



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES FLACSO-SEDE ECUADOR
FONDO DE SOLIDARIDAD**

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

**“EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL
MUNICIPIO DE QUITO: EL CASO DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL AÑO 2000”**

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

ASESOR: ALEXEI PÁEZ CORDERO

**LECTORES:
FERNANDO CARRION
EDUARDO KINGMAN**

FLACSO - Biblioteca

**QUITO
DICIEMBRE DE 2004**



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES FLACSO-SEDE ECUADOR
FONDO DE SOLIDARIDAD**

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

**“EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL
MUNICIPIO DE QUITO: EL CASO DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA DESDE EL AÑO 2000”**

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

Contenido

1. CAPITULO I	Página 1
1.1 Objeto de estudio	Página 1
1.2 Objetivo general	Página 2
1.3 Problematización y supuesto teórico.....	Página 3
1.4 Estado del Arte	Página 5
1.4.1 Modelos de toma de decisiones.....	Página 5
1.4.1.1 Racionalidad sustantiva o instrumental	Página 6
1.4.1.2 Racionalidad limitada.....	Página 13
1.4.2 Seguridad Ciudadana.....	Página 27
1.5 Hipótesis.....	Página 34
1.6 Perspectiva metodológica.....	Página 35
2. CAPITULO II	Página 37
2.1 La experiencia de Quito.....	Página 37
2.2 La era Moncayo	Página 40
2.3 Más armas para dar más seguridad a Quito.....	Página 42
2.4 Corposeguridad.....	Página 44
2.5 Sistema Integrado de Seguridad.....	Página 46
2.5.1 Número único de seguridad: 101.....	Página 47
2.5.2 Video vigilancia.....	Página 48
2.5.3. Capacitación ciudadana.....	Página 49
2.5.3.1 Debate y diagnóstico: seminarios.....	Página 49

2.5.3.2. Organización barrial.....	Página 54
2.5.3.3. Organizaciones educativas.....	Página 55
2.5.4. Apoyo cívico.....	Página 56
2.5.5. Apoyo mutuo.....	Página 58
3. CAPÍTULO III.....	Página 60
3.1 Competencias.....	Página 60
3.2 Los actores.....	Página 65
3.2.1 La Policía Nacional.....	Página 65
3.2.2 El Municipio de Quito.....	Página 70
3.2.3 Sociedad Civil.....	Página 75
3.2.3.1 La ciudadanía y su percepción de inseguridad...	Página 75
3.2.3.2. La Cámara de Comercio de Quito.....	Página 84
3.2.3.3. El Movimiento Marcha Blanca.....	Página 85
3.2.3.4. Fundación Esquel.....	Página 87
3.2.3.5. Medios de comunicación.....	Página 89
3.2.4 Otros actores.....	Página 97
3.2.4.1. Organismos internacionales.....	Página 97
3.2.4.2 La propuesta del Congreso.....	Página 101
3.3 Experiencias regionales.....	Página 103
3.3.1 La experiencia de Cali.....	Página 103
3.3.2 La experiencia de Bogotá	Página 105
3.3.3 La experiencia de Chile.....	Página 106

4. CAPÍTULO IV.....	Página 109
4.1 La consideración en la agenda pública.....	Página 110
4.2 Los responsables de las políticas.....	Página 112
4.3 La instancia política frente a la instancia técnica.....	Página 126
4.4 El poder de los técnicos.....	Página 129
4.5 La participación ciudadana como mecanismo de toma de decisiones	Página 132
4.6 El Alcalde.....	Página 139
5. CAPÍTULO V.....	Página 146
5.1. ¿Quién toma las decisiones?	Página 147
5.2. El modelo que explica el proceso.....	Página 152
5.3. Otros hallazgos importantes.....	Página 155
5.4. Prospectivas.....	Página 160
6. BIBLIOGRAFÍA.....	Página 163

Tablas

Tabla 01	Matriz teórica de la toma de decisiones.....	Página 22
Tabla 02	Presupuesto de Corposeguridad año 2003.....	Página 124

Gráficos

Gráfico 01	Accidentes de tránsito.....	Página 50
Gráfico 02	Homicidios.....	Página 51
Gráfico 03	Organigrama de la Policía.....	Página 68
Gráfico 04	Organigrama del Municipio de Quito.....	Página 74
Gráfico 05	Tasa de defunción de Quito.....	Página 77
Gráfico 06	Percepción de inseguridad en Quito.....	Página 79
Gráfico 07	Percepción de inseguridad en Quito.....	Página 80
Gráfico 08	Percepción de inseguridad en Quito.....	Página 80
Gráfico 09	Percepción de la actuación de la Policía.....	Página 82
Gráfico 10	Organigrama de la Seguridad Ciudadana en Quito	Página 116

“El grado de eficiencia de la policía era mediocre, puesto que tienen buena voluntad pero no hacen nada bien”. “Hay tantos policías corruptos que más temor inspiran los Policías que los delincuentes”³⁵

3.2.3.2. CÁMARA DE COMERCIO DE QUITO

Otro de los organismos que ha estado pendiente de la recolección y análisis de las cifras sobre la violencia es la Cámara de Comercio de Quito. La Cámara cuenta con un proyecto que busca que las y los ciudadanos vigilen la acción que las autoridades locales desempeñan para garantizar la seguridad. El proyecto se llama Observatorio de la Ciudad y fue impulsado como respuesta a las preocupaciones de los comerciantes frente a los actos delictivos de los que eran víctimas.

El Observatorio genera información sobre la situación de la seguridad en Quito y a decir de la Cámara (CCQ) es además *“un espacio ciudadano para promover que la información sobre los hechos que afectan la seguridad ciudadana generen un ambiente de preocupación permanente por la calidad de vida en la ciudad y lleven a los organismos responsables a poner en marcha políticas de protección y prevención”³⁶*. Para el desarrollo del proyecto se ha integrado un Consejo Ciudadano intersectorial conformado por expertos en el tema, y el programa denominado Pulso de la Seguridad, que investiga sobre la calidad de vida en Quito y publica sus resultados en un boletín.

Para poner en marcha el Observatorio la Cámara se alió con la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS) – organismo que apoya a la Cámara de Comercio de Bogotá para la conformación de un observatorio similar— y la Fundación Observatorio Social del Ecuador (OSE), que investiga temas de interés público.

Para Andrés Hidalgo, de la CCQ *“la iniciativa es de la sociedad civil y busca dar datos claros, concisos y sistemáticos acerca de la seguridad, basados en información primaria acerca de la vida en el hogar y del barrio para que la ciudadanía discuta y para que las autoridades respondan con políticas y acciones públicas”³⁷* Señala además

³⁵ Rivera, Freddy. “Violencia y Seguridad Ciudadana”. En www.flacso.org.ec

³⁶ <http://www.ccq.org.ec>

³⁷ www.explored.com.ec

que buscan promover la participación ciudadana en el debate de la seguridad y que hacen esfuerzos para que la ciudadanía esté bien informada.

