

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

 **Fundación  
Esquel**

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

# Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional

Fredy Rivera\*

La inseguridad se ha convertido en tema de agenda de los gobiernos, en tema de preocupación de los medios de comunicación, está presente en diversos ámbitos académicos y, por supuesto, constituye una situación muy grave para el convivir ciudadano de los distintos sectores sociales.

La percepción de la inseguridad es muy alta en el país. Según las estadísticas en la materia, a nivel nacional el 74% de la población se ha referido alguna vez a la delincuencia y la inseguridad. En Guayaquil el 83,9% se siente inseguro al caminar en la noche. Respecto de la actuación de la policía las opiniones varían según las ciudades, pero en el país entero hay una tendencia generalizada a considerar que fluctúa entre regular y mala. Esto está asociado, a su vez, a una serie de problemas sobre cómo enfrentar la inseguridad ciudadana.

Desde los años 1990 circulan una serie de ideas en Guayaquil, básicamente tomadas de la gestión estadounidense, y que provienen de las teorías de la “tolerancia cero” y las “ventanas rotas” según las cuales la causa del delito es el mal comportamiento de los individuos y no la consecuencia de condiciones sociales. Siempre según esas teorías, si se reprime el crimen menor disminuye la criminalidad en general. Vistas así las cosas, la única forma de combatir la violencia es mediante políticas públicas que tienden a fortalecer los aparatos policiales o militares con una lógica de represión. Estas ideas han sido debatidas, analizadas y rebatidas, incluso en el mismo escenario estadounidense, por diversas consecuencias que ha tenido su aplicación, entre ellas el masivo incremento del presupuesto para las fuerzas poli-

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

ciales y del orden; el aumento de la población carcelaria, que es transferida a centros muy mal manejados y con una serie de déficits; la falta de control de los aparatos en términos de respeto de los derechos humanos; y, una serie de consecuencias sociales.

En ciertos contextos estadounidenses estos modelos resultaron exitosos: la criminalidad bajó y mejoró la percepción ciudadana de la seguridad. Pero hay que señalar que funcionaron en ámbitos donde las políticas sociales de desarrollo han estado asociadas a los planes de seguridad, a tasas elevadas de empleo y a un Estado de derecho que genera políticas de integración en términos de salud, de educación, etc., que se asociaron a los planes de “tolerancia cero”.

Algunos países latinoamericanos, en cambio, han procedido a implementar otro tipo de políticas: reformas a los sistemas de justicia, combate de la corrupción, movilización de la comunidad y, sobre todo, procesos de transparencia en distintas instituciones, no solo judiciales sino también policiales e incluso de las Fuerzas Armadas. Esto se ha instrumentado en algunas ciudades de Colombia, México y Brasil, aunque parte de Colombia, Perú, Bolivia y Río de Janeiro también ha existido la tendencia a militarizar determinadas zonas.

En Argentina resultan novedosas una serie de políticas sociales que se han asociado a los conceptos de gestión de la inseguridad ciudadana.

### **El contexto ecuatoriano**

Ahora bien, ¿qué nos compete a nosotros en términos de elección de un modelo de seguridad ciudadana local y nacional? Existe una tendencia muy fuerte a que los municipios se involucren cada vez más en tareas de seguridad ciudadana, sin que constitucionalmente existan las competencias, las atribuciones y las legalidades del caso. Es cierto que se contribuye a un financiamiento parcial de la policía nacional, que se ve sobredemandada y rebasada por la problemática delincriminal. Lo curioso es que aquí se ha trasladado, perversamente además, la gestión que le compete al ministerio de Gobierno como ente rector de un deber ser, es decir como un ente rector que debería diseñar una estrategia nacional de seguridad ciudadana hacia la policía, que hace unos esfuerzos enormes por elaborar una serie de planes que, obviamente, rebasan su presupuesto.

Los medios de comunicación también han sido cómplices de este desplazamiento de la responsabilidad del ministerio de Gobierno y de otras instancias hacia los municipios. No olvidemos que incluso se están cobrando tasas de seguridad ciudadana, como en el caso de Quito, donde por supuesto se refleja la necesidad de fortalecer el aparato policial. Todo esto promueve una dispersión de demandas.

En el caso guayaquileño se debatió el pedido de crear una policía autónoma, que obviamente genera discusión en términos de competencias e ilegalidades.

La tendencia hacia la militarización ha estado presente. En los últimos años, en Guayaquil hemos tenido tres decretos de emergencia nacional en virtud de los cuales las Fuerzas Armadas han tenido que cooperar, intervenir y hacer operativos conjuntos con la policía. Pero esto que es una excepción, a veces se convierte en la regla y no se debe proceder de esa manera.

Existe también la tendencia a la privatización de la seguridad. Es un fenómeno que debemos procesar. Hay que tener en cuenta que no todas las compañías de seguridad tienen una lógica de control, hay poca transparencia en la contratación de elementos, etc., etc.

