos hemos sentido muy contentos de estar todos integrados en esta sala, participando todos en la discusión sobre la seguridad ciudadana y viéndola como un tema que nos involucra a todos.

## Anexo 2

# Resumen de los talleres de Quito, Guayaquil y Cuenca

## Quito

---

### *I. DEFINICIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA*

- La seguridad es una necesidad connatural del ser humano, por ello es compromiso de todos velar por ella.
- La seguridad ciudadana es una herramienta de política pública que debe ser discutida y formulada con los diversos actores de la sociedad, para que desde sus realidades salgan los lineamientos y actividades a ser tomados en cuenta para enfrentar la situación actual del país.
- El concepto de seguridad ciudadana no puede separar Estado de ciudadanía porque están estrechamente relacionados.
- La seguridad ciudadana es una responsabilidad tanto del Estado como de los/as ciudadanos.
- Seguridad ciudadana es el resultado del cumplimiento práctico y cotidiano de los deberes, derechos y garantías ciudadanas que tipifica la Constitución al tratar sobre el Estado Social de Derecho.
- La seguridad es la antítesis de la inseguridad, es decir de la sensación de no sentirse a salvo.
- Es necesario abordar el tema de la seguridad ciudadana desde un enfoque multidimensional y multisectorial, es decir sin reducirla al ámbito de lo delictivo, sino poniendo el acento en las causas estructurales que la subyacen (crisis socioeconómica, delincuencia, pobreza, desempleo, vio-

lencia intrafamiliar, inseguridad frente a desastres naturales, etc.) De ahí que hacerle frente pase por una política integral, que concierne a todos los actores involucrados: Estado –y todas sus instituciones nacionales y seccionales–, sociedad civil, ONG, universidades, iglesia...

## II. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

### 1. EDUCACIÓN

#### *Objetivo:*

Generar una cultura de paz que permita al sujeto ser responsable y plantearse una convivencia entre todos/as los/as ciudadanos/as.

#### *Estrategias:*

- Implementar una *educación en valores* a partir de una reforma educativa encaminada hacia la seguridad ciudadana. Hacerla efectiva demanda la inclusión de cátedras como Cívica y Ética en escuelas y colegios.
- Asignación, por parte del Estado, de recursos para la instrumentación de campañas de educación en valores.
- Promoción, tanto por parte del Estado como del sector privado, de la creación de espacios culturales y educativos para promover una cultura de paz.

### 2. CAPACITACIÓN

*Objetivo:* Creación de una cultura ciudadana.

#### *Estrategias:*

- Capacitar a la ciudadanía haciendo un trabajo de difusión de los derechos ciudadanos a todo nivel, para que los ciudadanos/as puedan ejercerlos. Esto, con la participación de la comunidad, el Municipio de Qui-

to, el Consejo Provincial, instituciones educativas, los medios de comunicación y las organizaciones civiles.

- Construir una cultura de seguridad ciudadana a través de la educación formal/informal y los medios de comunicación social.
- *Alfabetizar, educar y reeducar*: tanto las organizaciones gubernamentales como las organizaciones no gubernamentales deben ser las encargadas de impulsar y trabajar por la construcción de una Política Pública de Seguridad Ciudadana que apunte a la creación de una cultura de seguridad ciudadana.

### 3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

#### *Objetivo:*

Lograr que los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión) adopten una política de no violencia y de respeto.

#### *Estrategias:*

- Promover que los mensajes que transmiten los medios de comunicación no incidan de manera negativa en los individuos.
- Exigencia por parte de la ciudadanía (en tanto consumidora de información) de profesionalismo a los periodistas.
- Crear una comisión de censura eficiente para cambiar las actuales políticas comunicacionales respecto de la violencia.

### 4. MARCO LEGAL

#### *Objetivo:*

Adecuar la normativa vigente a las nuevas realidades que vive el país en materia de seguridad ciudadana.

*Estrategias:*

- Sistematizar, revisar y actualizar el marco legal vigente.
- Proceder a una reforma legal a partir de la difusión de las propuestas de reforma que ya existen.
- Revisar el Código de Procedimiento Penal.
- Apoyar la *Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, presentada ante el Congreso Nacional.
- Cumplimiento por parte de autoridades y ciudadanos de las leyes vigentes en materia de seguridad.

## 5. INSTITUCIONALIDAD

*Objetivo:*

Sin crear “más burocracia” fortalecer a las instituciones involucradas en la seguridad pública, con la participación ciudadana y la organización comunitaria a fin de garantizar eficiencia y “rendición de cuentas”.

*Estrategias:*

- Fortalecer a las instancias que ya existen (las Corporaciones Locales de Seguridad Ciudadana, por ejemplo).
- Generar cambios institucionales en la Policía Nacional, concretamente restarle autonomía. (Los miembros de la institución justificaron la autonomía, pero los representantes de la sociedad civil expresaron sus preocupaciones sobre la corrupción reinante en la Policía Nacional “a todo nivel”).
- Fortalecer y ampliar la policía comunitaria.
- Instaurar veedurías ciudadanas.
- Propender a una acción coordinada de todas las instituciones involucradas en el tema de seguridad: las subordinaciones y la descoordinación han impedido el desarrollo de acciones coherentes.
- Crear un ente u organismo que articule transversalmente a las instituciones involucradas en la seguridad y se constituya en una veeduría capaz

de hacer el seguimiento necesario de las obligaciones de aquellas.

- Plantearse el problema de la seguridad como un problema sistémico: las instituciones involucradas conforman un sistema y al fallar una o varias, éste deja de funcionar con eficiencia. Por ende, para atacar el problema es necesario concebir una solución sistémica que debería apuntar, en primer lugar, a recolectar la información necesaria sobre el tema a través de la captura y el análisis de los datos obtenidos en torno a mediciones de inseguridad y denuncias (*crime mapping*).
- Garantizar la infraestructura y los medios necesarios para que los entes encargados de cumplir la misión de control del orden público la realicen en forma eficiente.
- Despolitizar y depurar el sistema de administración de justicia (instancia clave de la seguridad ciudadana), atacar la corrupción, garantizar que ninguno de sus miembros esté ni haya estado afiliado a partidos políticos, modificar los mecanismos de selección de los jueces, generar debates previos a su elección en universidades.

