

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO

(Sede Ecuador)

MAESTRÍA EN

CIENCIAS SOCIALES

CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

DELINCUENCIA CALLEJERA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

CIUDADANA EN QUITO (2001-2005)

JUAN CARLOS PACHECO GIRALDO

MARZO DE 2006

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos.....	7
Introducción	8
La posición de la delincuencia callejera frente al fenómeno violento	12
La ubicación del robo “predatorio” en la victimización y en la relación víctima-victimario	18
La hipótesis a defender	22
Capítulo 1: Un contexto problemático	25
1.1 Violencia, Transgresión y victimización	25
1.1.1 Los homicidios	25
1.1.2 Robos y agresiones.....	30
1.2 Quito: Un entorno propicio para la violencia y la delincuencia.....	35
1.3 Conclusiones.....	37
Capítulo 2: Explicaciones sobre las personas que delinquen.....	38
2.1 La discusión actual sobre la criminalidad y la violencia.....	38
2.1.2 Discusión Teórica: tomar un camino	39
2.1.2.1 Elementos generales	39
2.1.2.2 El enfoque epidemiológico	40
2.1.3 Personas que delinquen en el Cono Sur.....	45
2.2 El curso de vida (course of life): una perspectiva dinámica del crimen	47
2.2.2.1 Síntesis del estado del arte para las teorías del “curso de vida”	48
2.2.2.2 Teoría de Loeber y LeBlanc.....	50
2.2.2.3 Aged-Graded Theory.....	53
2.2.3 Discusión	53
Capítulo 3: La delincuencia callejera en Quito	55
Preámbulo	55
3.1 El “curso de vida” en las historias de personas que han delinquido	57
3.1.1 Infancia (0-10 años).....	58
3.1.2 Pubertad y adolescencia (10-18 años)	64
3.1.3 Transición a la adultez joven (18 y más años)	72
3.1.4 Desistir	79
3.2 Un ejemplo: el caso de Carlos, ¿puede el amor redimir?	82
3.2.1 Los antecedentes familiares	83
3.2.2 Un viraje decisivo: droga y robo.....	83
3.2.3 Años de droga y crimen.....	85
3.2.4 Cárcel y más cárcel	88
3.2.5 Esperanza hoy: ¿puede el amor redimir?	88
3.2.6 Moraleja	89
3.2.7. Algunos puntos de análisis	90
3.2.7.1 Explicación y la historia de vida de Carlos	90
3.2.7.2 Reflexiones generales	90
3.3 Conclusiones.....	91
Capítulo 4: La construcción de la agenda de Seguridad Ciudadana (2001-junio de 2005).....	98
4.1 Aspectos generales.....	98
4.2 La subida de Paco Moncayo a la alcaldía	99
4.2.1 Antecedentes.....	99
4.2.2 El comienzo	100
4.3 Cambio de rumbo: la dirección de Miriam Garcés	102

4.4.1 Un énfasis que no cuaja: la visión de salud	108
4.4.2 El Pacto por la Seguridad	109
4.4.2.1 La influencia de Bogotá.....	109
4.4.2.2 El diagnóstico en el documento “Pacto por la seguridad”.....	112
4.5 La presión ciudadana	114
4.6 La consolidación de la agenda: vigilantismo y control	116
Capítulo 5: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (NACIONAL)	123
5.1 Elementos generales	123
5.2 Los vacíos legales.....	126
5.3 La Presidencia de la República	127
5.4 El Ministerio de Gobierno y Policía	127
5.5 Municipio y Policía Nacional	129
5.5.1 La crisis de la Policía	129
5.5.2 Las relaciones de la Policía con el Municipio de Quito.....	129
5.5.2.1 CORPOSEGURIDAD y la Policía	130
5.5.2.2 El trabajo con la comunidad y la policía comunitaria.....	134
5.6 El Municipio de Quito y el Sistema Judicial	138
5.6.1 Introducción: la crisis.....	138
5.6.2 Las relaciones entre el Ministerio Público y el Municipio de Quito	140
5.6.2.1 El problema de la eficiencia y los CEMEJ	141
5.6.2.2 El programa de protección a testigos	141
5.7 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación.....	143
5.8 La Dirección Nacional de Género y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana	144
5.9 Conclusiones.....	146
Capítulo 6: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (LOCAL)	148
6.1 Elementos generales	148
6.2 La Dirección de Seguridad, el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Comisión de Seguridad del Concejo.....	148
6.2.1 El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.....	148
6.2.2 La Comisión de Seguridad del Concejo	150
6.3 El eje social y la Dirección de Seguridad.....	150
6.3.1 La Dirección de Salud	151
6.3.2 La Dirección de Educación	151
6.3.3 El Patronato San José.....	152
6.4 La gestión de la Dirección de Seguridad	156
6.4.1 La Unidad PA-VIF-G-MI	156
6.4.1.1 Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	158
6.4.1.2 Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ’s).....	159
6.4.2 La Unidad de Convivencia Ciudadana.....	162
6.4.3 La Policía Metropolitana.....	167
6.5 A modo de conclusiones: el reforzamiento del modelo situacional	168
Capítulo 7: Segundo problema. Miedo al crimen y control situacional	172
Introducción.....	172
7.1 Aspectos generales.....	173
7.2 La percepción de inseguridad y el miedo al crimen	173
7.3 El modelo tradicional: Miedo al crimen/percepción del riesgo	175
7.3.1 Las teorías tradicionales	176
7.3.1.1 La perspectiva sociodemográfica.....	176

7.3.1.2 El modelo ecológico	176
7.3.1.3 El modelo de las “actividades de rutina.....	177
7.3.1.4 El modelo de integración vecinal	177
7.3.2 El modelo a explorar	178
7.3.2.1 Las hipótesis	178
7.3.2.2 El miedo al crimen y las personas individualmente consideradas	180
7.3.2.2.1 Percepción de inseguridad y victimización	180
7.3.2.2.2 Sexo, edad y nivel educativo	181
7.3.2.2.3 Empleo e ingresos.....	183
7.3.2.3 El miedo al crimen y los jefes de hogar.....	184
7.3.2.3.1 La percepción de inseguridad y la victimización	184
7.3.2.3.2 Aspectos sociodemográficos	185
7.3.2.3.3 Empleo e ingresos.....	186
7.3.2.3.4 Solidaridad barrial.....	187
7.3.2.3.5 Sistemas de seguridad para el hogar	187
7.4 Modelo socio-político: Instigadores del miedo.....	189
7.4.1 La demanda ciudadana por mayor control.....	194
7.4.2 La construcción del miedo a partir de los medios de comunicación.....	198
7.4.2.1 Los periódicos.....	199
7.4.2.1.1 Los temas	199
7.4.2.1.2 Un ejemplo: el manual de seguridad impulsado por La Hora	203
7.4.2.2 La televisión	205
7.4.2.2.1 Aspectos generales.....	205
7.4.2.2.2 Los “Noticieros de la Comunidad” en Quito y su mensaje.....	207
7.5 Conclusiones.....	214
Capítulo 8: Tercer problema. Desconocimiento de la realidad.....	217
Introducción.....	217
8.1 Precariedad en la producción de conocimiento	217
8.1.1 Las encuestas de victimización	217
8.1.2 Ensayística, generalismo y ausencia de estudios para Quito	219
8.2 La debilidad del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	227
8.2.1 Aspectos generales.....	227
8.2.2 El tipo de información producida o procesada.....	228
8.2.3 Gestión de la información	232
8.2.4 Los cambios recientes.....	237
8.2.5 Los efectos del Observatorio.....	238
8.3 Conclusiones.....	240
8.3.1 Sobre las condiciones de la información.....	240
8.3.2 Sobre el Observatorio	241
8.3.2 Las consecuencias para la gestión.....	250
Conclusiones y Recomendaciones	252
Introducción: lo político es esencial.	252
A. Conclusiones generales	255
B. Recomendaciones.....	267
Bibliografía.....	282
ANEXO CAPÍTULO 2A	288
ANEXO CAPÍTULO 2B	292
ANEXO CAPÍTULO 3A	295

ANEXO CAPÍTULO 3B	300
ANEXO CAPÍTULO 4A	414

Capítulo 4: La construcción de la agenda de Seguridad Ciudadana (2001-junio de 2005)

4.1 Aspectos generales

En este capítulo se mostrará la evolución de la agenda de la política pública de seguridad ciudadana, resaltando las principales administraciones, y en específico la consolidación realizada con Lorena Vinueza. Aquí también se mostrará cómo el modelo construido es un modelo concentrado en la vigilancia y el control, lo que cataloga la política de Quito en un esquema que sin ser tan autoritario como el de Nueva York (por ejemplo), dista sustancialmente de ser inclusivo. Y aquí hay que resaltar el fuerte papel que tuvieron las asesorías internacionales, que llevaron al Municipio a una ruta que es eminentemente situacional.