Las primeras cifras respecto a los costos que significó para la CCQ la realización de esta investigación fueron de aproximadamente 60 000 dólares que sirvieron para levantar información mensual en alrededor de 1 200 familias quiteñas, recopilación de información primaria y análisis de información secundaria. Según Carolina Reed, del Observatorio Social, la Cámara de Comercio puso gran parte del financiamiento.

Aunque la Cámara de Comercio de Quito es uno de los grupos más influyentes a nivel nacional, su programa de seguridad parecería no haber tenido mayor impacto en la opinión pública. En reiteradas ocasiones la prensa ha cuestionado las encuestas realizadas por el Observatorio por considerar que duplican esfuerzos ya que el Municipio en coordinación con FLACSO y otras instituciones cuentan con un Observatorio que cumple funciones similares a las de la Cámara. En Quito este actor no ha tenido el papel protagónico que tiene su similar bogotana que desarrolla desde hace más de cinco años programas como el Observatorio de la Seguridad, la encuesta semestral de victimización y que ha apoyado proyectos municipales como el número único de emergencias y el impulso a la elaboración del Plan Estratégico de Seguridad”³⁸

3.2.3.3. MOVIMIENTO MARCHA BLANCA

Un segundo grupo de presión que ha tenido activa participación es el Movimiento Marcha Blanca que surgió a partir de la marcha realizada el 11 de diciembre del 2002 en contra de la violencia. La marcha en la que los participantes vistieron de blanco –de allí el nombre de Marcha Blanca- fue organizada por un grupo de amigos y familiares de Verónica Cordovés, una estudiante universitaria de la alta sociedad quiteña que murió luego de que delincuentes le robaran el carro.

Los organizadores lograron que su propia protesta ante un hecho individual fuera acogida por la ciudadanía como un evento de interés colectivo movilizándolo a cerca de 100 000³⁹ ciudadanos y ciudadanas residentes en Quito para manifestar en contra de la

³⁸ Arellano Ortiz, Fernando. Las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y normas mínimas de convivencia. En <http://clubdeanunciantes.com>

³⁹ La cifra fue calculada por los medios de comunicación como Diario Hoy

violencia y reclamar para que la seguridad se convierta en una política de Estado. El propósito era presionar a las autoridades nacionales y otorgarles un plazo de dos meses para que se realice un proyecto de ley y se establezca un plan en el que se indiquen programas y proyectos específicos para la seguridad⁴⁰. El hecho se denominó Marcha Blanca por la seguridad y la vida, y según Fausto Cordovez, uno de los organizadores, sirvió para crear *“una conciencia ciudadana y una cultura de reclamo. Pero si no hay eco en las autoridades... podríamos organizar cientos de marchas”*⁴¹.

El plazo dado a las autoridades venció sin que se pudieran conseguir los resultados esperados, pero el Movimiento Marcha Blanca siguió influyendo en la comunidad. Actualmente está conformado por personas naturales y cuenta con el apoyo de empresas que están *“motivados para asumir en forma organizada y permanente nuestra responsabilidad frente al problema de la inseguridad”*⁴². Para su trabajo se han adherido al concepto de seguridad dado por las Naciones Unidas que se refiere al derecho personal de vivir libremente, sin amenazas a su integridad y gozar de sus bienes. A partir de esa definición Marcha Blanca ha emprendido su labor siguiendo tres líneas de acción, manteniendo como tema transversal la necesidad de convertir a la seguridad en política de estado:

1. Capacitación y concienciación
2. Comunicación y difusión
3. Seguimiento y veedurías

En el primer eje de acción han trabajado en alianza con la Cámara Junior y centros de mediación, para capacitar a la Policía Comunitaria, estudiantes y comunidad en general. En comunicación y difusión han procurado promover un cambio de actitud en los medios de comunicación en donde no se resalte la violencia, sino que se promoció una cultura de paz y armonía. Finalmente en relación al tercer aspecto, el Movimiento apoya las acciones institucionales y ejerce control mediante veedurías ciudadanas que hacen seguimiento a casos específicos relacionados con el Municipio, la Policía, Fiscalía y Corte Suprema de Justicia. Adicionalmente Marcha Blanca presentó ante las principales autoridades locales y nacionales el proyecto de reformas legales denominado

⁴⁰ www.elcomercio.com

⁴¹ www.elcomercio.com

⁴² www.marchablanca.com

“Seguridad por la vida, a través del mejoramiento de la Administración de Justicia y Rehabilitación Social”.

Otros de los eventos que ha realizado desde su conformación son los siguientes⁴³:

- Primera Marcha Blanca 2002
- Semana Blanca por la Seguridad y la Vida. Noviembre 2003
- Foro ciudadano de rendición de cuentas sobre seguridad pública
- Embanderamiento de la ciudad e instituciones de control
- Entrega de escarapelas a la Policía. Por una Policía Confiable
- Los medios de comunicación por la Seguridad y la Vida
- Mesa Redonda: ¿Cómo mejorar la administración de Justicia para combatir la impunidad?
- Teleconferencia: Países amigos compartiendo experiencias Chile, Colombia y Ecuador
- Jornada de Oración por la Seguridad y la Vida

Marcha Blanca es quizás uno de los más importantes grupos de presión que trabaja por la seguridad ciudadana en Quito. Aunque aún no ha conseguido que la seguridad sea vista como una política de Estado, logró que el Municipio declarara, mediante ordenanza, al 11 de diciembre de cada año (día de la realización de la primera Marcha Blanca) como el Día de la Rendición de Cuentas de los organismos de seguridad. Y que se creara la condecoración Verónica Cordovez, entregada a la persona o institución que se haya destacado por su combate a la inseguridad.

3.2.3.4. FUNDACIÓN ESQUEL

Otra organización vinculada con la seguridad ciudadana es la Fundación Esquel. Su presidente, Cornelio Marchán, ha manifestado en reiteradas ocasiones que la actuación de la sociedad civil en la seguridad ciudadana es clave y que *“es necesario que la Policía Nacional se transforme y trabaje en conjunto con esta sociedad y que se*

⁴³ La información fue proporcionada por Alioska Guayasamín, miembro de Marcha Blanca

*promuevan ciertas reformas legales y judiciales que terminen con la impunidad y sancionen los delitos*⁴⁴.

