

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

 **Fundación
Esquel**

RECIBO DE DEPÓSITO
Nº 103/04
FECHA: 15/09/04
LUGAR: QUITO, ECUADOR

15/09/04
103/04

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
-----------------------------------	-----

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, coyotismo, 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.