

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



RECIBO DE
10000
FLACSO

FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
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

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

ISBN:-

Índice

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

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

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

Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo	244
--	-----

Anexo 4. Editoriales	247
-----------------------------------	-----

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.¹ 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).

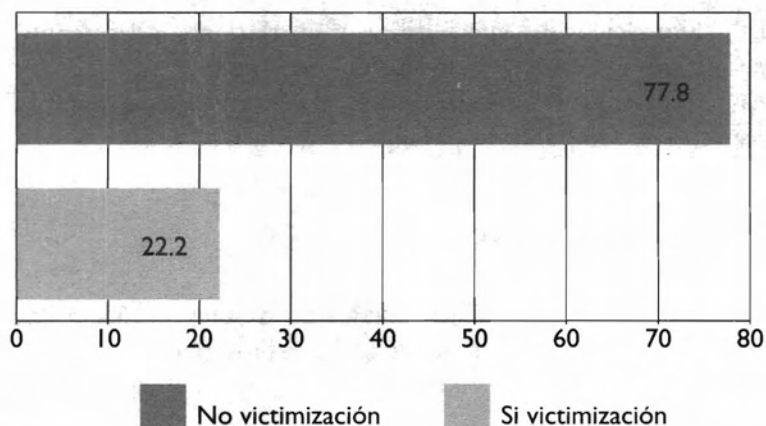
El índice de victimización para estos dos tipos de delitos en las áreas urbanas de las tres ciudades es de 22.2%

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

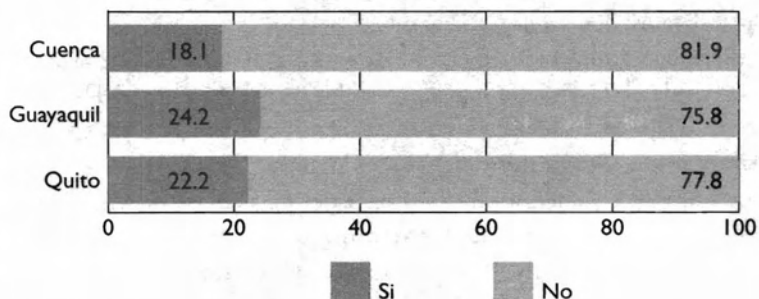
Porcentaje total de victimización a personas en área urbana de Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Encuesta. Junio de 2003

Gráfico 2

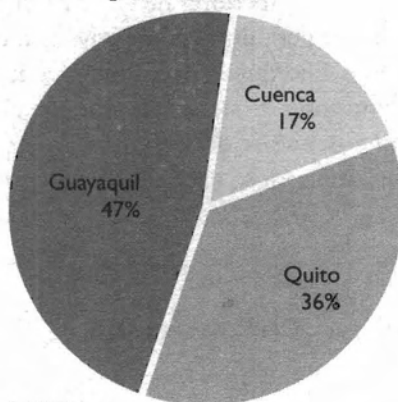
Porcentaje total de victimización por área urbana ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca



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

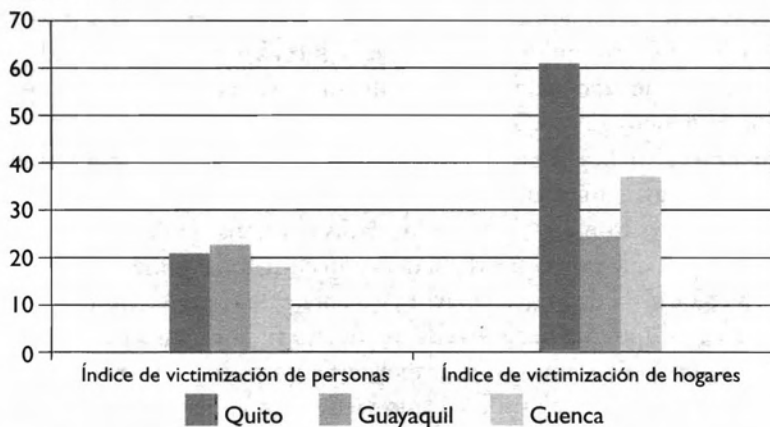
Plantea la victimización por tipo de delito de acuerdo a las dos dimensiones estudiadas

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

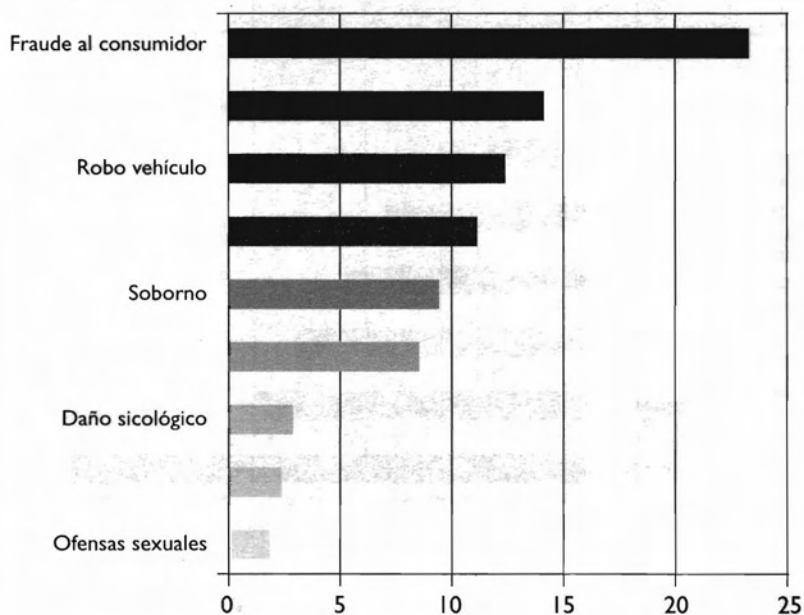
Índice de victimización individual e índice de victimización de hogares, por ciudades