### *5.1 Roles y funciones de las distintas instituciones involucradas en el tema de la seguridad ciudadana*

- Policía Nacional: prevención, control, restitución del orden público.
- Fiscalía: rol orientado a la defensa de las víctimas.
- Guardianía privada: limitar su ejercicio a la defensa de los bienes particulares.
- Defensa civil: fortalecer la organización voluntaria y la planificación interinstitucional, con participación y liderazgo municipal.
- Establecimientos educativos: retomar la educación cívica y moral.
- Empresa privada: responsabilidad social sobre sus beneficios de carácter financiero.
- Medios de comunicación: limitar la penetración de la violencia social a través de las noticias.
- Municipio: liderar, planificar, coordinar y monitorear la política de seguridad pública del distrito.
- Ministerio de Gobierno y Corte Suprema de Justicia: planeamiento de las políticas criminales de tal forma que obedezcan a la dinámica social. Fortalecimiento del sistema penal y de las instituciones bajo su jurisdicción.

- Iglesia: fortalecer la formación moral y solidaria en sus respectivas comunidades religiosas.
- Universidad: estudio de las teorías de la causalidad criminal; análisis de las causas, orígenes y consecuencias de la inseguridad.
- Estado: le corresponde el liderazgo, ofrecer los recursos legales, políticos y económicos para garantizar la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana.

## 6. INFORMACIÓN RESPECTO DE LOS DELITOS

### *Objetivo:*

Incentivar a los ciudadanos a presentar las denuncias ante las instituciones.

### *Estrategias:*

- Informar a la ciudadanía sobre sus derechos en materia de seguridad pública.
- Mejorar la infraestructura y los sistemas de las instituciones que reciben la información de denuncias.
- Articular un sistema de información que no solo dé cuenta de las estadísticas sino de los procedimientos.

## 7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### *Objetivo:*

Que la ciudadanía exija justicia, transparencia y rendición de cuentas a través de una participación activa que le permita controlar y exigir, pero cumpliendo con sus propias acciones.

- Legitimar la participación ciudadana a través de una Ley Pública de Seguridad Ciudadana.

- Estudiar todos los proyectos relativos a participación ciudadana para garantizarla en la elaboración de una Política Pública de Seguridad Ciudadana.
- Desarrollar campañas de educación en materia de participación ciudadana.
- Establecer un ente contralor civil que supervise y exija cumplimiento de tareas a las instituciones involucradas en la seguridad pública.

## 8. ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

### *Objetivo:*

Fortalecer la organización y liderazgo comunitarios para coadyuvar a una efectiva participación de la ciudadanía en los esfuerzos tendientes a articular acciones conjuntas para erradicar la inseguridad pública.

### *Estrategias:*

- Articular procesos operativos entre la Policía y la comunidad.
- Exigir rendición de cuentas por parte de veedurías ciudadanas, conformadas por las organizaciones comunitarias y los líderes en general.
- Crear y/o fortalecer las brigadas barriales principalmente a través del restablecimiento del proyecto “Operativo 112”. Los actores involucrados en este tema deben ser los comités barriales, la comunidad en su conjunto, la policía comunitaria y las compañías privadas de seguridad.
- Crear redes de seguridad. Acciones a seguir para alcanzar el objetivo: intercomunicación eficiente entre los equipos de seguridad privada, la Policía Nacional, las instituciones públicas, los radioaficionados; capacitación a la comunidad; creación de alianzas estratégicas con los medios de comunicación. Los actores identificados fueron las organizaciones sociales, los gremios empresariales, las Cámaras de la Producción, la Policía Nacional, los medios de comunicación, las empresas de transporte.
- Crear zonas de seguridad impulsadas por la Policía Nacional y la comunidad en su conjunto

## 9. CAUSAS ESTRUCTURALES QUE SUBYACEN A LA INSEGURIDAD PÚBLICA

### *Objetivo:*

Lograr que la ciudadanía tome conciencia de que la inseguridad no se reduce a los hechos delictivos, sino que estos obedecen a causas más profundas de carácter socioeconómico y cultural, entre ellas:

- Pobreza.
- Desempleo.
- Mal uso de los recursos naturales.
- Migración, interna (campo-ciudad) y externa.
- Falta de acceso a la salud.
- Violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

### *Estrategias:*

Promover que:

- Se diseñen políticas que combatan las causas estructurales de la pobreza.
- Se generen nuevas plazas de trabajo. Se impulse la microempresa y se fomenten procesos armónicos de productividad, regularizando las tasas de interés del crédito.
- El Ministerio del Ambiente cree políticas de regulación y uso adecuado del agua, suelo y aire. Se requiere de políticas agrarias de uso eficiente del suelo. Debería fomentarse la actividad pesquera y artesanal.
- Se combata el *coyoterismo*, que afecta básicamente a la población joven y de mediana edad.
- Se implemente una acción integral en el campo de la salud, que garantice, entre otras cosas, el acceso a una adecuada alimentación.
- Se diseñen campañas orientadas a generar cambios culturales, a educar y reeducar al ciudadano, concientizándolo. Trabajar en el fortalecimiento de los valores y crear parámetros de convivencia, que comienzan en el seno familiar para extenderse a toda la sociedad. Este fortalecimiento de los valores redundaría en la reducción de fenómenos que están al origen de la inseguridad como las pandillas, la prostitución, la delincuencia.

## Guayaquil

---

### I. DEFINICIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

- La seguridad ciudadana es una responsabilidad que debe ser compartida por los ciudadanos y las entidades encargadas de velar por ella.
- La seguridad debe ser un concepto positivo que aporte las condiciones necesarias para que no se genere la inseguridad.
- La seguridad debe contemplarse considerando la equidad e igualdad.
- La seguridad ciudadana no sólo está relacionada con la delincuencia.
- Los factores/causas que generan falta de seguridad tienen que ver con fallas en el sistema político, social, cultural, económico.
- Es necesario manejar el tema de la seguridad en varios niveles y de forma interrelacionada. Los diferentes organismos involucrados deben trabajar en conjunto para el diagnóstico, planificación y ejecución de planes destinados a mejorar la seguridad ciudadana.
- Para lograr seguridad ciudadana se requiere de una activa integración comunitaria.
- No se puede pensar en una política de seguridad desligada de la pobreza, de ahí que haya que subordinar las políticas de seguridad a las políticas económicas.

### II. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

#### 1. EDUCACIÓN

##### *Objetivo:*

Educar en valores a la ciudadanía.

##### *Estrategias:*

- Incrementar el financiamiento a la educación, destinándole por lo me-

nos el presupuesto contemplado en la Constitución y las leyes.

- Fortalecer los valores desde la niñez e incorporar más principios éticos y morales en la educación básica.
- Reincorporar al sistema educativo las materias de Ética, Urbanidad, Moral y Cívica.
- Incluir en la educación el tema de la pobreza como causa estructural de la inseguridad.
- Definir espacios permanentes y adecuados con plataforma para expresiones culturales.