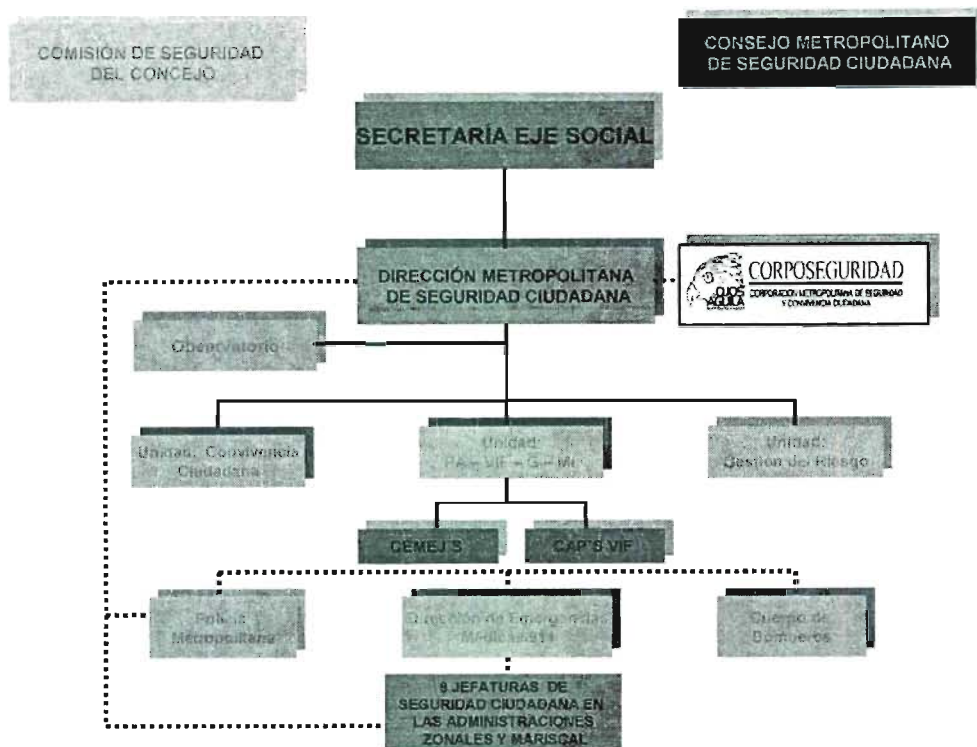
La Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia fue creada en 1979 como Dirección de Seguridad, orientada a problemas de riesgos naturales. En 2000 fue transformada, al añadirsele funciones en seguridad y convivencia. Tradicionalmente hizo parte de la Dirección de Gestión del Desarrollo hasta el 2004, cuando cambia la estructura organizativa del Municipio⁵³.

Esta Dirección actualmente hace parte de la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social que agrupa además a la Dirección de Salud, a la Dirección de Educación y al Patronato San José.

En la actualidad el organigrama de la Dirección de Seguridad es el siguiente (Gráfico 4.1):

⁵³ En el presente trabajo se excluirá del análisis la Unidad de Gestión de Riesgos.

Gráfico 4.1
Organigrama de la Dirección de Seguridad Metropolitana



4.2 La subida de Paco Moncayo a la alcaldía

4.2.1 Antecedentes

En la historia de la Dirección de Seguridad Ciudadana hay temas que se han ido imponiendo en la agenda y que por lo tanto han generado ejes privilegiados de gestión.

Así, en 1996 durante su campaña de reelección a la alcaldía, Jamil Mahud planteaba que el tema de seguridad era prioritario y se comprometió a trabajar en el tema, por lo que al ser electo pidió asesoría a la Alcaldía de Cali⁵⁴ (Rodríguez, 2004: 110).

En la administración de Roque Sevilla se plantearon medidas como las siguientes (Rodríguez, 2004:38-39): limitación al consumo de licor, limitación al servicio de bares y similares hasta las 2:00 a.m., conformación del Consejo de Seguridad⁵⁵, plan Piloto de seguridad (mejoramiento del espacio público y base de datos sobre violencia), conversaciones para el despeje del Centro Histórico, posible modificación del la Dirección de Seguridad (prevención de la delincuencia) y creación de las “Unidades de Seguridad Ciudadana” en cada una de

⁵⁴ Cali había desarrollado una experiencia con el programa DESEPAZ, impulsada por el alcalde Rodrigo Guerrero y cuyo enfoque era preminentemente epidemiológico.

⁵⁵ Conformado por representantes del Municipio, la Comandancia de Policía, la Corte Superior de Justicia, la Conferencia Episcopal, la Dirección Provincial de Salud, delegados de Derechos Humanos, de medios de comunicación y de organizaciones femeninas relacionadas con el tema de violencia intrafamiliar

las administraciones zonales para coordinar actividades con la comunidad en contra de la delincuencia. Según Rodríguez (2004: 39), el Municipio empezaba a gestionar un préstamo del BID (que finalmente no se obtendría) y paralelamente recibía asesoría de Cali en los temas de seguridad.

En una administración que estaba al final de su periodo se nota que las acciones eran típicamente situacionales, con fuerte énfasis en la acción policíaca. Aún más, el diagnóstico era banal, pues se refería a la falta de empleo y la salida rápida se orientaba a plantear más vigilancia.

4.2.2 El comienzo

En su campaña para la Alcaldía el General (r) Paco Moncayo promovió el tema de la seguridad como uno de los fundamentales⁵⁶, con énfasis en la comunicación, la participación ciudadana (“Brigadas Barriales”) y acción de la Fuerza Pública. En efecto el Plan Siglo XXI planteaba generar una cultura de seguridad ciudadana (medios de comunicación), manejo de las zonas de tolerancia y centros penitenciarios.

Cuando subió a la Alcaldía fortaleció la Dirección de Seguridad Ciudadana, que ya venía de la anterior administración. En un principio la dirección les fue encargada consecutivamente a generales en servicio pasivo de la Policía Nacional, lo que significaba simplemente la extensión de una visión policíaca en las acciones de la Alcaldía⁵⁷.

Se planteó un trabajo coordinado con la Policía Nacional, y es así que el alcalde se reunió con el Director General de Operaciones con el General José Vicente Villacís y con el General Jorge Molina, Comandante General del Ejército. Entre una de las cosas que se decidieron fue el nombramiento de un coordinador para que sirviera de enlace entre la alcaldía y la Policía Nacional. Además se formuló desde la misma policía un Plan de Operaciones.

En palabras del Coronel (r) Luis Venegas⁵⁸, en ese momento se dieron roces porque “*el Municipio quería que la Policía se subordine al Municipio*”, pues se querían hacer los planes desde el Municipio y allí

⁵⁶ Según el Diario Hoy, el candidato Paco Moncayo planteaba para la seguridad ciudadana un plan: “Su plan se asienta en educación a través de los medios de comunicación que generen una cultura de seguridad ciudadana, ambiental, turística, alimenticia y de higiene”. Además habrá una sectorización para ubicación de áreas de tolerancia y de centros penitenciarios.” Y continuaba este periódico: El candidato Paco Moncayo busca implementar modalidades de protección tanto en los barrios como en los colegios, mediante una agresiva campaña de comunicación. El objetivo primordial es que el principio de seguridad nazca en las instituciones educativas y llegue hasta los hogares. Su plan también busca ampliar varios servicios de seguridad en la comunidad, sin descuidar la posibilidad de atención inmediata. Este trabajo estará coordinado y contará con el asesoramiento de la fuerza pública. Moncayo prestará atención a los casos en que se irrespeten los derechos humanos. Por último, incentivará a los ciudadanos para que participen en programas de prevención del delito, mediante la conformación de brigadas barriales. En: Diario Hoy, <http://www.hoy.com.co/especial/dec00/2picho.htm>

⁵⁷ Se nombró al General de la Policía (r) Mario Acosta como Director de la Dirección, quien no estuvo mucho tiempo y luego estuvo el General Holguer Santana, también por poco tiempo. De todas maneras En la época de los generales, además de la Policía Nacional, se integraron Bomberos, Defensa Civil y Cruz Roja, que de acuerdo a la Ley son aquellos que conforman la defensa civil. A los anteriores se integró la Policía Metropolitana, que ya dirigía Jorge Costa.

⁵⁸ Entrevista personal. En aquellos momentos el coronel Venegas era comandante de la Unidad para el Centro Histórico de la Policía Nacional.

incorporar a la Policía⁵⁹. Ello obligó a conversaciones que llevaron a que la Policía diseñara planes para el Distrito Metropolitano.

Por ejemplo, el 29 de noviembre de 2001 el alcalde afirmaba en una entrevista al Diario La Hora: (subrayado nuestro):

- *Periodista: De todos modos, ¿qué hace la municipalidad?*
- *Alcalde: La municipalidad hace lo que por ley le corresponde. En primer lugar hemos hecho un plan de apoyo a la Policía, porque si la Policía no actúa nosotros no vamos a poder hacer nada. ¿Cómo le hemos apoyado? Le hemos construido cuarteles, le hemos entregado 150 motos, combustible y logística, pero sobre la Policía nosotros no tenemos ni mando, ni control, ni nada.*

Desde la perspectiva de la Policía Nacional se comenzó a patrullar el Centro Histórico reteniendo a los muchachos que no estaban en la escuela y llamando a los padres. El Municipio facilitaba psicólogos, que conversaban con los muchachos y sus padres.

El General (r) Santana, jefe de la Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se concentraba en operativos de control, como eran las requisas por armas (en asocio con la Policía y el Ejército) y el control de establecimientos por la venta de bebidas alcohólicas, a lo que se agregaba un apoyo al funcionamiento de las Brigadas Barriales impulsadas por la Policía Nacional⁶⁰. En esa época ya se discutía sobre una tasa de seguridad para Quito.