En marzo del 2004 la Fundación auspició el Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana realizado en coordinación con la FLACSO y desarrollado simultáneamente en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Uno de los objetivos del seminario fue integrar a los sectores, gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, tal como se detalla a continuación:

*“Participar en el diseño, determinación e implementación de políticas, estrategias y medidas de protección de la población, de sus libertades y derechos ciudadanos, como también motivar la cooperación interinstitucional para implementar e impulsar normas, mecanismos y procedimientos que mejoren la calidad de vida de la población incorporando las diferentes iniciativas de la sociedad con la finalidad de estructurar y mejorar la gestión administrativa de la seguridad ciudadana a nivel nacional y proponer una Política Pública en esta temática*⁴⁵”.

En el encuentro participaron expertos internacionales y nacionales, entre ellos, Lucía Dammert, asesora de la Jefatura de División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile; Hugo Acero, asesor director de Policía Nacional de Colombia; Juan Carlos Ruiz, profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno, Universidad del Rosario, Bogotá; Claudia Gómez, analista del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá; Mariano Ciafardini, subsecretario de Política Criminal del Ministerio de Justicia de Argentina; Adrián Bonilla, Freddy Rivera, Osvaldo Jarrín y Alexei Páez catedráticos e investigadores de FLACSO Ecuador.

Durante su presentación en el Seminario, Cornelio Marchán, propuso recuperar los espacios públicos de las ciudades mediante el ejercicio de la ciudadanía y la justicia social, como complemento de la práctica de vigilancia de la Policía. El Presidente de

⁴⁴ www.explored.com.ec

⁴⁵ www.flacso.org.ec

Esquel propuso a las organizaciones de la sociedad civil implementar nuevas formas de intervención social que ayuden a la solución de los problemas causados por la violencia. Mediante mecanismos de participación como el descrito, la Fundación Esquel busca fortalecer la cultura de seguridad en la ciudadanía y promover una mayor vinculación de la población con las autoridades locales y nacionales.

3.2.3.5. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación social son otros de los actores externos al Municipio que ejercen una fuerte influencia en la ciudadanía. El rol que ellos desempeñan es tema recurrente de los debates sobre violencia y seguridad, en los que se cuestiona el uso que hacen de la información disponible, del lenguaje y las imágenes. Su relación con la generación de la violencia o con la percepción de inseguridad que generan en la colectividad, tiene una importancia fundamental debido a que la mayoría de las personas se informan a través de la prensa y a partir de lo que ve en ella elabora su propia idea de violencia y seguridad.

En un seminario realizado sobre el tema en FLACSO, Roberto Aguilar periodista de Diario El Universo de Guayaquil llamó la atención respecto a la categorización de informaciones sobre violencia en los noticieros de la comunidad. Aguilar dice que el segmento de Crónica Roja se lo concibe dentro de la información de la localidad como parte de un servicio social por medio del cual los noticieros advierten a la población sobre los problemas que le pueden afectar. Así citó a una de las estrellas de cobertura de crónica roja, Jonathan Carrera, reportero de TC televisión quien asegura:

“La crónica roja no es sensacionalismo, decimos las cosas como son para que la gente esté alerta y así se proteja. La Crónica Roja permite a la gente mantenerse alerta”⁴⁶.

Aguilar dice que frases como esas dejan entrever que *“En la televisión el concepto de seguridad se da de espaldas al derecho”* lo que deja en suspenso el concepto de ciudadanía.

⁴⁶ Citado por Aguilar, Roberto. Quito, agosto 2 del 2004

Aguilar detuvo su análisis en la cobertura realizada al cierre de vías públicas en 34 barrios de Quito, medida adoptada por moradores como prevención de la delincuencia y especialmente en el tratamiento y seguimiento que dio el Noticiero de la Comunidad de Ecuavisa. En ese espacio informativo el periodista Andrés López comentó que “*nadie puede cerrar el tránsito*” y con esa inquietud entrevistó a la autoridad pertinente quien prometió solucionar el problema en varios meses, a lo que López llamó una promesa ambiciosa.

Esa información desencadenó reacciones. Una de las más importantes fue la del también periodista Félix Narváez presentador del noticiero local matutino de Ecuavisa. El periodista vio en el acontecimiento una experiencia participativa y comunitaria de autodefensa que ayudaba disminuir la violencia, por lo que entrevistó al sociólogo Fernando Bustamante, quien, sin embargo no compartía la visión. Bustamante no veía a la experiencia como un aporte comunitario a la seguridad sino como un atentado a los derechos de los y las ciudadanos, dueños de la vía pública. Mientras Narváez defendía el cierre de vías como mecanismo para restringir el paso de delincuentes a sectores residenciales, el sociólogo cuestionaba el abandono de la presunción de inocencia de los transeúntes y enfatizaba que “*no podemos tomar medidas que violen los derechos de los demás*”.

Para Bustamante la solución al tema en cuestión no pasaba por “*volver a la ciudad en un estado de naturaleza en donde estemos en lucha todos contra todos*”, sino fortalecer a las instituciones encargadas de proporcionar seguridad y ver las causas reales de la inseguridad para combatirlas. Pero Narváez parecía no estar de acuerdo con la conclusión así que cerró su entrevista mirando a la cámara, es decir, a los y las televidentes, para comentar que “*Con todo respeto, estamos viviendo en Ecuador, no en Europa*”.

El asunto no acabó allí. Al día siguiente Narváez entrevistó a Gonzalo Mancero, Comandante de Policía del Distrito Metropolitano de Quito a quien preguntó: “*¿Cuándo la comunidad actúa en función de su propia seguridad, son un aporte?*” El

Policía dijo entre otras cosas que son bienvenidos todos los aportes, que la seguridad no depende solo de un actor sino que la ciudadanía debe estar involucrada.

Como conclusión al análisis de esta secuencia de noticia y entrevistas, Aguilar dice que Narváez usó su influencia mediática para descalificar al sociólogo que tenía una opinión divergente a la suya en este tema específico, utilizando para esto al policía quien, concientemente o no, logró ratificar la idea preconcebida del periodista defendiendo la autodefensa y fomentando de esa manera la paranoia en la colectividad.

En torno al caso descrito, Aguilar analizó el noticiario de la comunidad de Ecuavisa y sacó sus conclusiones, de la misma manera como lo hacen en el día a día los televidentes que solo miran un lado de la noticia a través de un noticiero. En la práctica las personas no tienen tiempo de informarse a través de varios medios de comunicación por lo que generalmente una sola información les resulta suficiente. Pero ¿qué ocurre si esa información está sesgada, como la del ejemplo, o solo presenta un lado de la noticia? Pareciera que los y las periodistas no asumen con responsabilidad social el hecho de que sus palabras y sus silencios influyen decididamente en la opinión de las personas.