## 2. CAPACITACIÓN

### *Objetivo:*

Crear una cultura ciudadana que establezca responsabilidades compartidas.

### *Estrategias:*

- Hacer conocer los deberes y derechos de la ciudadanía y difundirlos a través de los medios de comunicación, haciendo hincapié en el cumplimiento de la Ley.
- Capacitar a la comunidad sobre sus derechos.
- Diseñar una campaña de concienciación ciudadana en materia de derechos de la mujer y la familia.

## 3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### *Objetivo:*

Restringir las formas de comunicación que creen desconfianza e inseguridad psicológica.

*Estrategias:*

- Vigilar la programación de los medios de comunicación para evitar que se transmitan programas violentos, atentatorios contra la seguridad ciudadana.

#### 4. MARCO LEGAL

*Objetivo:*

Introducir reformas legales tendientes a garantizar mayor seguridad ciudadana.

*Estrategias:*

- Promover que la ciudadanía exija el cumplimiento de sus derechos previstos en la normativa existente.
- Introducir reformas legales a nivel de:
  - o Procedimiento penal y civil.
  - o CONSEP
  - o Aduanas
  - o Deportes y espectáculos públicos (definiendo mecanismos de prevención y sanción).
- Lograr una aplicación efectiva de la normativa (edad/leyes).
- Dotar de reglamentos a las leyes que no dispongan de ellos.
- Reformar la Ley de educación (incluir valores y obligaciones).
- Crear “jueces de familia” previstos en la ley que sanciona la violencia contra la mujer.

#### 5. INSTITUCIONALIDAD

*Objetivo:*

Propender a que las instituciones involucradas en la seguridad ciudadana desarrollen su labor con eficiencia.

*Estrategias:*

- Despolitizar el sistema judicial.
- Fortalecer a la institución policial con capacitación, mejores remuneraciones y organización.
- Integrar el trabajo de la policía con la administración de justicia, la administración local, las instituciones de la sociedad civil, la familia. Diferenciar la labor de la policía de la de los militares. “El militar debe tener una cultura policial para actuar en defensa de la seguridad interna. El policía debe tener una cultura militar para actuar en la defensa de la seguridad externa”.
- Cambiar la imagen de la policía: de instancia “represora” a entidad que presta ayuda.
- Combatir la discriminación étnica, por edad, de género... que ejercen sobre todo las fuerzas del orden y los estigmas que imponen a ciertos grupos humanos (“si es negro es ladrón...”).
- Exigir que la Defensoría del Pueblo cumpla a cabalidad con su función.

## 6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Objetivo:*

Que la sociedad civil incida en los procesos de toma de decisión y en la elaboración de políticas.

*Estrategias:*

- Promover espacios de comunicación no formales que generen condiciones de diálogo para la solución de los problemas que afectan a toda la comunidad.
- Fortalecer la Defensoría del Pueblo y la cultura de la demanda.
- Crear un organismo autónomo que defienda a los grupos étnicos minoritarios, a los mayores de 35 años, a las mujeres
- Representación de las minorías en la gestión pública.

## *7. ORGANIZACIÓN COMUNITARIA*

### *Objetivo:*

Fortalecer la organización de la comunidad a través de acciones interrelacionadas entre autoridades locales, seccionales y nacionales.

### *Estrategias:*

- Vincular-articular acciones entre instituciones sociales, barriales, organizaciones gubernamentales, educativas, Cámaras de la Producción, organizaciones gremiales, medios de comunicación y Policía Nacional.
- Aplicar el Sistema de Planificación Nacional
- Formar líderes con educación en valores.

## *8. CAUSAS ESTRUCTURALES QUE SUBYACEN A LA INSEGURIDAD PÚBLICA*

### *Objetivo:*

Concienciar a la ciudadanía en torno a los problemas macro (político-socio-culturales-económicos) que están a la base de la violencia y la delincuencia y comprometer al gobierno a que diseñe políticas tendientes a la redistribución equitativa de la riqueza.

### *Estrategias:*

Instar al gobierno a que:

- Impulse la producción nacional concediendo créditos a bajas tasas de interés, invirtiendo en investigación y desarrollo, exonerando de impuestos y aranceles a las nuevas empresas.
- Incremente la prestación de servicios básicos a los sectores populares.
- Privilegie la inversión social por sobre el pago de la deuda externa, que absorbe casi la mitad (48%) del presupuesto del Estado.

- Que oriente los recursos económicos a las políticas sociales (educación, salud y seguridad).
- Que propenda a una política económica de justicia y bienestar social sin discriminación alguna.

## 9. COMBATE DE LA DELINCUENCIA

### *Objetivo:*

Reducir los niveles de delincuencia.

### *Estrategias:*

- Sacar los centros penitenciarios de las ciudades para alejar focos delincuenciales.
- Propender a políticas económicas más equitativas porque “el delincuente no nace sino que se hace por circunstancias político-socio-económicas del país”. El gobierno debe cubrir las necesidades ciudadanas para evitar la proliferación de delincuencia.
- Empezar acciones conjuntas entre Estado, administración de justicia y centros de rehabilitación social.
- Financiar a las entidades de control y vigilancia pública mediante el cumplimiento estatal de los presupuestos respectivos.
- Equipar, capacitar y auditar la gestión de la Policía.
- Diseñar una política contra la criminalidad y hacer conciencia en torno a que si se comete un delito hay una penalización.
- Controlar la posesión de armas.
- Redefinir la política carcelaria a fin de reformar los centros penitenciarios, que no brindan programas de rehabilitación para la eventual reinserción de los convictos a la sociedad.
- Mejorar la infraestructura de las cárceles.
- Proporcionar ocupación al convicto.
- Dar trato igualitario a los detenidos.
- Financiar a entidades de control y vigilancia pública. Que el gobierno cumpla con los presupuestos para las entidades de control. Equipar, capacitar y auditar la gestión de la Policía.

## 10. POLÍTICA MIGRATORIA

### *Objetivo:*

Reducir los niveles de delincuencia.

### *Estrategias:*

- Diseñar políticas serias y definidas de migración.
- Fortalecer militarmente las fronteras internas.
- Establecer fronteras vivas.
- Impedir las fumigaciones en la frontera (10 millas) y demandar daños y perjuicios.
- Maximizar controles a nivel nacional.
- Regular mediante algún tipo de mecanismo la migración, especialmente la colombiana.
- Tipificar el *coyoterismo* como delito.
- Cumplir con las garantías constitucionales y los convenios internacionales.
- Tender hacia una política migratoria de carácter general que abarque a todos (no solo a los colombianos).