Hacia agosto de 2001 se presentaría el plan de seguridad “*que fue aprobado por el Concejo Metropolitano como una medida urgente de frenar los actos de violencia urbana. Por la ordenanza A069 se controlaban los horarios de atención en establecimientos nocturnos, prohibía la venta de licor a menores de edad y después de media noche y establecía mecanismos para realizar operativos conjuntos con la Policía y el Ejército.*” (Rodríguez, 2004: 141)⁶¹.

Fue en el segundo semestre de 2001 cuando el Alcalde recibió las mayores críticas a su política de seguridad. Según lo reseña Rodríguez (2004) en octubre se dio el asesinato de la profesora alemana Christa Burkhardt y la consiguiente protesta de la Embajada; se publicó en ese mismo mes una encuesta de percepción en el Diario Hoy que señalaba que el 48% de los quiteños se sentían con miedo e inseguridad; en noviembre surgió la convocatoria por parte de Guillermo Molina Usbeck de conformar un movimiento en defensa de la vida y la

⁵⁹ Hay que recordar que desde la perspectiva de este organismo su misión constitucional es la de preservar el orden público, misión que le atañe exclusivamente. Esta atribución constitucional tenía preeminencia en ese momento. En la actualidad ha sido morigerada por una reforma en el año 2004 a la Ley (ahora Orgánica) de Régimen Municipal (Art. 15, numeral 19), en donde se posibilita la coordinación de acciones entre la Policía y los municipios para la protección, seguridad y convivencia ciudadana.

⁶⁰ Véase: Diario El Comercio, octubre 20 y noviembre 9 de 2001. Se hablaba ya de 172 brigadas barriales constituidas (Diario El Comercio, 20 de noviembre de 2001).

⁶¹ Esta medida fue implementada a mediados de los años noventa en Bogotá y su idea, impulsada por el Alcalde Mockus, resalta lo “zanahorio”, que es una expresión colombiana que señala la inocencia e ingenuidad.

seguridad ciudadana, convocatoria que fue divulgada por televisión; y finalmente se evidenciaron posiciones opuestas por parte de la Democracia Popular en el seno del Concejo.

4.3 Cambio de rumbo: la dirección de Miriam Garcés

Con la entrada de la líder de mujeres Miriam Garcés a la Dirección Metropolitana de Seguridad, en enero de 2002, el enfoque cambia⁶². Se impulsa el programa de Alarmas Comunitarias y se desarrolla el modelo de Policía Comunitaria (antes retenes) promovido por el General Calahorrano desde la Policía, al modo de los Comandos de Acción Inmediata de Bogotá. Se intensifica el control de expendio de licores y centros de diversión⁶³. Sin embargo, se privilegiaría un enfoque de carácter tecnológico, como se verá a continuación.

Miriam Garcés llega a la Dirección en el momento en que el problema de la seguridad parecía agudizarse, y permanecería en el cargo nueve meses, para posteriormente, por invitación del partido Izquierda Democrática entrar a la contienda electoral y ser electa Diputada por este partido.

A raíz de contactos previos del Alcalde con las autoridades de Medellín, recién posesionada Miriam Garcés viajó a esta ciudad colombiana. El programa de seguridad de Medellín se basaba en la tecnología y la capital del Ecuador entonces se asesoró de los “expertos” de Medellín, que difundieron la experiencia (incluyendo a otros alcaldes como el de Cuenca)⁶⁴. Estos expertos entregaron un Plan Estratégico de Seguridad que contemplaba tres aspectos: la integralidad de las instituciones que tienen a cargo el control y las emergencias, la modernización tecnológica y la participación ciudadana⁶⁵.

Un elemento fundamental para el sistema fue corregir la ineficiencia en las comunicaciones entre la Policía y la comunidad, en concreto la línea 101, pues los reclamos ciudadanos se concentraban en que la respuesta policíaca ante los llamados era bastante lenta. En la discusión se resaltaba la existencia de la “toma de justicia por mano propia” en razón a la ineficiencia y ausencia de la Policía. Este número integraría a la central de emergencia 911 (y los números 102 y 131), a la Policía, al Ejército, a la Cruz Roja y a la Defensa Civil. Se planteó la construcción de la central de atención, con una ampliación del sistema de recepción de llamadas, central que en la actualidad se ubica en la sede de la Policía ubicada en la Avenida Mariana de Jesús.

⁶² Es posible que el cambio en la Dirección se diera a raíz de las críticas que acusaban a Santana de ser represor (Diario Hoy, 29 de Octubre de 2001. Cita en Rodríguez, 2004: 116).

⁶³ En palabras del Coronel (r) Venegas, hasta la Directora en un principio salía a los operativos de control de los establecimientos.

⁶⁴ Según Rodríguez (2005: 130) Quito había tenido contactos previos con la ciudad de Medellín, ya que el alcalde Moncayo se había reunido con Luis Pérez (Alcalde de Medellín) a finales de 2001 y le había solicitado asesoría. Allí fue cuando conoció la experiencia del número único de emergencias “123”, el plan de alarmas comunitarias, el sistema de video vigilancia y el sistema de comunicaciones. A mediados de enero llegó a Quito el experto de Medellín, quien era Isaac Gaviria Zapata (Director de Metro Seguridad de la capital antioqueña), junto con el Coronel Leonardo Gallego (comandante de la Policía Metropolitana de Medellín y del Valle de Aburrá y una de las estrellas de la lucha contra la delincuencia organizada en Colombia) y Jorge Gallegos. Las reuniones en Quito se realizaron con el Alcalde, el Concejo Municipal y con el Ministro de Gobierno, en donde se enfatizó, entre otras cosas, la necesidad de la coordinación interinstitucional para el control antidelinctivo y la atención de emergencias. Para esa semana llegaría a Guayaquil el asesor William Bratton, diseñador y ejecutor de la política de “tolerancia cero” para Nueva York en la administración de Julius Guiliani. (Diario El Comercio, 21 de enero de 2002). Para sus recomendaciones ver Anexo 4A y la comparación con Quito.

⁶⁵ En: Diario Hoy, 28 de enero, citado por Rodríguez, 2004: 130-131.

También se propuso el establecimiento del sistema de video-vigilancia (denominado posteriormente “Ojos de Águila”), con la finalidad de establecer un programa de vigilancia pública, cuya central de monitoreo actualmente se encuentra también ubicada en la sede de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, es decir el número 101.

Finalmente el asesor Gaviria planteó una mayor participación ciudadana, la cual debía ser impulsada por un cambio cultural: seminarios con expertos, organización barrial, participación de organizaciones educativas, redes de apoyo ciudadano (idem).

Miriam Garcés también viajó a Bogotá y conoció la experiencia en seguridad de esta ciudad, en especial en los eventos deportivos y en la integración y rehabilitación de menores infractores que apoyaban la seguridad en el tránsito (Programa “Misión Bogotá”).

Según Garcés, en ese momento la Policía manejaba los datos como reservados y solo se disponía de los datos provenientes de la Policía Judicial, lo que no daba la dimensión de la inseguridad. Hubo una discusión interna sobre la necesidad de contar con estadísticas confiables y cuya referencia era Bogotá. Esta área se había incluido en el proyecto (fallido finalmente) que se había pasado al BID⁶⁶ por US\$6 millones, la cual finalmente se pudo impulsar por la alianza entre las Cámaras, el Municipio y la Policía. De la necesidad de una base de datos se pasaría a lo que posteriormente sería el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el cual debería ser independiente (*“para que la Policía no interpretara que la información no era neutral”*, en palabras de Miriam Garcés), por lo que se hizo un convenio con la FLACSO, (que era una de las pocas instituciones que había trabajado el tema con Fernando Carrión), para montarlo.

Desde lo comunitario se impulsaron los Comités de Seguridad⁶⁷, que previamente tenían la figura de Brigadas Barriales (con un enfoque policial, ya que eran impulsadas por la misma Policía Nacional). Así, con la comunidad se hacía un diagnóstico (de inseguridad y de solidaridad), con la mira de combatir el individualismo y promover los niveles de organización y de veeduría ciudadana. Se pudo constatar que la gente no se conocía entre sí, que aunque desconfiaba en la Policía creía que esta institución era la que debía solucionar los problemas, que había una expansión de las empresas de seguridad, pero que muchos barrios no podían asumir tales costos. Por tanto se comenzaron a impulsar las alarmas comunitarias (previa la organización del barrio o la calle) a costos diferenciados según las distintas posibilidades de la comunidad.

⁶⁶ El proyecto se dirigía a: (a) constituir el Observatorio, (b) capacitar a la Unidad Especial de la Policía Nacional con perfil en policía comunitaria (c) realización de programas de prevención y control de violencia civil e intrafamiliar y (d) el funcionamiento de centros de mediación de conflictos. En: Garcés (2002: 6). Este enfoque venía desde la anterior administración y había mucha expectativa al respecto. El Gral Santana lo había ratificado y hasta había declarado que ya se tenía tal préstamo (que se entregaría en febrero de 2002), lo que era apresurado (véase Diario El Comercio, Noviembre 9 y 20 de 2001).

⁶⁷ Hay que recordar también que el modelo en Bogotá era el de los “Frentes Locales de Seguridad”, de los cuales Quito iba también a emular.