Orlando Pérez en un crítico artículo sobre la televisión se pregunta si los televidentes deben estar “¿obligados a ver todos los noticieros para tener claro qué ocurre en su país?”, para él, la construcción de una sociedad democrática plena, parecería estar en manos de los canales de televisión “si asumen responsablemente su condición de servidores de un público necesitado de verdadera información para poder tomar decisiones consciente y maduramente”⁴⁷

En la lucha contra la delincuencia y la promoción de la seguridad muchos medios de comunicación parecen encontrar una buena excusa para violar toda clase de derechos. Carlos de la Torre, en su artículo “En nombre de la seguridad ciudadana” se confiesa indignado porque las informaciones se quedan siempre en los casos de pequeños infractores sin investigar a profundidad aspectos de fondo. Critica no solo la

⁴⁷ www.hoy.com.ec

intervención de los medios, sino también su silencio frente a situaciones que no consideran noticia o que no son escándalos.

“(...) mientras la Policía y las cámaras de televisión entretienen pisoteando a los más pobres y a los marginales, como pueden ser los vendedores de drogas de las calles, los rateros o las prostitutas, no se investigan a los grandes narcos y a sus asociados. ¿Por qué con la excusa de la lucha en contra de la delincuencia y de la seguridad los ciudadanos están dispuestos a recortar sus derechos civiles y aceptar como un mal necesario el que los más pobres no tengan derechos y sean acosados por los agentes del orden? (...) Al silencio oficial se junta el de los medios, que piensan que ya pasó el escándalo y que no amerita investigar estas acusaciones. ¿Cuándo comprenderá la Policía que su papel es proteger a todos los ciudadanos y no maltratar a los más pobres, a los marginales y a los no blancos?”⁴⁸

De lo dicho se desprende que los medios de comunicación conscientemente o no, contribuyen a aumentar la percepción de inseguridad entre sus destinatarios. Ese aspecto ha sido especialmente notorio durante los últimos tres años (debido a la aplicación del Plan Colombia), con la correlación que suele hacerse entre violencia y refugiados⁴⁹ colombianos, lo que a decir de varios analistas, podría inducir conductas xenofóbicas en la ciudadanía. Lo que ocurre actualmente es que la presencia de extranjeros en calles ecuatorianas ha sido vista como una amenaza y ha sido alentada por algunas versiones periodísticas poco precisas que no suelen diferenciar la situación social de los y las refugiadas con la situación político-militar del Plan Colombia. El Observatorio Internacional por la Paz, Oipaz, hizo un interesante análisis de la relación entre titulares y contenidos de las noticias publicadas en el Ecuador, alertando respecto a que el manejo inadecuado de la información puede aumentar la xenofobia hacia los colombianos en el Ecuador. El estudio indica lo siguiente:

⁴⁸ www.hoy.com.ec

⁴⁹ “Un refugiado es alguien que huye de su país por un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión o pertenencia a un grupo social y que no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país, por miedo”. Tomado de “No estamos a salvo en Ecuador”: refugiados colombianos, publicado el 03/11/2004 en Diario Hoy

“(...) La mayor cantidad de informaciones sobre hechos delictivos en la frontera que registran los medios de comunicación tienen que ver con tráfico de armas, de uniformes, de estupefacientes, de precursores químicos y acciones de bandas organizadas, en ninguna de las cuales intervienen los refugiados y refugiadas; pero el no hacer la diferencia y manejar un denominador común “colombiano” permite que la población construya imaginarios que perjudican a la población que llega al país en busca de refugio e impida su inserción plena en nuestra sociedad”⁵⁰.

A la percepción de desconfianza que surge en la población contribuyen autoridades públicas y privadas, locales y nacionales que se han manifestado a favor de imponer restricciones y controles al ingreso de extranjeros como medidas de prevención de actos delictivos. Por ejemplo diario El Universo dijo⁵¹ que en el 2003, representantes de las Cámaras de la Producción de Guayaquil atribuyeron la responsabilidad de varios hechos delictivos al aumento de la migración colombiana y exigieron que el gobierno aplique medidas de regulación del ingreso de colombianos. La respuesta gubernamental fue exigir el pasado judicial a los colombianos que ingresan al país, como mecanismo de control con el que se pueden conocer los antecedentes policiales y judiciales. Según Patricio Zuquilanda, ministro de Relaciones Exteriores, con el pasado judicial, *“(...) se evitará el paso de guerrilleros y el incremento de actos delictivos”⁵².*

La medida generó muchas críticas especialmente por los efectos perversos que podría ocasionar la exigencia, pero especialmente porque consideran que el problema de fondo, es decir, la inseguridad, no se combate únicamente con medidas represivas. Uno de los más críticos ha sido el politólogo Carlos de la Torre, quien acusa al Gobierno de promover actitudes xenofóbicas. En su artículo *“Raúl Baca entre el autoritarismo y la xenofobia”*, dice:

“El canciller Zuquilanda y el presidente Gutiérrez sugirieron la idea de visas a los ciudadanos colombianos. El gobernador del Guayas, Felipe Mantilla, está convencido de que los responsables de estos atentados son ‘grupos

⁵⁰ <http://www.cedhu.org>

⁵¹ “Más de 10 mil colombianos piden refugio en Ecuador”. Publicado en diario El Universo el 12 de abril de 2004

⁵² *Ibíd.*

delincuencias internacionales'. La Policía y el Ejército usan tácticas autoritarias al pedir papeles a todos quienes ellos creen que parezcan extranjeros. (...)No se puede permitir que el Gobierno incite a la violencia en contra de ciudadanos extranjeros. Tampoco se puede estigmatizar a los colombianos y a los peruanos como los responsables de los hechos de sangre."⁵³

La contribución que hacen los medios de comunicación al aumento de la percepción ciudadana respecto a una posible responsabilidad de los refugiados colombianos en los hechos de violencia urbana, puede ser comprendida revisando algunos titulares como estos:

- *"Más de 10 mil colombianos pidieron refugio en Ecuador"*. Publicado en El Universo, el 12 de abril de 2004
- *"Movimiento de refugiados afecta a niños ecuatorianos"* Publicado el 28 de abril de 2004 en Diario Hoy.
- *"Secuestros aumentaron en un 400% en el Putumayo este año"*. Publicado en El Universo el 5 de mayo de 2004
- *"Más ecuatorianos se alejan de la frontera"*. Publicado en Diario Hoy el 10 de mayo de 2004
- *"Refugiados: Ecuador "paga" la factura"*. Publicado en Diario Hoy el 5 de septiembre de 2004

Aunque estos titulares no son representativos de todas las informaciones que a diario se difunden en la prensa, la radio y la televisión, sirven como una muestra de aquello que pueden recibir los destinatarios de los medios de comunicación. Aunque los titulares no determinan por sí mismos las actitudes de las y los ciudadanos que los leen, sí constituyen una importante influencia en las concepciones de los lectores que podrían

⁵³ De la Torre, Carlos. "Raúl Baca entre el autoritarismo y la xenofobia". Publicado el 14 de febrero de 2004 en Diario Hoy

desencadenar conductas xenofóbicas que, según analistas como Alexei Páez, están siendo más evidentes en la cultura cotidiana ecuatoriana.