## 11. NO INVOLUCRAMIENTO EN EL PLAN COLOMBIA

### *Objetivo:*

Instar al gobierno a no involucrar al país en el Plan Colombia y a defender nuestra soberanía.

### *Estrategias:*

- Concienciar en torno a que el Plan Colombia genera inseguridad a nivel fronterizo a partir de las siguientes premisas:
  - El Plan Colombia incumbe a Colombia y a Estados Unidos, siendo este último el país que lo financia.

- La guerrilla colombiana quiere tomar el poder por la fuerza y ha ganado adeptos, zonas liberadas y terreno. Miran al Ecuador como un lugar de descanso y lo invaden. Tratan de conseguir pertrechos, alimentos, y cometen delitos comunes.
- El narcotráfico es una amenaza para la seguridad interna del país; hay que tener en cuenta los secuestros y extorsiones.
- Involucrarse en el Plan Colombia traería más consecuencias dañinas que beneficios en materia de seguridad interna.
- El narcotráfico afecta a la seguridad interna, aunque no exista realmente un significativo consumo interno de drogas.

## Cuenca

---

### *I. DEFINICIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA*

- La seguridad ciudadana está profundamente ligada a los problemas estructurales de nuestras sociedades (inequidad, pobreza, desigualdad social, etc.)
- La seguridad ciudadana es compromiso de toda la sociedad: municipios, iglesia, universidad, centros de educación, ciudadanía, ministerios, seguro social, etc.
- La seguridad ciudadana debe ser una política de Estado y no sólo de gobierno.

### *II. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS*

#### *1. EDUCACIÓN*

*Objetivo:*

Educar en valores a la ciudadanía.

*Estrategias:*

- a. Desarrollar campañas de educación en valores (familia, solidaridad, deberes y derechos ciudadanos, convivencia, importancia del diálogo y los acuerdos).
- b. Integrar la seguridad ciudadana como eje transversal de la propuesta de reforma curricular, tanto en la educación general básica como en el bachillerato.

## 2. CAPACITACIÓN

*Objetivo:*

Propender a una cultura ciudadana basada en el amor y el respeto.

*Estrategias:*

- Diseñar campañas de difusión de los derechos y deberes ciudadanos para garantizar la seguridad.
- Promover que la Policía se involucre con escuelas y barrios para abordar la temática y las actividades de socialización y empoderamiento de la seguridad personal, familiar y ciudadana.
- Difundir el papel que cumplen las instituciones responsables de la seguridad ciudadana.
- Capacitar a las organizaciones sociales como agentes que lideren la educación en deberes y derechos, en el marco de la seguridad ciudadana.
- Concienciar en torno a que la capacitación en el núcleo familiar es clave para garantizar la seguridad ciudadana.

## 3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

*Objetivo:*

Generar en los medios de comunicación una actitud propositiva respecto del tema de la seguridad ciudadana.

*Estrategias:*

- Instarlos a que participen en la solución de los problemas de seguridad ciudadana, comenzando por que niños/as dejen de estar expuestos/as a la violencia presente en todos los medios de comunicación.
- Promover que las asociaciones de radios, canales de televisión y prensa escrita asuman su responsabilidad sobre las emisiones que se permiten en horarios a los que tienen acceso los menores.
- Crear mecanismos para regular la programación y mensajes de los medios de comunicación.

#### 4. MARCO LEGAL

*Objetivo:*

Lograr una seguridad jurídica que nos permita actuar en forma ágil y a la que puedan acceder todos/as los ciudadanos/as.

*Estrategias:*

- Fortalecer el sistema jurídico, modernizándolo, despolitizándolo y transparentando sus acciones.

#### 5. INSTITUCIONALIDAD

*Objetivo:*

Definir cuáles son, en términos de garantizar la seguridad ciudadana, los roles a nivel institucional y ciudadano.

*Estrategias:*

- Crear una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, posiblemente adscrita al Ministerio de Gobierno.

- Priorizar los roles de las distintas instituciones involucradas en el tema de la seguridad ciudadana, a partir de las siguientes consideraciones:

#### *Policía*

- El imaginario de la gente hacia la Policía es de orden y control. Se la ve como la única responsable de la seguridad ciudadana.
- “El policía debe dejar de ser un policía reactivo, queremos ahora ser proactivos y proponer modelos que se ajusten a las necesidades de aquí” (dice un Coronel de la Policía).
- “Ahora tenemos otra visión sobre lo que es nuestro servicio. A través de la capacitación de nuestros miembros estamos haciendo un cambio de pensamiento, de la represión hacia la amistad. La llamada *policía comunitaria* trabaja no solamente en delincuencia, sino en problemas comunes y rutinarios del barrio”.
- No es posible planificar del mismo modo para todo el país: los planes deben ser específicos para ciudades distintas y realidades diferentes.

#### *Gobiernos locales*

- Los municipios deben apoyar a la policía a nivel local.
- En Quito ha habido varios proyectos entre municipio y policía: equipos (motos y combustible) y policía montada, sobre todo recursos a través de convenios.
- El rol de los municipios debe ser de coordinación, generando redes entre barrios y juntas parroquiales.

#### *Ciudadanía*

- La solidaridad se ha perdido en los barrios. Hay que hacer un empoderamiento del barrio y recuperar los espacios. El rol de la ciudadanía es dejar de ser apática e involucrarse más, organizándose en los barrios.
- A nivel rural la organización está un poco más avanzada, pero en la ciudad hace falta: el problema es más urbano. Las juntas parroquiales rurales funcionan bien.

- Sería bueno comenzar a dar nuevos roles a las organizaciones que ya existen (por ejemplo, al presidente de la federación de barrios).
- Hay que socializar los problemas permanentemente para ir sensibilizando en torno a que la seguridad ciudadana es una prioridad en los asuntos de barrio. Es necesario coordinar con la policía el mantenimiento de un Estado de Derecho.
- Se puede iniciar con campañas de concientización ciudadana sobre los distintos roles en el ámbito de la seguridad ciudadana.

#### *Estado*

- La principal función del Estado es garantizar los derechos de los ciudadanos (Estado de Derecho).

#### *Agencias de seguridad*

- Las agencias de seguridad deberían trabajar conjuntamente con la Policía.
- Además se hace necesario controlar las armas y el funcionamiento de estas agencias.

## 6. ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

### *Objetivo:*

Propiciar el desarrollo de las organizaciones y sectores sociales para que promuevan la educación comunitaria de deberes y derechos ciudadanos, motivando su práctica.

