

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,  
compiladores

# Ciudad Segura

## Debates sobre seguridad ciudadana



## **Programa Estudios de la Ciudad**

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

## **Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.**

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

**Director FLACSO-Ecuador:** Adrián Bonilla

**Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:**  
Fernando Carrión

**Compilador del Libro Ciudad Segura:** Alfredo Santillán

**Coordinación del Boletín Ciudad Segura:** Jenny Pontón, Daniel Pontón

**Temas Centrales:** Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

**Colaboradores:** Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

**Edición:** Jenny Pontón, Alicia Torres

**Diseño:** Antonio Mena

**Impresión:** Crearimagen

## **Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

Paco Moncayo

### **Alcalde Metropolitano de Quito**

Miriam Garcés

### **Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana**

Gustavo Lalama

### **Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD**

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

# Índice

Presentación .....	7
Introducción .....	9
I. ACTORES	
Pandillas .....	29
Guardianías privadas .....	55
Cooperación internacional para la seguridad .....	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial .....	119
Reforma judicial .....	149
Cárceles en Ecuador .....	179
III. PROCESOS	
Control de armas .....	203
Presupuesto de seguridad ciudadana .....	227
Seguridad ciudadana y política .....	255
Violencia de género .....	285
Seguridad ciudadana en frontera .....	313
Políticas locales de seguridad ciudadana .....	343
Epílogo .....	375

# Reglas claras para las agendas locales de seguridad ciudadana

*Alfredo Santillán*

**H**istóricamente el Ecuador se caracteriza por una tensión permanente entre el poder central y los gobiernos seccionales. En este marco, el tema de la descentralización suele reabrirse cíclicamente en relación a las coyunturas políticas, convirtiéndose en un tema donde generalmente los líderes políticos prueban fuerzas desde las trincheras en las que se ubican y de acuerdo a los intereses en disputa. Esta situación, sin duda, es un obstáculo para un debate profundo en materia de descentralización, especialmente al momento de toparse con el tema de seguridad, por cuanto este servicio está intrínsecamente asociado al Estado como el principal responsable de garantizar la seguridad interna y externa del país, gracias al monopolio del uso de la fuerza represiva.

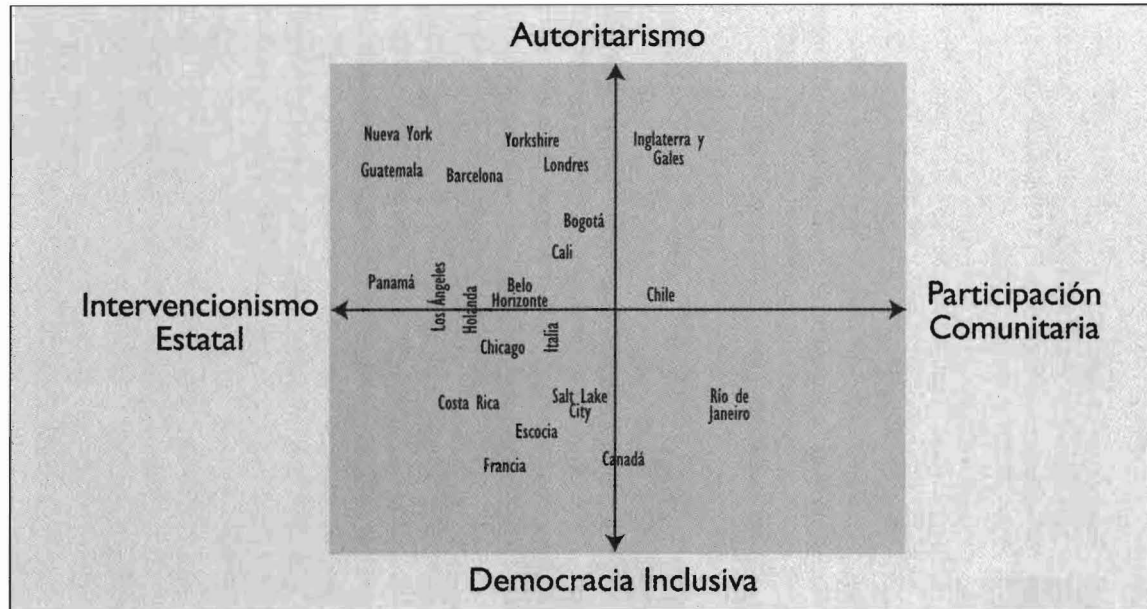
En este contexto ¿Qué principios debe seguir un proceso de traspaso de competencias a los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana?

Una primera consideración parte del concepto de seguridad ciudadana como una noción integral que cubre un amplio espectro de fenómenos de riesgo para la población, entre los cuales se encuentran la delincuencia, los desastres naturales, la violencia intrafamiliar, etc. Desde esta perspectiva cada localidad tiene necesidades y prioridades diferenciadas en cuanto a seguridad, las mismas que se tornan imposibles de atender desde una política pública centralista y homogenizante. Por lo tanto, se requiere implementar agendas locales de seguridad ciudadana, para lo cual es necesario que los gobiernos secciona-

les cuenten con herramientas como capacidad técnica y presupuesto, con el objetivo de definir y gestionar las políticas públicas que consideren más apropiadas a sus requerimientos.

Sin embargo, no se debe desconocer que el tema de seguridad puede ser manejado de acuerdo a intereses políticos, y por ende caer en las prácticas clientelares y populistas. En este sentido, la transferencia de competencias puede convertirse fácilmente en un discurso autoritario y represivo que reduce el tema de la seguridad ciudadana a los problemas ocasionados por el aumento de la delincuencia, sin tomar en cuenta las causas sociales de este incremento. Este enfoque reduccionista generalmente termina privilegiando las acciones punitivas frente al delito en detrimento de acciones preventivas a mediano y corto plazo.