“La xenofobia es un hecho en Ecuador y existe porque también es un país racista hacia dentro. Hay sistemas de exclusión internos y en el momento en que vienen los “de afuera”, esos sistemas se hacen todavía peores”⁵⁴.

Según Ernesto Albán, ex Ministro Juez de la Corte los medios de comunicación *“nos ha convencido a los ecuatorianos de que nuestro país ha llegado a ser uno de los más peligrosos del mundo”⁵⁵*. De allí que considera que los comunicadores deben actuar con cautela y no salirse de sus límites, no deben aumentar la confusión ni los temores ciudadanos, sino *“orientar, examinar las causas generadoras de la inseguridad y señalar los mecanismos adecuados para superar esas causas. Porque en esta materia debemos convencernos de que no es la violencia la forma más idónea para combatir la violencia”⁵⁶*.

La discusión sobre la responsabilidad que tienen los medios de comunicación en la formación de una cultura ciudadana de seguridad o por el contrario de una cultura de represión y miedo, ha sido objeto de innumerables análisis. Uno de los más importantes es un documento del BID denominado *“Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia”⁵⁷*, que menciona cuatro categorías en las que pueden dividirse los efectos que ocasionan los medios de comunicación cuando difunden violencia. Estos son:

1) Efecto de agresión, aquí se afecta directamente los niveles personales de agresividad. Los medios de comunicación, especialmente los visuales ocasionan que los y las televidentes aumenten sus niveles de violencia y tengan comportamientos considerados socialmente desviados.

⁵⁴ Páez, Alexei. “Ecuador: el yunque de aluminio” En <http://ecuador.indymedia.org/es/2004/04/5176.shtml>

⁵⁵ Albán, Ernesto. En www.explored.com.ec

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D135%2Ds.pdf>

2) **Efecto en la víctima**, producto de las informaciones dadas a conocer en los medios, los receptores aumentan sus niveles de miedo, desconfianza y autoprotección, es decir, se aumenta la percepción de inseguridad, aunque no se tengan comportamientos violentos.

3) **El efecto para el espectador**, se produce una pérdida total de la perspectiva respecto a la violencia, una suerte de comportamiento anómico,⁵⁸ en el que las normas sociales pierden sentido y reinan los sentimientos de insensibilidad y apatía con respecto de la violencia.

4) **Efecto de avidez**, los programas transmitidos, las fotos e historias publicadas ocasionan que algunos de los receptores se vuelvan fisgones y tengan cada vez mayor deseo de consumir niveles de violencia en los medios de comunicación, es decir, hay un círculo entre la oferta de los medios y la demanda de sus lectores, oyentes o televidentes, que cada vez quieren más información sobre la violencia.”

Como todas, las categorizaciones suelen ser criticadas, especialmente porque establecen una relación de aceptación de las informaciones sin que sean “*digeridas*” por quienes las reciben. Justamente sobre esto investigaron Robert Hodge y David Tripp quienes insisten en la importancia de la interpretación que hacen los destinatarios de los mensajes transmitidos por los medios. Ellos aseguran que es preciso tomar en cuenta que los receptores no son pasivos y que por tanto comprenden las informaciones de los medios de comunicación a partir de sus propios valores y formas de ver al mundo. De allí que concluyen que “*No es la violencia televisiva, como tal, lo que influye en el comportamiento, sino el esquema general de actitudes en el que se presenta y se lee*”⁵⁹

⁵⁸ “Anomia es un concepto utilizado por Durkheim para describir un estado de desorientación y desesperación provocado por los procesos de cambio del mundo contemporáneo que hacen que las normas sociales pierdan influencias sobre el comportamiento individual”. Tomado de Giddens, Anthony. “Sociología” Alianza Editorial, 4ta. Edición Pág. 854

⁵⁹ Giddens, Anthony. “Sociología” Alianza Editorial. 4ta edición. Pág. 579

3.2.4 OTROS ACTORES

Hay otros actores importantes en este panorama: los organismos internacionales y sus propuestas de intervención y el Congreso Nacional del Ecuador interesado en promulgar una ley de seguridad. A continuación se analizan los aspectos más relevantes de estos dos grandes actores.

3.2.4.1. ORGANISMOS INTERNACIONALES

La intervención de los organismos internacionales en el debate sobre seguridad ciudadana es más importante de lo que podría pensarse a simple vista. Tres de los muchos organismos involucrados en el tema que han tenido relación más directa en el caso de Quito son la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Así el BID ha hecho énfasis en la necesidad de realizar el cálculo costo-beneficio de la violencia con el fin de conseguir un indicador comparable que permita visualizar y monetarizar el problema para, con base en datos concretos, contribuir a la toma de decisiones y asignación de recursos públicos.

Según este organismo internacional con la pérdida y disminución de capital humano que ocasiona la violencia, se “*entorpece el crecimiento económico y obstaculiza el desarrollo social*”⁶⁰. El principal problema es para ellos el desestímulo a la formación de capital humano, especialmente en los niños y niñas que son víctimas o testigos de violencia, lo que tiene un efecto dual: en el corto plazo reduce el rendimiento escolar y en el largo plazo puede llegar a reproducir comportamientos violentos por aquello denominado “*la espiral ascendente de la violencia*”⁶¹, es decir, que los adultos que fueron en su niñez sujetos de violencia pueden imitar comportamientos similares con sus hijos.

