

Oswaldo Jarrín, compilador

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



ACECSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación  
Esquel**

RECIBO  
Nº 103  
FLACSO

FLACSO

<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
-----------------------------------	-----

# 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 delincuencial 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.