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

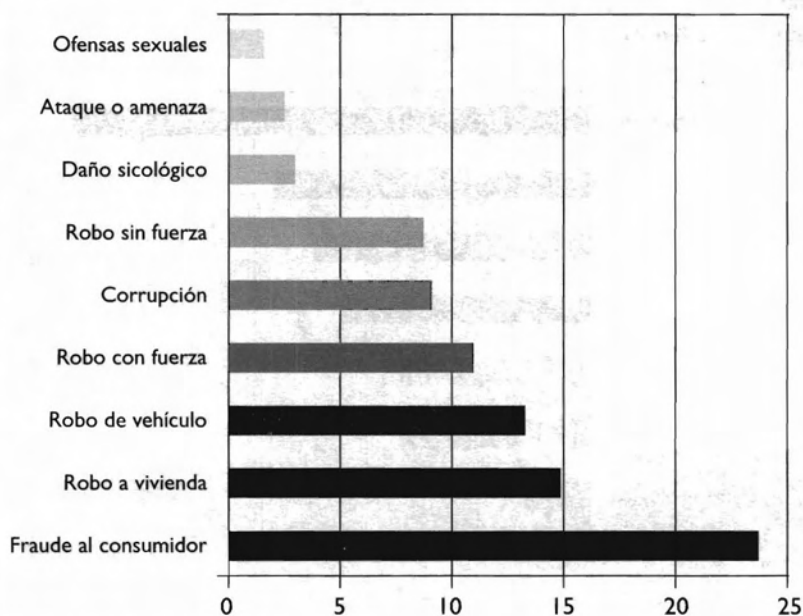
Analizadas las áreas urbanas de las tres ciudades se observa que el delito presente con mayor frecuencia es el fraude al consumidor. Una de cada cuatro personas afirma haber sido víctima de este fenómeno en el período de

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

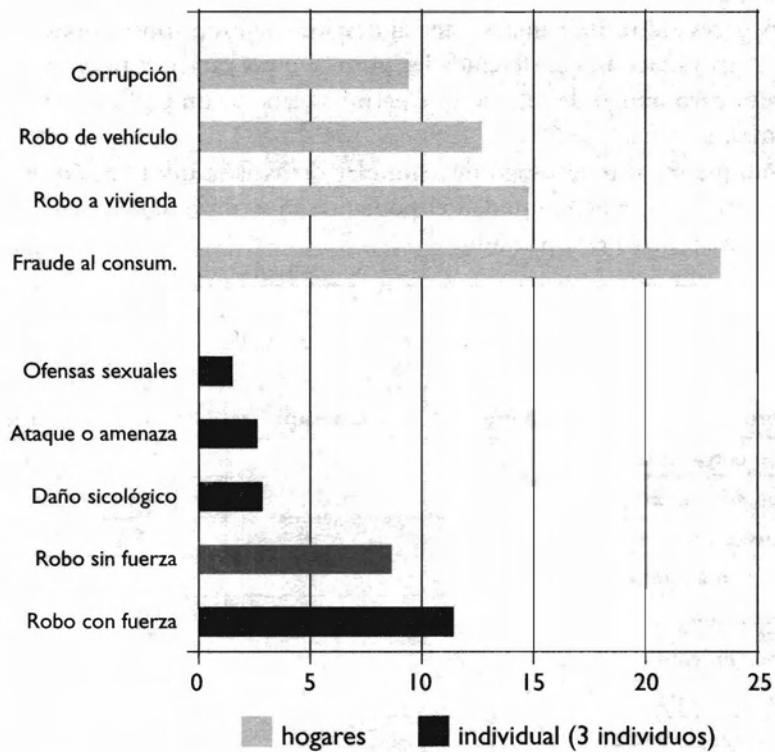
Delito	Quito	Guayaquil	Cuenca	Total
Robo con fuerza	8.1	12.7	13.1	11.4
Robo sin fuerza	9.3	10.1	3.6	8.7
Ofensas sexuales	2.1	0.9	1.4	1.4
Ataque o amenaza	2.5	2.9	0.6	2.4
Daño psicológico	4	2.7	0.6	2.8
Robo vehículo	10.8	14.9	14.5	12.8
Robo vivienda	18.1	12.1	13.6	14.8
Fraude al consumidor	44.2	5.6	17.6	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	Robó a la fuerza	8.50%	7.80%	8.10%
Guayaquil		14.50%	10.80%	12.70%
Cuenca		14.30%	12.00%	13.10%
Quito	Robó sin fuerza	8.90%	9.80%	9.30%
Guayaquil		8.60%	11.50%	10.10%
CUENCA		3.90%	3.30%	3.60%
Quito	Ataque sexual	0.20%	3.70%	2.10%
Guayaquil		0.30%	1.40%	0.90%
Cuenca		0.70%	2.00%	1.40%
Quito	Ataque o amenaza	2.20%	2.90%	2.50%
Guayaquil		3.60%	2.30%	2.90%
Cuenca		0.40%	0.80%	0.60%
Quito	Daño psicológico	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.