Frente a la policía se tenía que construir una relación. Al respecto dice Garcés: *“entrar a la Policía fue un poco difícil”*. En primer lugar por ser una mujer la Directora de Seguridad en el Municipio, y en segundo porque la Policía tenía el monopolio del “conocimiento” sobre la seguridad. A ello se sumaban los celos institucionales. El trabajo fue delicado, y el mensaje básico era que el Municipio no quería quitarle la función a la Policía, aunque sí quería abrir niveles de diálogo y coordinación interinstitucionales.

El problema se solucionaría con un convenio realizado por Marcelo Merlo (Ministro de gobierno), el Comandante General de la Policía Nacional Jorge Molina Núñez y el Alcalde de Quito, para hacer coordinación interinstitucional (enero 29 de 2002), y promover el sistema de seguridad metropolitana, lo cual facilitó la relación entre el Municipio y la Policía⁶⁸. Por el Convenio se creaba el “Sistema Integrado de Seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito”, que sería la guía hacia el futuro en la gestión de seguridad a nivel municipal. Según Rodríguez (2004: 47) la *“implementación total del Sistema fue prevista en 35’400.000 dólares, sin contemplar una inversión de monto similar para la compra de equipos e instalaciones de la Policía Nacional”*. Sin duda este Convenio marca la línea de acción por parte del Municipio y la Policía en la destinación de los fondos para seguridad ciudadana.

Paralelamente se estaba dando el Plan de Modernización de la Policía, que de alguna manera era avivado por las relaciones con el Municipio de Quito, por el desprestigio institucional ante la ciudadanía y por los conocimientos que tenían los funcionarios de la Policía misma⁶⁹. Lo anterior estimularía el desarrollo del modelo de Policía Comunitaria⁷⁰, que entre otras cosas se adecuaba al modelo de las Brigadas Barriales (coparticipación de la comunidad con la Policía).

Hay que recordar que hacia septiembre de 2002 se hizo una reforma en la organización de la Policía, pues se creó el Comando de la Policía del Distrito Metropolitano de Quito. Tal reforma generó la separación operativa

⁶⁸ La cláusula central del convenio era la siguiente (subrayado mío): *“TERCERA: Obligaciones de las partes: Con el propósito de alcanzar el objetivo propuesto, las partes adquieren los siguientes compromisos:*

a. Integrar un número único de Seguridad y Emergencia

b. Establecer el método de vigilancia por video, mediante cámaras manuales de largo alcance en tiempo real;

c. Integrar una red troncalizada de comunicaciones;

d. Implementar y colocar un sistema de localización automática en los vehículos que prestan servicios en el Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana.

e. Implementar programas de capacitación ciudadana sobre seguridad y apoyar la consolidación de las brigadas barriales.

f. Organizar redes de apoyo cívico ciudadano con los diferentes sectores de la sociedad civil, que sirvan de apoyo a la labor que desarrollará la Policía Nacional y el Distrito Metropolitano de Quito.

g. Apoyar mutuamente todas las iniciativas y acciones que en materia de seguridad adopten las partes propiciando coordinación institucional para el éxito de los proyectos respectivos.”

El último punto es el que subsanaba los problemas, pues los otros puntos ya estaban en ejecución. Este Convenio se convirtió en la parte dura de la agenda de seguridad, pues su obligatoriedad es por cinco años.

⁶⁹ Por ejemplo el General Calahorrano conocía en detalle la experiencia de Bogotá en lo atinente a la Policía Comunitaria (entrevista personal).

⁷⁰ Antiguamente se encontraban los denominados “retenes” policiales o Puestos de Auxilio Inmediato (PAI), que fueron reemplazados por las Unidades de Policía Comunitaria (UPC). Otros programas de acercamiento a la comunidad han sido las “Brigadas Barriales”, el programa “Cuadra Segura” y la actividad denominada “Escuela Segura”.

con respecto a Pichincha⁷¹. El primer comandante del Distrito fue el General Carlos Calahorrano, quien venía de ser Comandante Provincial de Policía de Pichincha. La jurisdicción fue dividida en cuatro zonas⁷², que no se ajustaban a la división administrativa municipal.

Al concepto de seguridad se le integró el manejo de la violencia intrafamiliar, que se considera que es muy alta para Quito. La idea era que el Observatorio se nutriera de varias fuentes de información, y que incluía las Comisarías de la Mujer, lo que debería llevar a evaluar el éxito de los programas existentes.

El enfoque se puede resumir en una ponencia que llevó la Directora de Seguridad a un Congreso de Mujeres celebrado en Montreal, a principios de mayo de 2002. Garcés (2002: 6-7) resumía los planteamientos de la Dirección así:

*Llevamos cuatro meses al frente de la **Dirección de Seguridad Ciudadana**, y este tiempo, nos ha ocupado en la elaboración de una estrategia general en la que confluyen la equidad social, la cultura ciudadana, la participación social y la concertación social, bajo los principios de prevención y control que buscan:*

- *organizar a los ciudadanos y ciudadanas de Quito para educarse en las modalidades de protección de la vida y de los bienes públicos y privados;*
- *difusión de medidas de protección a través de los centros educativos para evitar situaciones de riesgo;*
- *diseño de servicios alternativos de seguridad;*
- *dotación de servicios y acceso adecuado a provisión de bienes útiles para la vida a los pobladores/as de barrios o asentamiento urbanos nuevos;*
- *combate a la pobreza, desarrollo de la educación, prevención de la violencia para atacar las causas de la inseguridad;*
- *coordinación con la Policía Nacional para la aplicación de planes de seguridad que respeten los derechos humanos.*

*Esta estrategia se implementará en el menor tiempo posible, y para ello, se cuenta con el aval y el apoyo del **Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana**, Corporación Metropolitana de Seguridad, organismos creados en el Distrito Metropolitano de Quito, como parte de una respuesta estructural e institucional al clamor ciudadano de contar con una ciudad segura para todos y todas.*

Como se puede observar la estrategia se dividía de esta manera: (a) capacitación a los ciudadanos (incluyendo trabajo en las escuelas); (b) coordinación con la Policía; (c) mejoramiento de condiciones socioeconómicas; y (d) desarrollo de servicios alternativos de seguridad, que se refería posiblemente a las alarmas comunitarias. El punto de la estrategia que no se desarrollaría en el futuro, sería el ataque a la pobreza (y causas similares). Como era de esperarse, el combate a la pobreza se escapaba del ámbito de acción de la Dirección de Seguridad.

El impulso a todo el nuevo enfoque iba a realizarse mediante un instrumento que se aprobaría a fines de 2002: la tasa de seguridad⁷³. En primera instancia la idea surgió por la queja de la Policía sobre su carencia de medios. En segunda instancia porque la tasa era la solución al gasto de tecnología que se planteaba. Había que

⁷¹ De hecho, las estadísticas consolidadas de la Policía todavía muestran cifras para Pichincha y no distinguen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito del resto de la provincia. Esto se corrobora con las cifras que manejó el Observatorio aún hasta el 2004.

⁷² Rodríguez (2004: 41) señala que fueron seis Unidades de Vigilancia con aproximadamente 2800 elementos.

⁷³ La ordenanza, con número 079, fue aprobada el 12 de diciembre de 2002 e incorporada al Código Municipal (Art. III.130-AA). Pero la discusión venía ya desde febrero de ese año, cuando se daba el primer debate en el Concejo.

realizar un gasto en tecnologías en un sistema de seguridad: los “Ojos de Águila”, las motos y carros patrulleros, la gasolina, los “Sistemas de Posicionamiento Global” (GPS). En tercera instancia porque era un mecanismo que ya funcionaba en Bogotá y se mostraba como eficaz. En el momento en que se diseñó, afirma Miriam Garcés, la tasa, no contó con la oposición de la gente⁷⁴.

También se planteó que la tasa fuera manejada transparentemente por un modelo de gestión de fondos⁷⁵ independiente del esquema administrativo municipal y que ya existía desde marzo de 2002: la “Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (CORPOSEGURIDAD)⁷⁶.

Se suponía que el ente de coordinación y comunicación en el nivel municipal era el Consejo de Seguridad, que ya existía previamente. En ese año se transformó en Consejo Metropolitano de Seguridad⁷⁷, cuyo objetivo era el de coordinar el trabajo con distintas instituciones estatales que tuviesen responsabilidad en los temas de seguridad y justicia. De él hacía parte la Policía, el consejo empresarial, el Municipio, los medios de comunicación y los representantes de las Brigadas Barriales. Este Consejo recomendaba y buscaba delimitar responsabilidades de los integrantes. Sin embargo, dirá Miriam Garcés, el Consejo no tomaba en toda su dimensión del problema de la seguridad.

Finalmente, debe señalarse, que los Bomberos y el 911 se integraron a la Dirección de Seguridad Ciudadana, en un modelo que buscaba también coordinar acciones con la Policía.

Puede decirse que hasta ese momento se iban constituyendo los siguientes elementos de gestión para la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana:

- Una organización de la Dirección, que estaba integrada por (a) el Observatorio (en proceso de implementación), cuyo fin era acopiar y procesar información; (b) los bomberos y el 911 (que es una réplica del enfoque de “defensa civil” en el nivel legal); y (c) policía metropolitana (una institución antigua que debía encajar en el concepto genérico de seguridad).
- Unos ámbitos de acción: control de la delincuencia (por su asocio con la Policía), manejo de la prevención en violencia intrafamiliar, manejo de emergencias (bomberos y 911), manejo de información (Observatorio), participación comunitaria (Comités de Seguridad, alarmas comunitarias).

