

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



RECIBO DE
100000
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
-----------------------------------	-----

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.² 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		

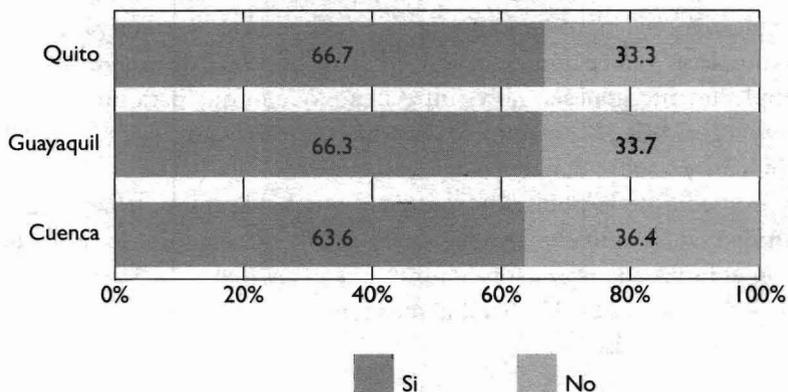
Fuente: Encuesta. Junio 2003

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.

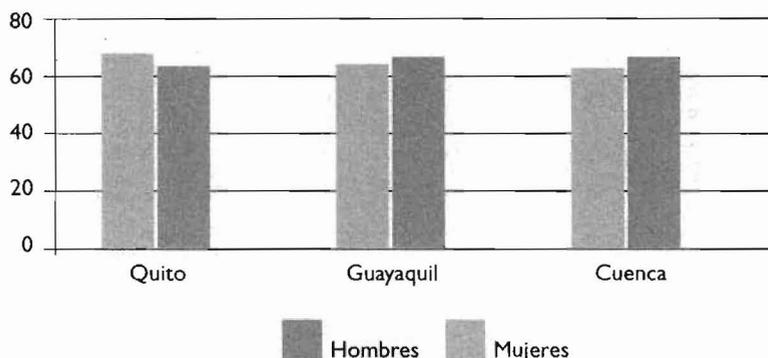
Se evidencia progresivo interés por el tema de seguridad de acuerdo al nivel educativo. A mayores niveles educativos las personas han hablado sobre delincuencia e inseguridad en mayor porcentaje que en estratos de menores niveles de instrucción. Este comportamiento es similar en Quito, Guayaquil y Cuenca.

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.