### *Estrategias:*

- Desarrollar formas de solidaridad humana.
- Diseñar programas de seguridad con la participación de los barrios.
- Promover que las instituciones policiales se involucren en las organizaciones escolares, barriales, etc., para abordar la temática y las actividades de socialización y empoderamiento de la seguridad personal, familiar y ciudadana.

- Crear brigadas de defensa civil y de seguridad
- Rescatar experiencias exitosas de trabajo coordinado entre comunidades, barrios, policía comunitaria, sociedad civil, etc.

## 7. CAUSAS ESTRUCTURALES QUE SUBYACEN A LA INSEGURIDAD PÚBLICA

### *Objetivo:*

Concienciar a la ciudadanía en torno a que por sus características, el modelo económico impuesto genera inseguridad.

### *Estrategias:*

- Sensibilizar a ciudadanía y gobierno en torno a las siguientes premisas:
  - La pobreza social es uno de los aspectos casuísticos de la inseguridad ciudadana.
  - La única manera de combatir la pobreza de una forma real es invertir en educación.
  - Generar empleo y educar a la gente es una acción efectiva contra la pobreza, además de mejorar la calidad de la educación, buscando una vinculación práctica con la realidad que a su vez ayude a la generación de empleo.
  - Es necesario potenciar las instancias que existen para la educación y capacitación. (Por ejemplo el SECAP).
  - Se requiere de una propuesta creativa, adaptada a nuestra realidad, para atacar la pobreza, sin copiar modelos que pueden haber funcionado en otro espacio, pero aquí podrían suscitar otra reacción.
  - Se hace necesario reconocer al trabajo infantil como un aspecto de violencia en la sociedad civil. Resulta imperativo un trabajo coordinado en este tema, para el que hace falta un convocante general. En este sentido, es imperativo que el INNFA y las ONG que trabajan con niños y niñas cumplan con sus objetivos y que el gobierno local presente un programa de rescate infantil.

- Hay que considerar como problema de inseguridad ciudadana la violencia intrafamiliar.
- Instar al gobierno a crear un modelo económico que genere seguridad ciudadana y que comience por privilegiar la deuda social por sobre la externa.

## 8. SISTEMA PENITENCIARIO

### *Objetivo:*

Redefinir y depurar el sistema carcelario para propender a la rehabilitación de los convictos.

### *Estrategias:*

- Concienciar a ciudadanía y gobierno en torno a que:
  - Para que haya rehabilitación debe existir trabajo y capacitación.
  - Deben implementarse talleres y otros espacios para que los reos sean productivos y ayuden a sus familias.
  - Una de las soluciones es asignar los recursos correspondientes para instrumentar una verdadera rehabilitación.
  - Es necesario diseñar convenios para capacitación a los presos (con el SECAP, por ejemplo).
  - Hay que generar de espacios de trabajo y actividades alternativas como bibliotecas, etc.

## 9. MIGRACIÓN

### *Objetivo:*

Concienciar en torno a los fenómenos migratorios como generadores de inseguridad ciudadana.

*Estrategias:*

- Concienciar a ciudadanía y gobierno en torno al impacto de la migración en la seguridad ciudadana, a partir de las siguientes premisas:
  - La migración interna y externa se convierten en un tema de seguridad cuando se toma en consideración la relación que existe entre la ruptura familiar y la violencia que se desata en los niños/as y jóvenes que quedan solos y, muchas de las veces, con recursos económicos de sobra para ellos. Estos jóvenes son o pueden ser fácilmente reclutados por el alcohol y la drogadicción.
  - La migración interna, a su vez, produce hacinamientos en las ciudades, tornándolas sitios peligrosos y verdaderas “escuelas” de vicios que se van a repetir en el campo, de donde provienen estas personas.
  - Ateniéndonos a las causas de la migración –la falta de empleo, principalmente– hay que buscar mecanismos que ataquen este problema, con programas de reactivación del sector productivo en todas sus áreas.
  - En este aspecto, los gobiernos locales pueden también ser parte de una propuesta integral de generación de empleo en sus localidades aprovechando de la cultura y los espacios naturales para el turismo, por ejemplo.

## 10. *PLAN COLOMBIA SEGURIDAD EXTERNA*

*Objetivo:*

Impedir que el país se involucre en el Plan Colombia para evitar sus impactos en la seguridad ciudadana.

*Estrategias:*

- Abrir un debate en la sociedad civil para lograr acuerdos tendientes al no involucramiento en problemas que no nos pertenecen y a la conservación de nuestra soberanía.

- Instar al gobierno a crear una política de seguridad nacional externa para que el país no se involucre en problemas que no nos corresponden (Plan Colombia, Base de Manta, etc.)

## Coloquios de Nueva Loja y Tulcán

---

### *I. DEFINICIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA*

- La seguridad ciudadana requiere de un proceso que abarca varios elementos: prevención, inversión, inserción social.
- El Estado no es el único responsable de la seguridad.
- La seguridad es sobre todo la protección de los derechos y garantías ciudadanas.
- La inseguridad ciudadana se origina en el debilitamiento de una estructura social y no sólo depende de la presencia militar y/o policial.
- La inseguridad ciudadana es mayor cuando la comunidad no está organizada para enfrentar circunstancias especiales para las cuales no ha estado preparada.
- Una política de seguridad ciudadana debe ser concebida más desde lo económico y lo social, que de lo militar.
- La seguridad debe pensarse desde lo social y no desde una visión represiva.

### *II. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS*

#### *I. POLÍTICA MIGRATORIA*

##### *Objetivo:*

Reducir los niveles de delincuencia que se derivan de la migración colombiana a la región fronteriza.

##### *Estrategias:*

- Garantizar que los migrantes colombianos legalicen su situación migratoria.
- Combatir la corrupción de funcionarios que negocian cédulas falsas.
- Reformar la Ley de Registro Civil.

- Generar fuentes de trabajo para que los ecuatorianos de la zona no la abandonen, dejándola en manos de migrantes colombianos.
- Garantizar niveles de seguridad para que la comunidad fronteriza no venda sus fincas, que son adquiridas por colombianos.
- Promover la reinserción de los colombianos a su lugar de origen, cuando sus territorios han sido recuperados por la policía de Colombia.
- El productor ecuatoriano considera que el trabajador ecuatoriano trabaja a 8 USD la hora y colombiano a 4 USD; por tal motivo se los busca más en el otro lado de la frontera.

## 2. *NO INVOLUCRAMIENTO EN EL PLAN COLOMBIA*

### *Objetivo:*

Instar al gobierno y a las fuerzas armadas a no involucrar al país en el Plan Colombia y a defender nuestra soberanía.