⁷⁴ Hay que diferenciar los momentos del diseño, de la aprobación y del uso de la tasa. Según Miriam Garcés (entrevista personal) el diseño de la tasa no tuvo opositores y debe recordarse que su aprobación aprovechó la coyuntura de la Marcha Blanca el 11 de diciembre de 2002, lo que minimizaría las resistencias al respecto.

⁷⁵ En Bogotá se denominó “Fondo de Seguridad”.

⁷⁶ La ordenanza 079 creaba el “Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana”, al cual se destinarían los valores recaudados por concepto de tasa por los servicios de Seguridad Ciudadana, fondo que sería administrado por la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁷⁷ A fines de 2003 el Consejo lo integraban la Policía, la Fiscalía, la Comisión de Seguridad del Concejo de la Ciudad, la Dirección Metropolitana de Seguridad, las Fuerzas Armadas, CORPOSEGURIDAD, la Dirección de Emergencias Médicas 911, la Dirección Provincial de Defensa Civil, el Ministerio de Gobierno, el Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional, la Dirección de Rehabilitación Social y la sociedad organizada a través del movimiento Marcha Blanca.

- Ejercicios de coordinación interinstitucional, que en concreto eran con la Policía Nacional y en menor medida con las Administraciones Zonales. Para la primera la coordinación se fundamentó en el problema de recursos, en donde la institución policial detentaba preeminentemente el diseño de planes para el control delincriminal y recibía apoyo en tecnología, infraestructura y logística. Ello incluiría en un futuro apoyo a la Policía Comunitaria. La expresión institucional de coordinación fue el convenio firmado entre el Municipio, la Policía y el Ministerio de Gobierno.
- Había precariedad en los recursos financieros, lo que llevó al planteamiento de una tasa de seguridad, que se orientaría principalmente, como ya se dijo, al la implementación de tecnología (“Ojos de Águila”, central de despacho 101 y comunicaciones, GPS), y al apoyo de la Policía Nacional (infraestructura y logística). La agencia que iba a administrar los fondos era CORPOSEGURIDAD.
- Una permanencia del Consejo de Seguridad, con participación del sector empresarial, la comunidad y la Policía.
- La consolidación de asesorías externas, que comenzando con Medellín, migrarían paulatinamente al modelo de Bogotá.
- Las líneas de acción que se constituían eran: (a) el apoyo en logística, infraestructura y capacitación a la Policía; (b) la capacitación a las comunidades; (c) los Comités de Seguridad y las alarmas comunitarias; (d) el diseño de la tasa de seguridad (que se aprobaría en diciembre de 2002).

Pero el cambio y la construcción institucional seguirían su marcha. Con la salida de Miriam Garcés la Dirección entraría en un interinazgo, pues sería asumida por el Coronel Jorge Costa, que a la sazón se ha desempeñado como Director de la Policía Metropolitana (que es un ente municipal diferente a la Policía Nacional)

4.4 La dirección de Lorena Vinuesa

En marzo de 2003 se haría cargo de la Dirección de Seguridad la psicóloga Lorena Vinuesa. En esos momentos la Directora se encontraba con varios hechos cumplidos: el Convenio con la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno, el Plan para impulsar la renovación tecnológica y el apoyo logístico a la Policía, la necesidad de crear el Observatorio, un diseño previo para establecer la tasa de seguridad, la necesidad de coordinación interinstitucional y la incorporación de instituciones a la Dirección. También se incluía la constitución de los Comités de Seguridad, las jefaturas zonales de seguridad y la implementación de las alarmas comunitarias.

4.4.1 Un énfasis que no cuaja: la visión de salud

A fines de 2002 el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) firmó un Convenio de Cooperación Técnica con la OPS para facilitar el intercambio de experiencias entre los municipios de Quito y Bogotá. Su finalidad era la de lograr la transferencia de conocimientos que permitieran la construcción de una política pública relativa a la seguridad y convivencia ciudadanas en su circunscripción geográfica. Una vez más se propuso la creación del “Observatorio Metropolitano para la Seguridad” y se conocieron los programas y proyectos de seguridad de las dos ciudades (MDQM, 2004).

Fruto de este acuerdo, tomando la sugerencia de la FLACSO y la experiencia de Bogotá, se creó el 13 de marzo de 2003 el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, en un convenio del que hicieron parte el Municipio de Quito, la Fundación ESQUEL, la misma FLACSO y CORPOSEGURIDAD. El modelo de funcionamiento se asemejaba al modelo de la capital colombiana. De hecho, los indicadores que se comenzaron a manejar eran reflejo del Sistema Unificado de Información sobre Violencia (SUIVD), que es la denominación del Observatorio de esa ciudad, y que eran a saber: muertes violentas⁷⁸ (homicidio, accidentes de tránsito, suicidios, muertes accidentales) y denuncias por delitos (que son los siete delitos de alto impacto). Este sería el fruto feliz de la relación con la OPS.

Se adelantó entonces el “I Curso Internacional de Políticas Públicas Saludables” realizado el 8 de mayo de 2003 con el apoyo de la Cooperación Técnica Bogotá-Quito-Proyecto MSP-Modersa-OPS/OMS de Ecuador y Colombia.

En este taller se evidenció el enfoque epidemiológico⁷⁹. En efecto se precisaron determinantes estructurales y próximos que permitieran “identificar los nudos críticos para intervenir en esta problemática” (Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, 2003: 4). Aquí los determinantes se podían clasificar en económicos, sociales, culturales, legales, institucionales y de investigación. De allí se desprendían las estrategias de intervención y las intervenciones más específicas, que no mostraban una relación clara.

Lo que hay que resaltar es que las estrategias buscaban agrupar diversos ámbitos: coordinación interinstitucional, aplicación de la ley, decisión política, fomento de valores (incluyendo cultura de la no-violencia), legitimación del proceso (por medios masivos de comunicación) y participación ciudadana. Como se verá más abajo, muy pocos de estos ámbitos se conservaron (entre ellos la participación ciudadana por ejemplo), mientras que otros desaparecerían en la práctica (como serían las acciones intersectoriales, el fomento de la cultura de la “no violencia”, la coordinación interinstitucional o las acciones con los medios). En este enfoque a la

⁷⁸ En el momento de salir el Informe No. 1 (en noviembre de 2003) la denominación de “muerte violenta” era la que describía el fenómeno. Sin embargo, las muertes accidentales no forman parte de esa categoría. Posteriormente al fenómeno se le denominaría “Muertes por causa externa”.

⁷⁹ Además de la OPS/OMS, la FLACSO realizaba sus actividades con la Dirección de Seguridad Ciudadana a través de una médica simpatizante del enfoque epidemiológico.

Dirección de Salud se le asignaba un papel protagónico, que en la práctica nunca tendría. De igual manera se hablaba del Ministerio de Gobierno, el cual estaría en un futuro prácticamente ausente, con la excepción de la Policía Nacional y de la Dirección de Género. En otras palabras, el taller sería simplemente un espacio de reflexión, pues como se muestra a continuación, el taller de septiembre de 2003 plantearía la estrategia de un modo distinto. Por tanto las intervenciones planteadas por el taller de la OPS/OMS no se realizarían.

4.4.2 El Pacto por la Seguridad

4.4.2.1 La influencia de Bogotá

Pero también en el año 2003, “con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su proyecto de Gobernabilidad Local se firmó una Asistencia Preparatoria con la finalidad de continuar el proceso iniciado con la cooperación de la OPS y consolidar la política pública en seguridad en el Distrito; así como fortalecer el Plan de Seguridad del DMQ con la participación de los actores del Sistema de Seguridad.” (Dirección Metropolitana de..., 2004). El papel del PNUD sería fundamental, pues en ese momento el funcionario a cargo era Héctor Riveros (ex-secretario de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá), quien defendía, junto con Hugo Acero (que ya se desempeñaba como asesor de Quito) el modelo de Bogotá⁸⁰.

Y es en un taller llevado a cabo el 3 y 4 de septiembre de 2003 en donde se puede ver el enfoque más consolidado de la política de seguridad municipal⁸¹. La finalidad del taller era “fortalecer la gobernabilidad y la implementación de una Política Pública integral de la Seguridad y Convivencia ciudadana en el DMQ” (Dirección Metropolitana de..., 2003). En este taller la presencia de Bogotá fue muy fuerte, con seis expositores, quienes hablaron de temas sobre lo político, el enfoque general de la política bogotana de seguridad, las estrategias, el caso de la policía (vigilancia y policía comunitaria), el proyecto de Misión Bogotá (personas vulnerables socialmente que se convertían en guías cívicos) y la experiencia de Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) como política social. Por parte de Ecuador y Quito expusieron Lorena Vinueza (Directora de Seguridad Ciudadana), el Coronel Nilo García (de la Policía Nacional), Margarita Carranco (en violencia intrafamiliar para el DMQ), y Francisco Muñoz (asistente de la Diputada Miriam Garcés, sobre la Ley de Seguridad Ciudadana). Fernando Carrión de la FLACSO hablaría del contexto ecuatoriano en cuanto a la seguridad ciudadana y Fernando Terán de las estrategias para fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana a partir del marco legal vigente.

⁸⁰ En julio de 2005 se firmaría el convenio con el PNUD, que institucionaliza aún más las relaciones entre el Municipio y este organismo internacional.