⁶⁰ <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-ViolenciaEcuadorDiagnostico-S.pdf>

⁶¹ *Ibíd.*

En lo económico el BID considera que debido a la violencia los gobiernos gastan dinero que podría ser utilizado “*con fines más productivos*”⁶². El Banco estima que la cantidad de dinero que se invierte en el control, es decir, los presupuestos destinados a financiar la fuerza pública, sistemas penales y judiciales representa entre el 2% y 9% del PIB en seis países de América Latina que fueron estudiados; y que los gastos en salud para paliar las consecuencias de la violencia representan entre el 0,3% y 5% del PIB en los mismos seis países⁶³. Otros efectos económicos que ocasiona la violencia son la disminución de las inversiones y la productividad, debido a la desconfianza e inseguridad. Como el BID dice:

*“La violencia genera violencia; la espiral ascendente de la violencia, a su vez, genera un importante costo económico y social consistente en la pérdida de crecimiento económico, un menor capital social, el agravamiento de la pobreza y una mayor desigualdad.”*⁶⁴

Otro organismo internacional que está promoviendo la incorporación en la agenda del debate sobre la reducción de los índices de la violencia es la Organización Mundial de la Salud. Ellos han enfocado el asunto como “un problema de salud pública”, interdisciplinario, que se basa en datos científicamente comprobables que permitan establecer políticas de prevención de la violencia. La orientación de la OMS hace especial énfasis en la educación mediante el uso de los datos cuantitativos, de las cifras que pueden servir para que los tomadores de decisiones implementen programas que permitan reducir los índices de violencia. En su Informe mundial sobre la violencia y la salud, la OMS dice explícitamente cuál es su intención:

*“El objetivo de la salud pública es crear comunidades seguras y sanas en todo el mundo. Una prioridad importante hoy en día es persuadir a los diversos sectores, tanto a escala mundial como nacional y comunitaria, de que se comprometan con este objetivo”*⁶⁵

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Etienne G. Krug, Dahleberg Linda, Mercy James, Zwi Anthony y Lozano Rafael, en Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Mundial de la Salud, 2003. Pág. 21

Para crear esas “*comunidades seguras y sanas*”, la OMS recomienda en su informe, entre otras cosas nueve acciones:

a) Crear un plan de prevención de la violencia a nivel nacional que incorpore la participación de actores de diversos sectores y que tengan coordinación con actores locales;

b) Crear un sistema de información estadística que sirvan para el diseño de programas y proyectos;

c) Apoyar procesos investigativos que determinen las causas, consecuencias y formas de prevención de la violencia, para conocer las especificidades del tema en las distintas regiones

d) Promover respuestas de prevención primaria especialmente en grupos más vulnerables;

e) Fortalecer los servicios de salud, jurídicos y sociales que apoyan a las víctimas, ofrecer apoyo, evitar la “revictimización”⁶⁶ de las víctimas, dar apoyo social y prevención

f) Promover la equidad de género como medida para terminar con las desigualdades entre hombres y mujeres que en ciertos contextos sociales y culturales son factores que generan violencia

g) Fortalecer las relaciones, comunicaciones y el intercambio de información entre las organizaciones que trabajen en prevención de la violencia

⁶⁶ *Ibíd.* P. 272

h) Fiscalizar el cumplimiento de tratados internacionales y legislación relacionada con la protección y respeto de los derechos humanos de las mujeres, niños y niñas, grupos étnicos, raciales, etc y,

i) Buscar respuestas al tráfico de armas y drogas tanto a niveles nacionales como internacionales.

Finalmente es de destacar la influencia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador, que permanentemente ha publicado investigaciones sobre violencia y seguridad ciudadana y actualmente da un importante apoyo técnico en el Observatorio Metropolitano para la Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito. FLACSO se ha convertido en uno de los puntales del Municipio al realizar publicaciones y permanentes jornadas de reflexión y debate, con los que se busca no solo concienciar a la ciudadanía sino proveer de información a los tomadores de decisiones sobre las experiencias exitosas llevadas a cabo en América Latina. En el año 2002 FLACSO presentó el libro “*Diagnóstico de Violencia y Seguridad Ciudadana*”, un análisis sobre la violencia en el Ecuador durante la década de los noventa que sirve como línea de base para posteriores análisis; y “*Seguridad Ciudadana. ¿Espejismo o Realidad?*” una compilación de artículos de autores latinoamericanos que trazan un mapa conceptual y se convierten en un estado del arte para esta parte del continente.

Pero el aporte más directo de la Facultad hacia el Municipio ha sido mediante el proceso de construcción de herramientas que ayuden al proceso de toma de decisiones. Fue así como surgió el *Observatorio de Seguridad Ciudadana en Quito*, que busca proporcionar información confiable a los responsables de la elaboración de las políticas públicas para orientar sus decisiones, mediante una metodología que permita caracterizar los diferentes tipos de violencia, definir su magnitud, evaluar sus causas y sus repercusiones en la salud pública. La información que proporciona el observatorio se sustenta en fuentes institucionales y en encuestas de opinión dirigidas a la comunidad, en síntesis, el propósito del Observatorio es el siguiente:

“Intercambiar, recopilar, analizar y difundir información sistemática y actualizada del comportamiento del delito, violencia intrafamiliar y de género en el Distrito Metropolitano de Quito, para convertir esa información en una herramienta para mejorar la seguridad, a través de acciones institucionales que faciliten el establecimiento de políticas públicas e intervenciones que controlen la violencia y promuevan la seguridad ciudadana”⁶⁷.

Adicionalmente a eso, FLACSO mediante el Programa de Políticas Públicas y Gestión, colaboró en un estudio comparado entre América Latina y Sudáfrica sobre sistemas de justicia penal *“que abordó tres problemáticas a nivel de diagnóstico (policías, justicia penal y cárceles)”⁶⁸.*

El más reciente proyecto de la FLACSO en el tema de seguridad se enmarca en la visión multicausal de la violencia y en la necesidad de enfrentar el problema no solo como represión sino también como prevención. De allí que en coordinación con el Distrito Metropolitano de Quito, trabaja con la Dirección de Rehabilitación Social en un proyecto de investigación para lo cual se ha constituido un equipo interdisciplinario que se encarga de analizar y realizar propuestas de reformas a la rehabilitación social en el país.

3.2.4.2. LA PROPUESTA DEL CONGRESO

Un último actor a considerar es una propuesta legal que se discute en el Congreso Nacional. En una iniciativa de la diputada Miriam Garcés, ex Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana de Quito, se propone crear un Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana que estaría regido por una Secretaría Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que, entre otras cosas debería definir las políticas de seguridad y el plan nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y conformar y operar un sistema de información. Según el proyecto de ley el Sistema de Seguridad debería atender los siguientes niveles:

⁶⁷ www.quito.gov.ec

⁶⁸ Carrión, Fernando. Memoria de una Gestión FLACSO 1996-2004. FLACSO. Pág. 127

“Control y represión: Coordinación Policía Nacional, Función Judicial. Intervención social: Protección especial a la población en riesgo: Niños, niñas, adolescentes, mujeres, discapacitados, tercera edad, violencia doméstica.

Modificación de la cultura: Superar la cultura de violencia. Concienciar y sensibilizar a través del sistema educativo y medios de comunicación.

Participación ciudadana: Involucrando a la comunidad en la acción contra la violencia y la seguridad ciudadana.