### *Estrategias:*

- Concienciar a las fuerzas armadas y a la ciudadanía en torno a que el conflicto colombiano no nos pertenece. “El Plan Colombia es una estrategia de los Estados Unidos para expandir sus intereses”.
- Exigir al gobierno colombiano que cuide sus fronteras.
- Preparar a las fuerzas armadas y a la policía para que defiendan la soberanía nacional.
- Reforzar la frontera.
- No se debe dar más armamento a la policía y a las fuerzas armadas para combatir amenazas en la zona.

## 3. *CAUSAS ESTRUCTURALES QUE SUBYACEN A LA INSEGURIDAD PÚBLICA*

*Objetivo:*

Concienciar a la ciudadanía en torno a que “la pobreza es la madre de la delincuencia” e instar al gobierno a diseñar políticas socioeconómicas más justas.

*Estrategias:*

Instar al gobierno a que:

- Privilegie políticas de trabajo, salud y educación.
- Diseñe una política integral de seguridad que no se reduzca a la represión sino que enfatice lo social.
- Promueva programas de reactivación económica en la zona fronteriza.
- Fomente la agricultura la zona, garantizando a los agricultores herramientas de trabajo, seguro médico, educación y un mercado comercial estable.

#### 4. INSTITUCIONALIDAD

*Objetivo:*

Propender a que las instituciones e instancias comunitarias involucradas en la seguridad ciudadana desarrollen su labor con eficiencia.

*Estrategias:*

- Instar a las autoridades civiles a que “tomen la batuta” en el tema de la seguridad, no solamente con recursos, sino poniéndose al mando de las acciones.
- Generar cambios institucionales para que la ciudadanía vuelva a confiar en las autoridades políticas y en la policía.
- Compartir responsabilidades en el diseño e implementación de las políticas de seguridad.
- Diseñar planes de seguridad ciudadana que involucren a la ciudadanía y a la policía comunitaria en las acciones..

## 5. ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

### *Objetivo:*

Fortalecer la organización de la comunidad a través de acciones interrelacionadas entre todas las instancias involucradas en el tema de la seguridad.

### *Estrategias:*

- Promover campañas de prevención y educación de la policía comunitaria hacia la población.
- Fortalecer las redes de acción social.
- Reforzar a las brigadas barriales con nuevos conceptos de seguridad ciudadana.
- Promover la participación de la sociedad civil en el manejo de la seguridad.
- Fortalecer a la policía comunitaria en materia de prevención.

## Anexo 3

# Acuerdo de Tabacundo

HACIA UNA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR  
HOSTERIA SAN LUIS - TABACUNDO, PICHINCHA  
16 - 18 DE MAYO DE 2003

### PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Hombres y mujeres que expresamos la amplia diversidad de regiones, culturas, actividades y manifestaciones políticas y religiosas del Ecuador, nos hemos reunido en Tabacundo, Pichincha, con el propósito de responder con una propuesta democrática y participativa a las amenazas y riesgos que afectan a la seguridad ciudadana.

Hemos asistido a este encuentro a título personal, aunque algunos ejercemos funciones de autoridad en el Gobierno Central, en la Legislatura, en los Gobiernos Seccionales, en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional. De igual manera, estamos vinculados a diversas iglesias, a actividades productivas privadas, a instituciones educativas y de investigación, a medios de comunicación y a organizaciones populares y de desarrollo de la comunidad.

En un ambiente de respeto y búsqueda de una visión compartida, hemos trazado los elementos que consideramos esenciales para la gestión democrática de la seguridad ciudadana. Esto significa que nuestras propuestas respetan el orden jurídico, valorizan lo público, reconocen a las autoridades legítimas y promueven la participación ciudadana.

El Ecuador y sus habitantes enfrentan situaciones de riesgo que atentan contra el derecho de todo ciudadano a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, integridad física, síquica y cultural, así como al goce de sus bienes y demás derechos.

Estas amenazas se originan en la inequidad social, la falta de opciones y alternativas, el irrespeto por la diversidad y la discriminación de género, étnica y generacional, así como en vulnerabilidad a los fenómenos naturales.

Igualmente provienen de la ausencia de políticas de Estado, las diferencias de la gestión pública y social, la pérdida de la credibilidad en las instituciones, entre otros factores.

Nuestra intención no es quedarnos en la crítica o en la constatación de lo negativo, sino construir sobre lo que se ha logrado hasta ahora, por lo cual proponemos los siguientes lineamientos para diseñar una política de Estado de seguridad ciudadana:

1. INFORMACIÓN: recopilar y procesar
2. COMPETENCIAS: definir en forma precisa y articulada
3. DESCENTRALIZACIÓN: en el marco de una política de Estado, descentralizar gestión y la ejecución de los planes
4. POLICÍA NACIONAL: recuperar el respeto y la confianza
5. IMPUNIDAD: combatir la inseguridad jurídica
6. SISTEMA PENITENCIARIO: reformar de manera integral
7. CONFLICTO COLOMBIANO: preservar y fortalecer las relaciones con Colombia
8. MEDIOS DE COMUNICACIÓN: compromiso para la autorregulación
9. DESASTRES NATURALES: fomentar la conciencia de la ubicación del Ecuador
10. COMPROMISO Y CONVOCATORIA: se convoca al Gobierno Nacional, al Congreso, a la Función Judicial, a las autoridades del régimen seccional y a la ciudadanía en general

# OPINIÓN

FUNDADORES: César Martínez Acevedo (1877-1955) Carlos Martínez Jácome (1879-1970) DIRECTORES: Lázaro Martínez Ortega (1963-1974) Jorge Martínez Ortega (1967-1979)

Presidenta Ejecutiva y Directora Casadaje Martínez de Acuña Vicepresidenta Mercedes B. Martínez

Subdirector Artístico FREDO NEGRETTE Editor General MARK OARAZ Editor de Información ELKSAN RAMOS

La impresión en color de EL COMERCIO está garantizada en el momento que se publica esta página. El pago de los servicios de impresión y distribución de ejemplares se efectúa en el momento de la impresión. El precio de los ejemplares de EL COMERCIO es de S/ 0.50. El precio de los ejemplares de EL COMERCIO en el extranjero es de S/ 1.00. El precio de los ejemplares de EL COMERCIO en el extranjero es de S/ 1.00. El precio de los ejemplares de EL COMERCIO en el extranjero es de S/ 1.00.

## EDITORIAL

### EL RETO DE LA SOCIEDAD CIVIL

La responsabilidad de la sociedad civil-ciudadanía organizada o no- en materia de seguridad pública es fundamental; tanto en sus papeles de actor, como de beneficiaria directa. Adicionalmente, es necesario advertir que en América Latina, salvo contadas excepciones, es evidente la debilidad de las instituciones y el deterioro de los partidos políticos. En este contexto, los espacios de interlocución durante las crisis, deben ser ocupados por el conjunto social para suplir ambas deficiencias.