Por este motivo, es necesario delinear reglas claras para la transferencia de competencias específicas en materia de seguridad ciudadana, para lo cual se pueden considerar los siguientes criterios: en primer lugar, toda decisión debe implementarse tomando como referencia datos confiables y no únicamente los miedos, estereotipos y las percepciones de inseguridad que generalmente sobredimensionan algunos problemas como la delincuencia y, ocultan otros, como los riesgos naturales o la violencia doméstica. En segundo lugar, toda agenda de seguridad ciudadana debe provenir de un proceso participativo, de tal forma que las prioridades se establezcan a partir de consensos, las responsabilidades se delimiten entre todos los actores y actoras involucrados en la seguridad (no solo en la policía) y, se organicen mecanismos de rendición de cuentas sobre la efectividad de las acciones emprendidas. Finalmente, toda agenda local de seguridad ciudadana debe tomar en cuenta líneas normativas generales, como el respeto a los derechos humanos y otros acuerdos internacionales como el Derecho Internacional Humanitario; y tomar en cuenta las garantías constitucionales de ciudadanos/as en caso de las acciones punitivas, como es el derecho al debido proceso



Este cuadro representa uno de los pocos esfuerzos realizados en clasificar y tipificar las experiencias en seguridad ciudadana a nivel mundial, a través de un detallado y minucioso proceso de revisión de documentación sobre la temática. La clasificación, en mucho de los casos, habla de experiencias locales de ciudades específicas y en otras sobre países en general. En el vértice autoritarismo e intervencionismo estatal se incluyen las experiencias donde se privilegia la perspectiva meramente policial en el manejo y control del delito, lo cuál implica una alta dosis de represión en las prácticas tales como crecimiento en el número de detenciones, aumento de la población penitenciaria, entre otros. En el vértice de participación comunitaria y autoritarismo se ubican las experiencias de enfoque vigilanista que pueden oscilar desde la conformación de grupos paramilitares o de vigilancia privada de tipo represivo, hasta los enfoques de vigilancia comunitaria (patrullajes o alarmas comunitarias) con instrumentos disuasivos. En el vértice de intervencionismo estatal y democracia inclusiva se ubican todas las experiencias que están más próximas a los Estados de Bienestar en los cuales se busca la protección de la paz de población a partir de la intervención estatal. El vértice de la participación comunitaria y democracia inclusiva reúne todas las experiencias que se salen del marco vigilanista y se enfocan en el manejo de lo social desde la perspectiva de la participación y cooperación comunitaria. (Pacheco, 2005: 183)

## Libros:

**Sugerencias boletín 12:**

**Lucía Dammert (ed.) (2004) Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos. Red 14 URB-AL, Valparaíso. ISBN: 956-299-304-3**

Este libro es producto del intercambio de experiencias entre los municipios y centros de investigación que conforman la red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" del Programa URB-AL. Por lo tanto, el énfasis está puesto en los desafíos que enfrenta la gestión local de la seguridad. De esta manera, el volumen compila los estudios y visiones de especialistas en este campo, analizando perspectivas conceptuales, políticas públicas, y diversas experiencias en la región.



**Santiago Escobar et al. (2005) Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Friedrich Ebert Stiftung / Nueva Sociedad, Caracas. 237 pp. ISBN: 980-317-214-X**

Este volumen aborda la violencia desde una perspectiva múltiple. En primer término, desde el ángulo de los derechos humanos; en segundo lugar, desde una dimensión política, considerando el defectuoso desempeño del Estado en la preservación de la seguridad pública y el monopolio de la fuerza. Estos aspectos están vinculados con una tercera dimensión, la justicia social en la medida que la criminalidad es indisociable de la marcada desigualdad que reina en América Latina. De esta manera, el trabajo coloca en la palestra un debate de fondo sobre las visiones contrapuestas de la izquierda y la derecha sobre la violencia criminal y sus soluciones (Fuente: Nueva Sociedad).

**Páginas web:**

- **Red I4 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” URB-AL**  
<http://www.urbalvalparaiso.cl>
- **Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya**  
<http://www.iigov.org>
- **Comunidades Seguras: red de ideas y prácticas en seguridad ciudadana.** <http://www.comunidadesequera.org>

**Enlaces con publicaciones recomendadas:**

- Boletín + Comunidad + Prevención. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Chile:  
<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>
- Revista Nueva Sociedad. Friedrich Ebert Stiftung Argentina:  
<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>
- Portal Nueva Mayoría. Centro de Estudios Nueva Mayoría Argentina:  
<http://www.nuevamayoria.com/ES/>  
<http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña  
<http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- Boletín Sociedad Sin Violencia. PNUD Salvador  
<http://www.violenciaelsalvador.org.sv>



- El Plan integral de seguridad y convivencia implementado por la administración local de Bogotá desde 1995 tiene como uno de sus principales resultados la disminución de la tasas de homicidios en la ciudad, pasando de 4.352 en el año 1993 a 1.582 en el año 2004.
- La iniciativa de intervenir la Comuna 13 de Medellín en el año 2002 la llevó a cabo el alcalde de ese entonces Luis Pérez junto a diversos organismos estatales, lo cual dio como resultado la disminución de 717 homicidios en el año 2003 a 173 en el año 2004 en esa comuna.