⁸¹ El documento se denomina “Taller Análisis de la situación actual de la seguridad en el DMQ”, que es una sistematización realizada en octubre de 2003 del taller del mes anterior.

En ese momento Lorena Vinueza planteaba un marco de acción fundamentado en el Plan Siglo XXI del Municipio y en la tradición que se había venido conformando desde un poco atrás. Vale la pena hacer un breve recuento al respecto.

En el Plan Siglo XXI el enfoque de la seguridad es preferentemente situacional, ya que se orienta a la protección y la vigilancia. Según Vinueza (Dirección Metropolitana de..., 2003: 23) el marco político decía que había que:

- *“Atacar las causas de la inseguridad ciudadana, dando prioridad a la prevención*
- *“Organizar a los grupos humanos para la protección de la vida y los bienes*
- *“Difundir medidas de protección a través de todos los medios posibles*
- *“Diseñar alternativas de servicios de seguridad de amplia cobertura*
- *“Dotar de servicios básicos a pobladores de asentamientos recientes y de lugares de concentración de inmigrantes*
- *“Coordinar con el fuerza pública la aplicación de programas de seguridad ciudadana.”*

En otras palabras, a excepción de la provisión de servicios básicos, lo demás tenía un enfoque situacional, incluyendo el manejo de las causas de la inseguridad ciudadana mediante la prevención.

De manera curiosa demostraba un diagnóstico de “seguridad integral” totalmente distinto a lo anterior, pues el ataque a las causas de la inseguridad ciudadana se basaba en educación, empleo y combate a la pobreza, para generar una cultura de seguridad, “como alternativa a la represión” (idem: 23).

Para ese momento la estructura del sistema de seguridad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito correspondía prácticamente al actual (Figura 4.1), con la excepción del Observatorio, que en ese momento se estaba implementando (y que incluía un Comité Interinstitucional, conformado por el INEC, la Policía, el Municipio, los hospitales, el 911).

De manera singular el área de violencia intrafamiliar se había fortalecido significativamente: se tenía la Comisión de Equidad y Género, se habían creado organismos interinstitucionales para la protección de niños y adolescentes, se habían realizado convenios con ONG’s y universidades, estaba en funcionamiento la Casa Las Tres Manuelas, se había creado la Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil en la Dirección de Seguridad, se habían diseñado proyectos a establecimientos educativos para capacitar en Violencia Intra-familiar, se había conformado la Red Metropolitana de prevención de violencia, se habían conformado las ocho redes zonales de prevención de la Violencia Intrafamiliar. Se apoyaba igualmente a las redes CIPE, RAP VIF Sur y Manos Amigas.

Se entiende que los grupos de mujeres se encontraban detrás de toda esta expansión. De hecho, como lo expuso la concejala Margarita Carranco había una estructura municipal que se constituía en una agrupación de estrategias para la prevención de la violencia intrafamiliar, género, niñez y población de alto riesgo. Debe señalarse que allí se presentaban cifras del CEPAM y de un estudio de “Violencia Sexual e Intimidad” sobre denuncias en las Comisarías en Quito y elementos como que 6 de cada 10 mujeres entre los 25 y 55 años son

víctimas de alguna forma de violencia (22 de cada 100 de ellas es agredida a diario, 50 insultadas y golpeadas y 27 forzadas sexualmente). Carranco detallaba las respuestas del Municipio de Quito (Creación de Tres Manueles, formación de la Red de Violencia Intrafamiliar y de Género) dando paso de la visión *familista* a la visión *feminista*. (idem: 50). De allí planteaba objetivos para 2003:

- fortalecimiento de la institucionalidad: creación de la unidad de prevención e intervención en VIF (Violencia Intrafamiliar), contratación de responsables zonales, ejecución de planes zonales, coordinación del Comité de Desarrollo Social y el COMPINA, marchas por la seguridad de las mujeres, creación del Observatorio de la Violencia.
- Fortalecer la Red Metropolitana de Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil
- Investigar y producir conocimientos sobre violencia intrafamiliar y maltrato infantil
- Mantener una línea de difusión.
- Capacitar grupos de jóvenes

Aquí ya se refleja el avance que desde la Policía se le estaba dando a la policía comunitaria, cuyo impulsor era Nilo García, quien identificaba los factores de inseguridad para el DMQ, en una mezcla entre lo comunitario, social y situacional⁸².

En ese momento los discursos dominantes en Quito en Seguridad Ciudadana eran los siguientes:

- a) El encarnado por la Dirección de Seguridad, según la tradición que se instituyó desde Miriam Garcés (Comités, alarmas, tecnología y logística y organización comunitaria con capacitación en seguridad), pero a lo que se agregaba la interpretación estructural de la violencia, una acción concentrada en medidas de control (Plan Siglo XXI) y el modelo de cercanía de la justicia (Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia –CEMEJ).
- b) El discurso de Bogotá, fruto del estrechamiento de relaciones institucionales con esa ciudad y con el PNUD. Este modelo (que es epidemiológico) enfatiza en la coordinación interinstitucional (Centros de Justicia y acercamiento a instituciones nacionales y locales), el apoyo a la Policía en tecnología, logística y capacitación mediante un fondo, en la participación ciudadana mediante “frentes de seguridad” y alarmas comunitarias, y en la información y el pragmatismo.

⁸² Por ejemplo, García identificaba las causas del delito en factores tales como: (a) Maltrato al menor; (b) habitantes de la calle; (c) licorerías sin control; (d) venta de droga; (e) daños a espacios públicos; (f) pandillas o grafitis; (g) contaminación auditiva inicial (sic?); (h) falta de servicios públicos. Pero lo situacional se reforzaba por el denominado “pulsador de pánico”, que integraba la participación ciudadana (vigilantista) para saber “*qué pasa con ese barrio, que pasa con su sector, que pasa con las familias, qué hicieron, qué pasó en la noche anterior, ¿esto lo hacen a diario?*” (idem: 43) y de esta manera coordinar acciones con la Policía Comunitaria. Se agregaba el Proyecto de Alarmas Comunitarias.

- c) El discurso de los grupos de mujeres, fuertemente articulado alrededor del CEPAM y CONAMU y otras organizaciones, y que ya se reflejaba con bastante fuerza en la estructura de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.
- d) El discurso de la Policía (la cual detentaba el monopolio informativo sobre los delitos), con un fuerte énfasis en lo situacional y en la Policía Comunitaria.

Sin lugar a dudas el documento “Pacto por la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito” es el resultado de este taller y de la preeminencia de estos discursos, con un giro fuerte hacia el modelo de Bogotá.

4.4.2.2 El diagnóstico en el documento “Pacto por la seguridad”

Fue la metodología de taller y el enfoque de “factores de riesgo” lo que llevó a realizar un diagnóstico “consensual”. Debe señalarse que en ese momento la información se concentraba en dos fuentes autorizadas: (a) la Policía Nacional y (b) los grupos de mujeres. No se encuentran citas de estudios o autores respecto de la seguridad en Quito. La excepción, hay que decirlo, era la Encuesta de Victimización de la Cámara de Comercio, publicada en “Pulso de la Seguridad Ciudadana” y las cifras del INEC que la Alcaldía utilizaba. Es de entenderse, por tanto, que la identificación de riesgos fuera de tipo consensual y por ende muy concentrada en el “sentido común” y en el punto de vista de los “expertos”. El Cuadro 4.1 muestra el diagnóstico.

Cuadro 4.1
Factores de Riesgo en el DMQ
Taller “Análisis de la situación actual de la Seguridad en el DMQ”

EJE		FACTORES DE RIESGO
1	EJE DE CULTURA Y CONVIVENCIA CIUDADANA	Gran percepción de inseguridad que genera temor en la ciudadanía
2		Escasa organización y participación ciudadana
3		Presencia de pandillas, prostitución, alcoholismo y drogadicción
4		Insuficiente presencia policial en zonas de riesgo
5		Desempleo, inequidad y exclusión
1	EJE DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN	Poca información sobre lo que hace la Dirección Metropolitana de Seguridad y Corposeguridad
2		Falta de una alianza estratégica con los medios de comunicación
3		Poca información oficial, necesidad de capacitación especializada a los medios en temas de seguridad ciudadana
4		Ausencia de un sistema centralizado de información estadística y de un centro de documentación
5		Magnificación de la crónica roja en los medios de comunicación que aumenta la percepción de inseguridad
1	EJE LEGAL	Falta una Política de Estado en Seguridad Ciudadana
2		Instituciones con escasos recursos técnicos y económicos para realizar bien su trabajo
3		Necesidades de reformas legales, por ejemplo para la acusación particular
4		Poca credibilidad en la administración de justicia
5		Altos niveles de impunidad
1	EJE DE PVIF-G-MI*	Escaso porcentaje en la realización de las denuncias
2		Cultura permisiva en VIF-G-MI
3		Relaciones de poder desiguales en la familia
4		Altos niveles de impunidad
5		Poca visibilización del problema
1		Altos niveles de impunidad

	EJE	FACTORES DE RIESGO
2	EJE DE CONTROL ANTIDELINCUENCIAL	Sistema de Rehabilitación Social colapsado
3		Ausencia de un Sistema de Reinserción Social para infractores
4		Presencia de pandillas, prostitución, alcoholismo, drogadicción
5		Insuficiente presencia policial en zonas de riesgo
6		Desempleo, inequidad, exclusión
1	EJE DE PROTECCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	Relaciones de poca solidaridad
2		Desplazados de las fronteras por la ejecución de Plan Colombia
3		Presencia de pandillas, prostitución, alcoholismo, drogadicción
4		Condiciones de inequidad, falta de empleo
5		Exclusión
1	EJE DE CONTROL DE LA ACCIDENTALIDAD VIAL	Conducción en estado etílico
2		Irregularidad en la expedición de licencias de conducir
3		Falta de educación en temas viales por parte de conductores y peatones
4		Necesidad de mejorar el control policial, irrespeto a las normas de tránsito
5		Vías en mal estado y poco señalizadas

* Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil. Fuente: MDMQ, 2004a, s.p.