En materia de participación civil en pro de la seguridad ciudadana existen diversas opciones que van desde la organización barrial hasta las prestaciones que los ciudadanos pueden lograr articular en las diversas organizaciones gremiales que presenta el mapa institucional de una comunidad.

**La gran tarea de la recuperación del orden y la paz ciudadana pasa en primer lugar por una clara convicción y, luego, por una organizada decisión colectiva de la sociedad civil.**

Entre las tareas que en forma planificada deben realizar los líderes y miembros de los diferentes cuadros sociales de la comunidad debe ocupar el primer lugar el desarrollo de una estrategia de acercamiento, comunicación e integración con los miembros de la Policía Nacional. Un cuerpo policial aislado, con múltiples frentes de acción y sin el reconocimiento ciudadano es una entidad destinada a múltiples fracasos en las tareas más elementales de la protección del pueblo. En los países donde el servicio policial es

reconocido como más efectivo -Carabineros de Chile por ejemplo- el elemento fundamental para el éxito de los procesos ha sido la penetración institucional con las necesidades populares hasta convertir al policía -real y efectivamente- en el mejor amigo y aliado de los ciudadanos en los más diversos frentes de la necesidad humana.

Con estos antecedentes la gran tarea de la recuperación del orden y la paz ciudadana pasa en primer lugar por una clara convicción y, luego, por una organizada decisión colectiva de la sociedad civil. Únicamente por este sendero se podrá cumplir con el objetivo de que el imperio del derecho y la armonía social -no el temor ni la protección anárquica- se conviertan en los valores que siempre identificaron a nuestra república.

A4

EL COMERCIO / www.elcomercio.com / Miércoles 24 de marzo del 2004

# OPINIÓN

FUNDADORES: César Mantilla Jácome (1877-1964) Carlos Mantilla Jácome (1879-1970) DIRECTORES: Carlos Mantilla Ortega (1902-1976) Jorge Mantilla Ortega (1907-1979)

Presidenta Ejecutiva y Directora Guadalupe Mantilla de Arguñeira Vicepresidenta Moreno de Mantilla

Subdirector ALFREDO NEGRETE Editor General MARCO AKAUZ Editor de Información HERNÁN RAMOS

La opinión oficial de EL COMERCIO está expresada en el editorial que se publica en esta página superior de esta página. Los artículos, firmados en cuarta y quinta páginas, corresponden al pensamiento de sus autores y reflejan los criterios de pluralidad e independencia que han trazado desde su fundación.

## EDITORIAL

# DE LA CRISIS A LA SOLUCIÓN INSTITUCIONAL

**E**l auge de la delincuencia y el descontrol que en algunos momentos abruma al cuerpo institucional encargado de la protección ciudadana, además de la toma de conciencia colectiva y un exhaustivo diagnóstico profesional, obligan a la comunidad nacional a proponer y concertar soluciones de carácter estructural. Para ese propósito la institución policial debe reconocer que existe un desfase entre la creciente demanda y la calidad de la prestación del servicio que ofrece.

La Policía Nacional desde su organización como entidad profesional ha sido una de las corporaciones que con mayor dinamismo ha institucionalizado su labor; desde el ámbito de la capacitación y formación académica hasta la creación de cuerpos especializados. Pero en los últimos años, debido a graves pro-

**blemas nacionales y de vecindad internacional, una organizada criminalidad ha limitado y deteriorado el servicio de la institución policial.**

blemas nacionales y de vecindad internacional, una creciente y organizada criminalidad ha limitado y algunas veces deteriorado la prestación de tan vital servicio. La multiplicación de las empresas de seguridad privada, de relativa y restringida eficacia, es la mayor demostración de la deficiencia de un servicio que constitucionalmente compete en forma exclusiva a la Policía Nacional.

Con estos antecedentes es necesaria una gran concertación nacional a favor de la institución policial

que es insustituible para el mantenimiento del orden. Es verdad que, como cualquier otra institución o servicio nacional la escasez de recursos, constituye una prioridad indiscutible; empero, el problema trasciende a lo financiero o al equipamiento material. Es fundamental que esta institución, más que cualquier otra, esté dotada de una filosofía y vocación que la conduzca hacia un liderazgo indiscutible en la protección del pueblo; de lo contrario, no se podrá desarrollar la confianza y credibilidad que requiere la eficacia del servicio que presta. En este contexto un importante aporte constituye la cooperación que prestan diversos cuerpos policiales de países amigos, cuyo contingente profesional puede ser un importante factor estratégico para un replantamiento integral de la Policía Nacional del Ecuador.

A4

EL COMERCIO / www.elcomercio.com / Lunes 22 de marzo del 2004

# OPINIÓN

FUNDADORES: César Mantilla Jacome (1877-1966) Carlos Mantilla Jacome (1879-1970) DIRECTORES: Carlos Mantilla Ortega (1903-1976) Jorge Mantilla Ortega (1907-1979)

Presidenta Ejecutiva y Directora Guadalupe Mantilla de Acogayva. Vicepresidenta Moreno de Mantilla

Subdirector ALFREDO NEGRITE. Editor General MARCO ARAUZ. Editor de Información LEONÁN RAMOS

El diario "El Comercio" tiene 126 años de existencia y es el periódico que se publica en la parte superior de esta página. Los artículos firmados en cuarta y quinta página son responsabilidad del presentador de los autores y reflejan los criterios de pluralidad e independencia que históricamente ha sido el pilar de esta fundación.

## EDITORIAL

### LA REGIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

El evidente debilitamiento de las estructuras nacionales, del cual no es una excepción la seguridad pública, obliga a plantear esta urgencia colectiva desde la óptica de algunos casos de resurgimiento regional o local. Es indudable que a raíz de la firma de la paz, que zanjó nuestro inveterado litigio territorial en el sur, surgieron nuevas fortalezas en las fisonomías locales en un país que, por su fragmentación geográfica, es más proclive a esas identidades.

En este contexto se perciben nuevos o renovados liderazgos, existe credibilidad en la obra y la gestión seccional y se manifiesta una clara adhesión ciudadana a procesos que, aunque financiados mayoritariamente por recursos estatales, son ejecutados por los poderes locales.