Prevención y coordinación con instituciones que atienden la seguridad frente a desastres naturales y flagelos en edificios públicos y privados”⁶⁹.

La Ley pretende que se norme a las instituciones públicas y privadas que se encarguen de prevenir “la violencia social, doméstica y todo tipo de inseguridad ciudadana, así como coordinar con la Policía Nacional para el control y represión del delito”⁷⁰. Para eso contempla la creación de consejos provinciales y cantonales de seguridad y convivencia que deberían estar integrados por representantes gubernamentales, medios de comunicación y representantes de la sociedad civil y que tendrían como objetivo “ejecutar las políticas y estrategias nacionales de seguridad, ejecutar los planes locales de protección a la población en riesgo, poner en ejecución planes comunales que demande el cantón”⁷¹, entre otras actividades que incluyen la participación ciudadana y la coordinación con la fuerza pública, bomberos y defensa civil.

El proyecto, que aún no ha sido aprobado en el Congreso, cuenta con opiniones a favor y en contra. Los que lo apoyan destacan la importancia de contar con un marco legal que respalde la labor que están realizando los municipios en coordinación con la Policía, los que están en contra consideran innecesario incorporar a los gobiernos intermedios en la adopción de políticas públicas de seguridad ciudadana y rechazan la concepción represiva que se le concede a la acción policial y la escasa especificación de la concepción de localidad que debería considerar la política de seguridad ciudadana. En

⁶⁹ Presentación de la Ley de creación del sistema integral de Seguridad y convivencia ciudadana. Archivo electrónico

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*

todo caso está hecha la propuesta y es la primera vez que desde el Congreso se busca impulsar un mecanismo de elaboración de políticas de seguridad con la concepción de ciudadanía.

Tanto este último actor como los otros descritos en este acápite han ejercido importantes influencias en el proceso de toma de decisiones llevado a cabo en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, pero aparte de ellos, desde el año 2000 ocurrieron sucesos que influyeron directa e indirectamente en las decisiones adoptadas sobre seguridad ciudadana, se trata de experiencias de municipios vecinos de la región que estimularon la adopción de ciertas políticas en el Municipio quiteño. Ese será el tema del siguiente acápite.

3.3. EXPERIENCIAS REGIONALES

Como ya se mencionó, cuando Paco Moncayo se presentó como candidato a Alcalde de Quito en el año 2000, una de sus promesas fue combatir la delincuencia. El compromiso llamó la atención puesto que hasta entonces la seguridad no había sido asumida por los gobiernos locales pese a que los actos de violencia y la percepción de inseguridad aumentaban en el Distrito Metropolitano. El ofrecimiento que pareció novedoso en Quito, no fue casual ni innovador pues desde principios de la década de los noventas, la mayoría de los municipios de América Latina ya trabajan en el tema. En 1992, es decir, 8 años antes, el mismo ofrecimiento le sirvió a Rodrigo Guerrero para llegar a la Alcaldía de Cali⁷². Ofrecimientos de ese tipo no son extraños en Colombia en donde la seguridad es una competencia local y el Alcalde es el Jefe de la Policía de su localidad. Eso ha hecho que en ciudades como Cali y Bogotá, los gobiernos locales tengan roles protagónicos que traspasen las fronteras de sus localidades y sirvan de modelos para ciudades con características comparativamente similares como Quito.

3.3.1. LA EXPERIENCIA DE CALI

A nivel latinoamericano el tratamiento de la seguridad ciudadana por parte de las alcaldías no es un tema nuevo en la agenda pública. Para 1999 más de 30 alcaldes se

⁷² <http://www.iadb.org/sds/doc/2112spa.pdf>

reunieron en Río de Janeiro para discutir “*las políticas de atención y prevención de la violencia a nivel municipal*”⁷³ y crearon la *Red Informal de Alcaldes contra la Violencia*.

Uno de los programas más influyentes fue DESEPAZ, producto del consenso de un grupo especial de ciudadanos y ciudadanas escogidos por el Alcalde de Cali para que establezcan líneas generales de trabajo para la política pública de seguridad. La labor empezó con la coordinación intersectorial, así que el Alcalde organizó reuniones semanales con los jefes de las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana en los denominados Consejos Municipales de Seguridad, en las que “*se revisaba lo acaecido en la semana anterior y se programaban acciones especiales con la idea de prevenir problemas*”⁷⁴. Estos consejos formaban parte de la programación denominada “Fortalecimiento institucional del orden ciudadano” que incluía otros aspectos como el mejoramiento de la Policía, de las inspecciones de Policía (una especie de juzgados) y la sistematización de la justicia.

Uno de los puntos más interesantes fue el del mejoramiento policial. DESEPAZ averiguó que en promedio los agentes del orden tenían 2do. año de secundaria, así que organizó un proyecto “*para lograr que todos los agentes tuvieran secundaria completa en un plazo de 18 meses*”⁷⁵, los policías pagaban la mitad del precio de los cursos que incluían derechos humanos y principios constitucionales.

El Municipio se preocupó también del problema de vivienda de los policías. En promedio solo 2 de cada 70 alquilaban viviendas institucionales algo baratas. Los demás se arreglaban como podían para vivir. Así que junto al sector privado iniciaron un programa de vivienda municipal al que podían acceder los 3500 agentes del orden, 1000 de los cuales tuvieron una casa propia al final del mandato de Guerrero. En paralelo, los policías recibían capacitación, equipos de comunicación, vehículos y mayor presupuesto para gasolina.

⁷⁴ <http://www.iadb.org/sds/doc/2112spa.pdf>

⁷⁵ <http://www.iadb.org/sds/doc/2112spa.pdf>

El área judicial tampoco fue desatendida, se mejoraron los ambientes de las Inspecciones de Policías (juzgados), se amplió la gama de servicios creando Centros de Conciliación, Consultorios Jurídicos, Comisarías de Familia, Casas de Paz *“para la agrupación de todos estos servicios, anexos a una Inspección de Policía, una estación de Policía y los servicios de medicina legal”*⁷⁶, esta última es actualmente una estrategia nacional.

En cuanto a medidas de participación ciudadana las más sobresalientes fueron la Ley semi-seca (cuya versión bogotana, la Ley Zanahoria será explicada más adelante) y la prohibición de portar armas.

3.3.2. LA EXPERIENCIA DE BOGOTÁ

Un segundo modelo de importancia regional es el de Bogotá. Es tan fuerte la influencia de esa ciudad, que actualmente el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana recibe asistencia técnica de Hugo Acero, de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Este nexo ha permitido conocer de cerca el proceso bogotano que ha sido largo y continuo. Empezó a finales de 1994 con un programa de modernización de las comunicaciones de la Policía que buscaba mejorar la eficiencia de los uniformados, mejorando especialmente el tiempo de respuesta frente a las demandas ciudadanas.