Se pueden señalar algunas cosas que son relevantes:

a) Desde la convivencia ciudadana se planteaba la falta de conciencia (que implica la “necesidad de concienciar” en materias de seguridad (para el vigilantismo en mi opinión), en un marco de indiferencia y temor, poca solidaridad y mal uso del espacio público. Se repetía el discurso situacional. A ello se le agregaba el problema de la desconfianza y la alta percepción de inseguridad.

b) Se reconocía la precariedad de la información. El documento (ídem) señalaba que:

No existía al momento de realización de las mesas temáticas información estadística centralizada, coordinada y accesible que permita planificar la utilización de recursos de manera focalizada y selectiva de acuerdo al tipo de inseguridad que se presente en las diferentes zonas geográficas del Distrito.

c) Desde el eje legal⁸³ se detecta el encapsulamiento tradicional de la discusión jurídica. De hecho, la Fundación Esquel había realizado un diagnóstico del sistema penal, del cual había surgido un documento sobre el sistema procesal penal (Fundación Esquel, 2003), que enfatizaba en problemas de eficiencia y eficacia del sistema penal. A ello se agregaba, como se puede detectar en el Cuadro 6.5, la ausencia de una Ley de Seguridad Ciudadana (o sea de una “Política de Estado en Seguridad Ciudadana”), las limitaciones de la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Régimen Municipal (ídem).

d) Se reafirmaba la fuerte elaboración del discurso de mujeres y se presentaban por primera vez cifras del Observatorio. En este sentido el uso de las cifras fue a posteriori del taller, pues el Informe No. 1 saldría en noviembre de 2003.

⁸³ Por ejemplo en el documento se plantea la “ruta crítica del delito” que se hace sinónima al “Flujograma del Proceso Penal”, pero que se concentra nuevamente en el problema de la eficacia y eficiencia. En el documento “Pacto...” se dice: “La definición de la ruta crítica del delito ha sido un importante aporte del Ministerio Público que permitirá realizar un análisis exhaustivo del sistema para identificar sus nudos críticos, sus responsables y sus posibles soluciones”. ¿Qué puede hacer el Municipio al respecto? La presencia del Ministerio Pública obedecía institucionalmente a su presencia en el diseño de los CEMEJ y a su necesidad de hacer presencia. Aquí se muestra la dificultad de coordinación e integración (incluso conceptual) entre el nivel nacional y el nivel local.

e) En cuanto al eje de control de la violencia y la delincuencia el diagnóstico era generalista: las causas se le endilgaban al desempleo, la inequidad y la exclusión existentes. Se agregaba el discurso del control disuasivo: ineficiencia expresada en altos niveles de impunidad. Finalmente se hablaba del problema de la rehabilitación social y la reinserción social. ¿Qué podía hacer el Municipio frente a los problemas estructurales de tipo socioeconómico? Nótese que aquí no se reflexionaba sobre el papel de la familia (y su violencia) respecto de la delincuencia. Se agregaba la veeduría ciudadana, que refleja la falta de control sobre las entidades estatales. Una vez más se mostraron datos del Observatorio.

f) La protección a grupos vulnerables se concentraba en las acciones del Patronato San José y entidades privadas. Ello desligaba en cierto sentido el problema del control antidelinquencial de la protección de grupos vulnerables.

4.5 La presión ciudadana

Desde 2002 ya se había realizado la recuperación del Centro Histórico, mediante la reubicación del comercio informal, lo que había llevado a una baja en los niveles de inseguridad de la zona. Paralelamente la Policía Nacional había comenzado su Plan de Modernización y había implantando las Unidades de Policía Comunitaria, que a finales de 2003 sumaban 206, con 898 policías comunitarios.

Pero también se dio una marcha por las calles que afianzó la institucionalización de la seguridad ciudadana en el Municipio. En efecto, para el 11 de diciembre de 2002 se convocó una marcha por la vida y la seguridad. Se denunciaba la falta de participación ciudadana⁸⁴, la sensación de miedo y la falta de solidaridad⁸⁵. Esta marcha la convocaba la Corporación de Acción Ciudadana por la Vida y la Seguridad (Avisé) y Andrés Cordovéz⁸⁶. Los mitos se asentaban y se planteaba que⁸⁷:

- Hay creciente inseguridad pública.
- El espacio ciudadano está restringido por la delincuencia.
- Hay falta de conciencia ciudadana frente a la participación.
- No hay política de Estado y presupuesto.
- Las autoridades deben actuar, pues no lo están haciendo⁸⁸.

⁸⁴ Según Nelson Maldonado (de Radio Democracia), y citado por el Diario Hoy la clave está en la unión, como era antes. "que se recupere la solidaridad y que la ciudadanía empiece a preocuparse de su seguridad, porque nunca la fuerza pública será suficiente para cuidar a cada persona". En: Diario Hoy, 7 de diciembre de 2002, http://www.hoy.com.ec/sf_noticia.asp?row_id=132722

⁸⁵ En: Diario Hoy, 8 de diciembre de 2002, <http://www.hoy.com.ec/dominus/0022/family.htm>

⁸⁶ "La marcha fue organizada por un grupo de amigos y familiares de Verónica Cordovéz, una estudiante universitaria de la alta sociedad quiteña que murió luego de que delincuentes le robaran el carro". (Rodríguez, 2004: 85). Se puede decir que este movimiento ha sido liderado por la clase media y media alta de Quito.

⁸⁷ El Diario El Comercio planteaba elementos similares. Ver:

<http://www.elcomercio.com/showNote.asp?noid=46283&hl=true>

⁸⁸ El Diario El Comercio (12 de diciembre de 2002) señalaba que "Una fuerte silbatina recibieron las autoridades [nacionales y locales] que llegaron al parque de El Arbolito, sitio donde concluyó la denominada 'marcha blanca'." En: <http://www.elcomercio.com/showNote.asp?noid=46357&hl=true>

- Se necesita la intervención de las Fuerzas Armadas
- Se necesita control fronterizo (los colombianos indocumentados son los culpables).
- Urge la rehabilitación de los presos (con reformas de endurecimiento de las penas).
- El sistema de justicia debe ser ágil, con jueces que impongan castigos para proteger a la sociedad y “poner fin a la actual escandalosa impunidad”.

Era evidente la presión para las autoridades (nacionales y municipales), sobre todo para que las autoridades nacionales hicieran un proyecto de ley y para que en la ciudad se establezcan programas y proyectos específicos en seguridad (Rodríguez, 2004: 86).

Ya el 13 de diciembre se daban reacciones. El Municipio aprobaba la Tasa de Seguridad y la implementación del Plan de Policía Comunitaria (que ya estaba funcionando desde la Policía) y el 16 de diciembre la Cámara de Comercio anunciaba la constitución del Observatorio de la Ciudad.

Por el éxito de la marcha se conformaría la Fundación Marcha Blanca, cuyos objetivos son⁸⁹:

- Impulsar el mejoramiento de la seguridad de Quito
- Apoyar la reducción de la impunidad
- Apoyar las acciones que optimizan la gestión de la policía
- Promover la participación ciudadana
- Incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones de control
- Impulsar el incremento de la prevención antes que la represión
- Fomentar la solidaridad ciudadana
- Apoyar las acciones acertadas que se encuentren realizando
- Demandar las acciones que no se están realizando
- Crear veedurías ciudadanas
- Informar acerca de los logros y programas de la Fundación Marcha Blanca

Sus acciones se han concentrado en tres áreas (Rodríguez, 2004: 86-87):

- Capacitación y concientización a la Policía Comunitaria y a la comunidad en general (sobre medidas de seguridad⁹⁰).
- Comunicación y difusión, que busca incidir en los medios de comunicación para que no se resalte la violencia, sino la paz y armonía.

⁸⁹ En: <http://www.marchablanca.org>

⁹⁰ Son instrucciones en torno a cómo evitar ser victimizado: contra la burundanga, el robo en el hogar, en el trabajo, en los desplazamientos en lugares públicos, qué hacer cuando se sufre un robo o asalto. En: [http://www.marchablanca.org/alertayprevencion/296.7.PROTEGETE DE LA DELINCUENCIA!!](http://www.marchablanca.org/alertayprevencion/296.7.PROTEGETE%20DE%20LA%20DELINCUENCIA!!)

- Seguimiento y veedurías, que promueve el control ciudadano sobre el Municipio, la Policía y la Corte Suprema de Justicia. A ello se agrega el proyecto de reformas legales “Seguridad por la vida” para el mejoramiento de la Administración de Justicia y Rehabilitación Social⁹¹.