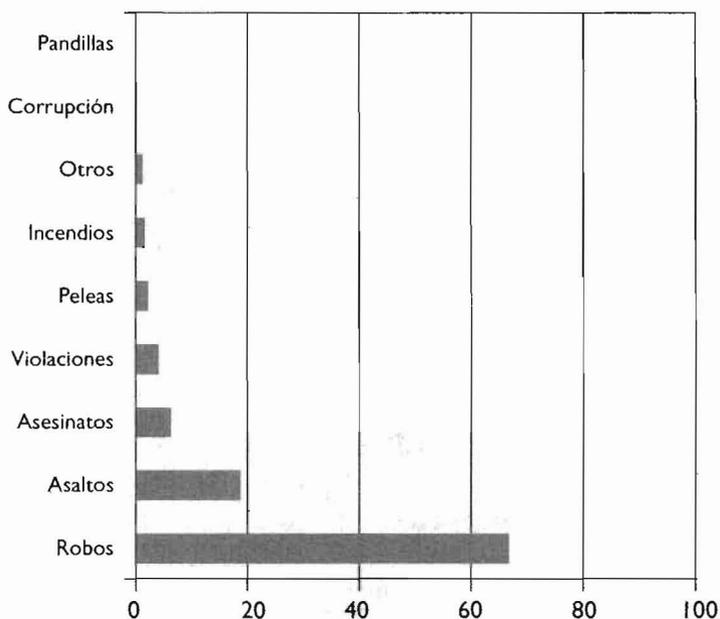
Tabla 8

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
Total	66.7	66.3	63.6

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

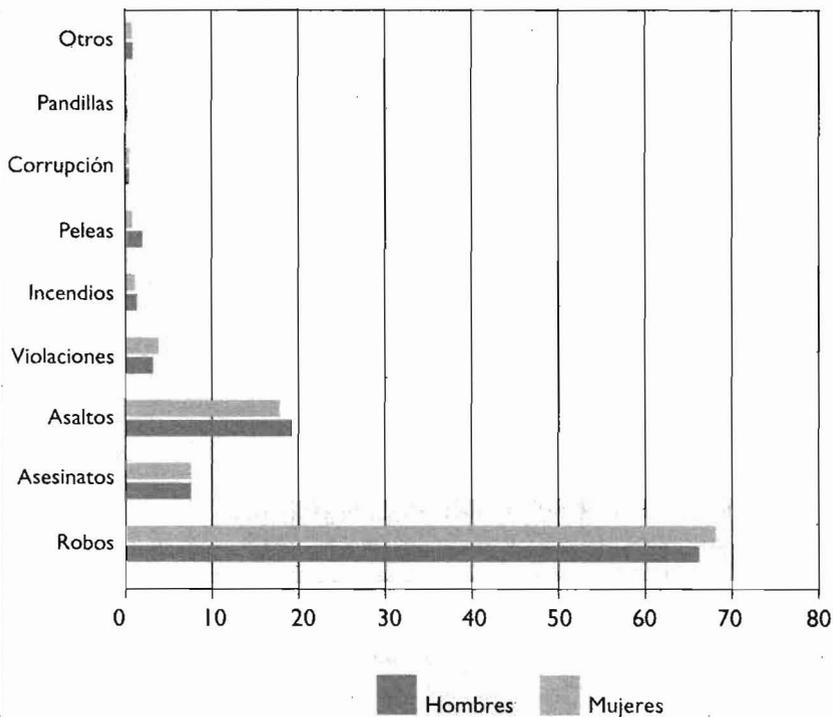


Fuente: Encuesta. Junio de 2003

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. Baratta³ “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.

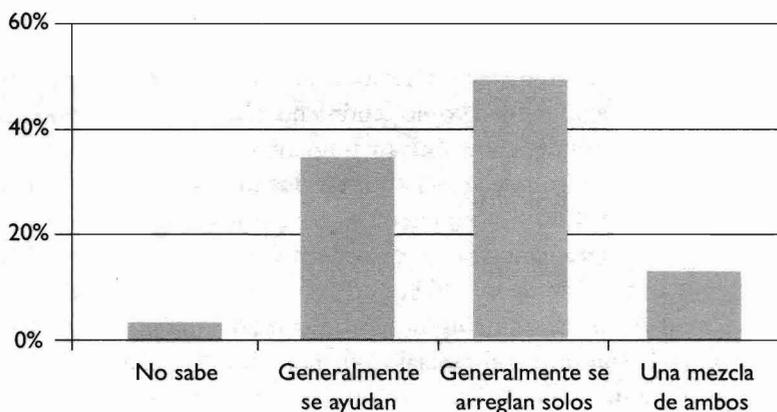
Vida familiar y seguridad

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”.

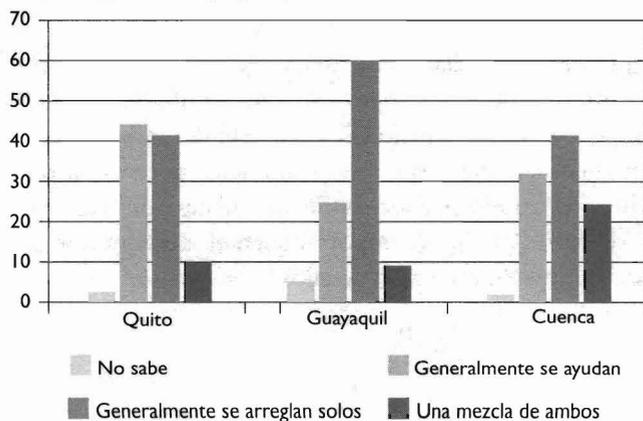
Gráfico 18
Tipo de barrio en el que viven



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