En 1995 el presupuesto de la Policía se incrementó, se modernizó el parque automotor y se consiguió que la institución contara con las herramientas necesarias para cumplir su función de control en las calles. Paralelamente a estas acciones la Alcaldía de Bogotá destinaba recursos para capacitación y actualización de conocimientos, realización de investigaciones sobre violencia y sensibilización ciudadana y creación de los Frentes locales de seguridad, unas organizaciones comunitarias que buscaban combatir el miedo entre vecinos. Se creó el Consejo Distrital de Seguridad y el Comité de Vigilancia Epidemiológica y para 1996 ya contaban con la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

⁷⁶ *Ibíd.*

Se implementaron programas polémicos como La Hora Zanahoria, que por decreto, puso restricciones horarias a la diversión en lugares públicos, obligando a establecimientos de nocturnos y licorerías a cerrar a la 01:00 de la madrugada. El impulsor de esta medida fue el entonces alcalde mayor de Bogotá, Antanas Mockus, quien en un estudio técnico titulado “*Cultura ciudadana programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá-Colombia 1995-1997*”, explica algunas de las más importantes medidas llevadas a cabo durante sus administraciones. Respecto a la Ley Zanahoria explica:

“Esta medida se apoyó con otras que buscaban fomentar regulación cultural, autorregulación y sanción. Las propuestas televisivas “Entregue las llaves” y “El conductor elegido” ayudaron a fortalecer la regulación ejercida por los ciudadanos. Se mejoraron también el control en las vías en horas nocturnas y la aplicación de sanciones a los conductores embriagados. Se creó el programa piloto de educación “Saber antes de beber, uso responsable del alcohol” para mostrar las diversas consecuencias que acarrea el consumo de bebidas alcohólicas, desde sus efectos bioquímicos, hasta los efectos sobre el ambiente y el grupo que bebe con el consumidor”⁷⁷.

Como complemento a las medidas de coerción se impulsaron programas de justicia alternativa orientados a acercar la justicia a la ciudadanía, se ampliaron las cárceles y se instalaron cámaras de video en los puntos más críticos del Distrito. Y en 1999 se creó la Policía Comunitaria con el objeto de “*acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado, a través de la integración de la administración local, la policía y la comunidad en procura del mejoramiento de la calidad de vida*”⁷⁸

3.3.3. LA EXPERIENCIA DE CHILE

⁷⁷ Mockus, Antanas. “Cultura ciudadana programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá-Colombia 1995-1997” En <http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf>

⁷⁸ Acero, Hugo. “Seguridad y convivencia en Bogotá”. En Carrión, Fernando (editor) “Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?” FLACSO Ecuador, OPS/OMS. Pág. 465

Hay un tercer caso que sin dudas ha marcado una importante pauta en la gestión sobre seguridad ciudadana en América Latina. Es el caso de Chile, muy diferente al colombiano, en el que el Gobierno central a través del Ministerio del Interior ha liderado las medidas en el tema de seguridad. Desde 1997 han trabajado en fortalecer a la Policía, llevan un sistema unificado de información y desde marzo del 2001, conjuntamente con la Fundación Paz Ciudadana impulsan el proyecto “Plan Comuna Segura, Compromiso 100”, que busca incluir soluciones locales en los planes integrales de prevención, potenciando el papel de los municipios y la participación de la comunidad. Al respecto, Jorge Burgos, diputado y ex subsecretario del Interior, y Patricio Tudela, jefe de informaciones y estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile, señalan lo siguiente en su artículo “*Seguridad Ciudadana en Chile: los desafíos de la participación y la modernización para una política pública*”:

“Nuestra política es que cada municipio –a través de un consejo de seguridad– se constituya en eje articulador de iniciativas en seguridad ciudadana en el espacio local, llevando adelante un proceso de planificación estratégica que ordene el desarrollo de planes y medidas específicas de prevención social, en estrecha coordinación con los demás órganos del Estado”⁷⁹.

Los consejos están siendo implementados en 24 municipios chilenos y están integrados por el Alcalde, dos concejales, representantes de los Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones, tres integrantes de la junta de vecinos y de organismos representativos de cada comunidad. Mediante el establecimiento de estos comités las autoridades buscan conocer las demandas ciudadanas en el tema de la seguridad, para implementar políticas focalizadas acorde al tipo de violencia que afecta a cada sector. Otro de los objetivos del Plan es “*crear un sistema de financiamiento que permita coordinar los medios existentes y entregar recursos a proyectos relacionados con el tema, mediante un fondo concursable. De esta manera se asegura la realización de acciones congruentes con la realidad comunal y niveles mínimos de capacidad y excelencia para conseguir el éxito de las propuestas*”⁸⁰.

⁷⁹ Burgos, Jorge y Tudela, Patricio. “Seguridad Ciudadana en Chile”. En Carrión, Fernando (editor) “Seguridad ciudadana: ¿Espejismo o realidad?”. FLACSO Ecuador OPS/OMS. Pág. 491

⁸⁰ http://www.pazciudadana.cl/haciendo/doc/comuna_segura.PDF

Los consejos deben reunirse al menos una vez al año para rendir cuentas a la comunidad, “elaborar un informe anual que contenga los planes de acción, el número de proyectos presentados, la proporción ejecutada, su fuente de financiamiento y evaluación”⁸¹; también deben organizar el trabajo de todo el año, que comprende tareas como reunir y difundir información, elaborar y aprobar el Plan Comunal de Seguridad Ciudadana⁸², seleccionar proyectos que se postulen al Fondo Concursable de donde se distribuyen recursos para toda la nación. Este Fondo es la principal fuente de financiamiento de los proyectos comunitarios, pero adicionalmente el Gobierno Central destina recursos económicos y técnicos para financiar iniciativas locales de prevención de la violencia y promoción de la seguridad ciudadana.

Como se ve, en Chile la seguridad es tratada desde el centro por el Ministerio del Interior y desde allí es aplicada a las localidades, sin perder por esto su especificidad y contando con un elemento adicional: la participación de las comunidades. En cambio las experiencias de Bogotá y Cali surgen de lo local con medidas de control muchas veces represivas, impopulares, que han logrado reducir el crimen y la inseguridad. Los tres modelos de gestión han ejercido -en distintos grados-, influencia en el Municipio de Quito tal como se analizará en el próximo capítulo.

⁸¹ http://www.pazciudadana.cl/haciendo/doc/comuna_segura.PDF

⁸² Burgos, Jorge y Tudela, patricio. Op. Cit. Pág. 491-492