Todo esto nos conduce a analizar la relación entre los municipios y la policía nacional. Lamentablemente, observamos que se genera una negociación directa entre representantes municipales y la policía. El caso del Municipio de Guayaquil es evidente: el alcalde Jaime Nebot tiene que apersonarse y negociar directamente con las Comandancias y con el Cuarto Distrito una serie de medidas ante las presiones de distintos sectores sociales.

El tema de la seguridad también está vinculado con las coyunturas electorales. Las ofertas de campaña se presentan muy adecuadas en términos de captación de votos, pero resultan absolutamente inaplicables a la hora de ejecutar una política eficiente.

Mucho se ha planteado asimismo la delegación vía descentralización de potestades para que el Municipio se haga cargo de la seguridad, pero la Ley de descentralización es poco clara al respecto.

En los escenarios a los que estamos enfrentados cualquier estrategia, cualquier medida, cualquier acción encuentra una trama institucional complicada, inadecuada y compleja. En este momento lamentablemente no existe una articulación entre lo local y lo nacional. No están para nada claras las potestades y atribuciones de los municipios y de otras entidades en el rubro de la seguridad pública. Al haber superponerse una cantidad de de



instancias de control y jurisdicciones, el ciudadano común aparece como un sujeto saturado de controles: unos son los de tránsito, otros son los ambientales, otros son los de seguridad, cuyas competencias, reitero, no están definidas ni claras.

Existen también problemas de saturación carcelaria y colapsa el sistema de rehabilitación. Y hay una demanda de incremento de penas que sabemos que no solucionan el problema central al que estamos abocados.

Se están discutiendo en el Congreso Nacional algunas propuestas de Ley de Seguridad Ciudadana y Convivencia presentadas por distintos partidos, pero el proceso es lento y parcial.

Dada la actual situación institucional, se pretende poner al municipio en el centro de las acciones, pero no hay una vinculación entre la instancia judicial, lo legislativo, las comisarías, la fiscalía, la policía, el Instituto de Medicina Legal. Esta trama institucional es difusa y compleja y ha ocasionado una saturación de las cárceles. En el año 2002, el 62% de la población carcelaria estaba sumariada y apenas el 37 del 62% tiene una sentencia definitiva.

Ante toda esta saturación de problemáticas, ¿cuáles son *grosso modo* las propuestas de política pública que se presentan? En 1999 se diseñó una estrategia nacional de seguridad ciudadana que fue presentada al ministerio de Gobierno, sin que varios estamentos sociales –ni la propia policía– hayan tenido conocimiento. Obviamente, esta estrategia no ha sido discutida, menos aún implementada, y por ello han surgido varias propuestas que están siendo de alguna manera debatidas.

En el marco de la gestión local de la seguridad ciudadana en distintas ciudades se implementan una serie de acciones: observatorio sobre delincuencia, observatorio sobre violencia, programas impulsados inclusive por la policía nacional en términos de un acercamiento comunitario y, como en el caso guayaquileño, políticas de “tolerancia cero”. Esto ha producido un conjunto de situaciones heterogéneas difíciles de controlar que, en todo caso, saturan el ambiente y el contexto político.

## Hacia un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana

Expondré algunos lineamientos generales, algunas directrices para un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que, en principio, debería ser asumido

por el Sistema de Seguridad Ciudadana. La figura podría ser una Secretaría Nacional de Seguridad Pública o una Secretaría Nacional de Seguridad Ciudadana. Es muy importante el nombre que le dé, porque debe estar asociado a una política nacional. Obviamente, son básicos el mejoramiento de la calidad de vida de la población en cada una de las ciudades o regiones y la subordinación de las acciones de seguridad ciudadana a las políticas sociales implementadas en los espacios locales y nacionales.

Es necesario auspiciar una cultura de tolerancia y convivencia que genere una institucionalidad capaz de procesar pacíficamente los conflictos a nivel nacional. Ello permitirá construir una imagen de país seguro, que nos ha costado muchísimo en términos económicos en los últimos años, y un sistema de seguridad ciudadana con un marco institucional claro, transparente y operativo.

Es necesario tener en cuenta que la delincuencia y la violencia son problemas sociales, de distribución de ingreso, están vinculados a un déficit de políticas sociales integradoras. No es posible pensar en el individuo, en la persona que delinque como un fenómeno patológico.

A nivel local podríamos pensar en una vinculación entre lo local y nacional. La seguridad ciudadana debe ser concebida como una variable dependiente de las políticas sociales que pueden y deben estar asociadas a los gobiernos locales y al gobierno nacional.

Hay que tener control sobre las compañías privadas de seguridad porque la seguridad ciudadana es un bien público que hay que preservar. De hecho, los sondeos de opinión dan cuenta de que la inseguridad preocupa más a los ecuatorianos que el desempleo.

El diseño de una estrategia nacional que vincule lo macro con lo micro, lo local con lo nacional, es una tarea prioritaria en este momento. También son prioritarias las capacitaciones en diversos ámbitos educativos y culturales, y sobre todo la transparencia con que las acciones se implementen en términos de una política integral de seguridad ciudadana.

Para finalizar, a nivel institucional el ministerio de Gobierno debe tomar medidas claras para que no se traslade la responsabilidad de la policía a los municipios como eje central de una política que debe ser nacional e integradora.