**Aunque las municipalidades son adversas a la prestación de servicios nacionales, deben evaluarse sus potencialidades para beneficio de comunidades asoladas por la delincuencia.**

Por estos motivos dentro de la planificación de nuevas acciones para la seguridad ciudadana, también deben estudiarse las que pueden desarrollarse eficazmente desde el ámbito municipal. Esta posibilidad, de realizarse, debe asegurar que tal servicio profesional no dependa del clientelismo que en algunas localidades puede trastocarse al condicionarlo a una identidad política. El uso legal de la fuerza pública es un atributo del poder que se ejerce sobre un escenario de ciudadanos considerados, para tal efecto, como independientes y no afi-

liados a determinada tienda política.

Cuando las urgencias por la seguridad han sido extremas las reacciones más funcionales han sido planificadas desde el ámbito de las ciudades que suplieron las deficiencias nacionales. Los casos en Nueva York y Medellín constituyen importantes registros históricos.

Un caso de estudio particular en el Ecuador será el de la Capital de la República donde es palpable un grave deterioro de los servicios públicos, lo que no debe confundirse con el poder burocrático que existe en un Estado anacrónicamente centralizado.

Con estos antecedentes, aunque algunas municipalidades son adversas a la prestación de servicios nacionales, es necesario evaluar las potencialidades locales en beneficio de comunidades asoladas por el crimen y la delincuencia.

El Universo

Lunes 29 de marzo de 2004

## EDITORIAL

# SEGURIDAD CIUDADANA

**M**ucha atención deberán brindarle los organismos públicos y la sociedad civil a las conclusiones del seminario sobre seguridad ciudadana que organizó la Flacso en Quito, Guayaquil y Cuenca, simultáneamente, en el transcurso de la semana anterior.

Convendría destacar, sobre todo, el criterio de que la seguridad no es un asunto puramente técnico, o que compete solo a los organismos especializados.

Por el contrario, la lucha contra la delincuencia es una tarea de todos, puesto que solo así se obtendrán resultados efectivos.

Eso no significa que se deba conservar necesariamente la antigua estructura basada en el policía de barrio; el crecimiento de las urbes, por lo visto, vuelve muy difícil mantener ese esquema.

Pero otros mecanismos deberán recrear el compromiso que antiguamente existía entre la población y los guardianes del orden, identificándolos a todos en un mismo esfuerzo.

Varias sugerencias prácticas se han esbozado con ese fin.

Para algunos, la ruptura de esa relación explica, precisamente, el auge de la delincuencia de los últimos años.

Para reparar ese vínculo hace falta, de parte de la sociedad, un apoyo más decidido al esfuerzo policial en recursos materiales y humanos, y también en solidaridad moral; y de parte de la Policía, un estricto apego a normas y procedimientos que realcen ante los ciudadanos el carácter profesional –es decir no arbitrario– de la tarea que cumplen los guardianes del orden.

Diario Hoy

Martes 30 de marzo de 2004

# ¡Urgente!, una ley de seguridad

► El seminario internacional sobre seguridad ciudadana tuvo por finalidad generar un proyecto de ley

La seguridad ciudadana debe empezar por casa, por el propio entorno, recomienda Eduardo Vega, habitante de Tambillo que asistió al Seminario Internacional Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana impulsado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y Esquel, que se desarrolló entre el miércoles y viernes pasados en Quito, Guayaquil y Cuenca.

"Hay que tomar en cuenta la experiencia y problemática de cada población para poder generar una política nacional. En Tambillo hace falta organización barrial para combatir, la violencia", añade Vega, quien llegó por iniciativa propia.

Coincide con el Raúl Hinojosa, vecino de San Juan, en donde la brigada de seguridad dialoga con los jóvenes.

La sensación de seguridad no es sinónimo de erradicación de la delincuencia. "Ataño a una seguridad democrática, a una fortaleza de las instituciones y a la participación ciudadana", opina Carlos Calahorra, general de la Policía que estuvo presente en el evento, en Quito.

Martha Mancero, de 42 años, moradora de El Rosario, al norte de Quito, dice vivir como "encarcelada" por el temor a la de-

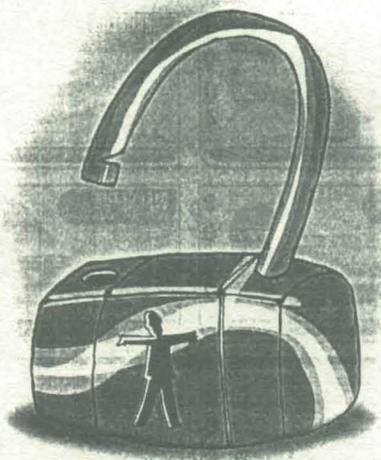


Ilustración: Charly Williams/CFP

lincuencia. "Me robaron dos camionetas. A mi hijo mayor, de 26 años, lo asaltaron en la puerta de la casa, mi hija también fue víctima".

Martha se enteró por casualidad del seminario. "Es necesario estar prevenido para saber qué hacer en caso de emergencia". Ella acudió con sus compañeras de la Universidad Técnica de Loja Carmen Peñaloza y Yolanda Ortiz. No pertenecen a

ninguna institución, pero están muy interesadas en saber qué se puede hacer con respecto al tema de la inseguridad.

A las conferencias asistieron un promedio de 320 personas en las tres ciudades, representantes de empresas de seguridad, de instituciones públicas, de los gobiernos locales, la comunidad, miembros de la Policía, las FFAA, universidades, movimientos sociales y ONG (RGC)

“

"El 11 de diciembre de 2002, los ciudadanos salimos a la calle para ser escuchados. Nos unimos, por dolor, miedo e inseguridad. Queremos paz."  
Héctor Molina - Avise

"La seguridad la hacemos todos. El ciudadano debe aprender a cuidarse a sí mismo. Es hora de aportar nuestro grano de arena."

Liseth Labarca- ciudadana

"Si en el Distrito existe el Consejo de Seguridad Ciudadana, entonces hay que fortalecerlo, para que exija el cumplimiento de la seguridad".

Fernando Palacios

”

## OPINIONES DE ALGUNOS DE LOS ASISTENTES AL SEMINARIO EN QUITO

● Trabajar con la Policía

"Nosotros padecemos los problemas de inseguridad, por eso debemos actuar en conjunt con la Policía". La Basílica



● No queden en discursos

"Espero que las discusiones se apliquen y no queden en el discurso. La seguridad nos incumbe a todos". Miraflores Alto



● Las experiencias cuentan

"Es enriquecedor el intercambio de experiencias. Seamos optimistas para que lo que se analizó aquí se aplique". Loe Chillón



● Por una política estatal

"Vamos a exigir al Gobierno que cumpla y se haga una política de Estado para dar seguridad a todos". Fundación Natsakao