En este sentido la Fundación Marcha Blanca plantea influir en el gobierno municipal (haciendo parte del Consejo Metropolitano de Seguridad y de CORPOSEGURIDAD) y en el gobierno nacional, promoviendo una ley que busca reformar el Código Penal, además de querer incidir sobre la Policía (capacitación) y la ciudadanía (capacitación y eventos públicos).

La “marcha blanca” significó la evidencia del discurso vigilantista y situacional por parte de algunos sectores ciudadanos. Esta ha sido otra fuerza que presiona sobre la administración.

La Cámara de Comercio de Quito planteó en el Observatorio de la Ciudad una iniciativa “enteramente ciudadana” con el fin de “producir información independiente sobre el estado de la seguridad en la ciudad y los resultados de las acciones gubernamentales y abogar por la puesta en marcha de políticas y programas para hacer de Quito una ciudad calma, sana y saludable” (Observatorio de la Ciudad, 2003). Su participación se concentra en participar en el gobierno municipal (Consejo Metropolitano de Seguridad y CORPOSEGURIDAD), en una red de instituciones privadas (redes corporativas) y en la ciudadanía (proveyendo información). Sin embargo, sus informes sobre la seguridad ciudadana fueron tan solo dos (diciembre de 2003 y septiembre de 2004).

4.6 La consolidación de la agenda: vigilatismo y control

En el segundo semestre de 2003 se había dado cierta reorientación al Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, en razón a la realización del taller realizado a principios de septiembre y que fue sistematizado hacia octubre. El hecho es que el enfoque estaba bastante influenciado por el modelo de Bogotá, pues como se vio el discurso dominante provenía de los funcionarios de la capital colombiana. Este esquema sería adaptado desde una perspectiva de Quito en la redacción final del texto “Pacto por la Seguridad Ciudadana” por los funcionarios de la Dirección de Seguridad (Lorena Vinueza y Luis Sandoval). De hecho, ese sería el afinamiento para la organización del Sistema Metropolitano de Seguridad.

La estructura de la Dirección obedecía al desarrollo de los siguientes ítems:

- Manejo de información (recopilación, sistematización, análisis y entrega de reportes), realizado por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- Manejo de la violencia intrafamiliar, mediante la creación de la Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil. Su acción se desarrolla en las ocho administraciones zonales. El esfuerzo se ha concentrado en capacitación (talleres) y fortalecimiento de las redes

⁹¹ Las reformas propuestas son de control preventivo, de eficiencia de la justicia y de una rehabilitación basada en “trabajos comunitarios” y la municipalización (que administraría un régimen de libertad condicional). Igualmente propone la entrada penal de las contravenciones, lo que implica un endurecimiento del régimen punitivo. (En: <http://www.marchablanca.org>).

interinstitucionales para el manejo de la violencia intrafamiliar. A lo anterior se agregaron los dos Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia –CEMEJ–, que funcionan en las administraciones de Quitumbe y la Delicia. Estos Centros pretenden acercar la justicia al ciudadano, en especial en violencia intrafamiliar, participando la Policía Nacional (ODMU, DINAPEN, Policía Judicial), la Fiscalía, la Dirección de Género mediante las Comisarías de la Mujer y la Familia (una por Centro) y el municipio mediante asesoría psicológica, legal y social.

- Participación comunitaria, prevención de adicciones y de violencia juvenil, mediante la Unidad de Convivencia.
- Acercamiento a la comunidad (y coordinación interinstitucional), aplicando las políticas emanadas de la Dirección de Seguridad mediante nueve jefaturas zonales. En particular alarmas comunitarias y Comités de Seguridad.
- Se reorientaba la labor de la Policía Metropolitana, reforzando el control del espacio público (ventas ambulantes), comportamiento ciudadano y prevención.

Es explicable, si se tiene en cuenta cómo se fue construyendo la agenda, que el enfoque sea situacional y vigilante, en donde la (a) participación ciudadana se concentra en vigilar (alarmas comunitarias) y en tomar medidas preventivas (Comités de Seguridad y medidas de autoprotección); (b) que la Policía se cada vez más un actor central; y (c) que se continúe trabajando el tema de la violencia intrafamiliar (fomentando la denuncia y apoyando a las mujeres para afrontar el conflicto). Esto se palpa en el “Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana” del “Plan Bicentenario”⁹². Este enfoque se repetirá en el “Plan Quito Siglo XXI-2. Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025” (que correspondía a una discusión preliminar) o también del que finalmente sería el “Plan Equinoccio 21. Quito hacia el 2025” (Fundación Esquel, 2004). En este plan la innovación se da en el planteamiento de constituir los “Centros de Atención y Solución Alternativa de Conflictos” (“Casas de Justicia” y “tribunales de mediación”), que son una versión más desarrollada de los CEMEJ, en la medida en que plantean la prevención de las violencias, para “disminuir las tensiones sociales en la ciudad, los niveles de conflictividad en los hogares y la solución violenta de los conflictos” (MDQM, 2004: 48). Se podría agregar la “Ley de Seguridad Industrial”, que corresponde a la intuición de que gran parte de las muertes accidentales se dan en los lugares de trabajo.

⁹² En: http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm. Sus cinco proyectos reflejan toda la política de seguridad ciudadana: (a) Central Metropolitana de Emergencias, cuya finalidad es optimizar la comunicación con la Policía; (b) Observatorio de Seguridad, para optimizar la vigilancia de las violencias; (c) Infraestructura para la Seguridad, cuyo objetivo es fortalecer la infraestructura policial, la vigilancia con video-cámaras y retirar los Centros de Rehabilitación del Centro Histórico (actividad que estaba abandonada en 2005); (d) Barrios solidarios y seguros, concentrándose en la vigilancia barrial y de zonas comerciales, y que incluya la colaboración ciudadana; (e) Educación cívica para la seguridad y convivencia ciudadana, que realmente es un proyecto “prevenir” la violencia intrafamiliar, social (que nunca se ha planteado) e institucional (derechos humanos).

Se puede caracterizar las actividades de la Dirección Metropolitana de Seguridad de una manera más detallada. Para ello se ha tomado el Pacto por la seguridad ciudadana y se ha hecho un cuadro que examina la existencia o inexistencia de los proyectos allí planteados

Aunque algunos de los temas se tratarán más adelante, se pueden extraer algunas conclusiones:

- Proyecto 1: PREVENCIÓN DE LA ACCIDENTALIDAD DE TRÁNSITO. Las acciones en la prevención de la accidentalidad en tránsito han tenido un fuerte impulso, en especial por la campaña “Maneja con la Cabeza”, la de “Corazones Azules”, en donde el Municipio tomó la iniciativa y trabajó conjuntamente con la Policía (con Juan Zapata) y por la creación del Comité. Sin embargo se ha detenido el proyecto.
- Proyecto 2: CAMBIAR CULTURA PERMISIVA FRENTE A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. Si se exceptúan las capacitaciones puntuales de los coordinadores zonales y las acciones del Centro Tres Manueles, el proyecto es débil.
- Proyecto 3: ORDENANZAS PARA FORTALECER EL ORDEN PÚBLICO. El horario de expendio de bebidas se amplió a las 3 am. La regulación de la prostitución tiene problemas para encontrar una zona definida. Funcionan dos Casas de Justicia (una parcialmente) y el Observatorio no se integra a la nómina del Municipio, lo que implica negociar en cada periodo la permanencia de los ciudadanos y su integración al presupuesto.
- Proyecto 4: CENTRO DE DOCUMENTACIÓN. El Centro de Documentación funciona, pero tiene dificultades para integrar información de otras dependencias, debido ello a celos institucionales. No se asesora a las víctimas ni se difunden investigaciones. El Observatorio sigue funcionando pero no se institucionaliza. La difusión de la información producida es limitada.
- Proyecto 5: CASAS DE JUSTICIA. De las cinco casas, funcionan dos (una parcialmente). Es un experimento de acercamiento institucional y de poner la justicia cerca al ciudadano, en una descentralización espacial. Las limitaciones para servicios de apoyo son grandes, sobre todo a medida que aumenta la demanda.
- Proyecto 6: PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS. Es un proyecto que es pequeño, incompleto y es incipiente.
- Proyecto 7: POLICÍA COMUNITARIA. Es uno de los proyectos más fuertes, si se tiene en cuenta que cuenta con una inversión significativa en infraestructura, logística, funcionamiento y capacitación. Ha existido rotación de miembros de la policía y se hace necesario mejorar el nivel cognoscitivo y el apoyo socioafectivo de los policías. Es el proyecto piloto para la policía en cuanto policía de proximidad.

- Proyecto 8: PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Se integra al anterior proyecto, pues los protagonistas son el Municipio, la ciudadanía y la Policía. Se ha concentrado en las alarmas comunitarias y en los Comités de Seguridad. El proceso de veeduría no ha arrancado y la campaña de mejoramiento de la imagen de la Policía tampoco.
- Proyecto 9: DESARROLLO DE LA CONCIENCIA CIUDADANA. Se une a la conformación de alarmas y comités. La Ley de Seguridad Ciudadana está en el despacho de la diputada Miriam Garcés. No se han inculcado normas de convivencia y código de ética (medios de comunicación).
- Proyecto 10: ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES. Tan solo se ha apoyado financieramente al Hogar de Vida 2, mientras que la investigación en pandillas está apenas diseñada y no hay trabajo frente a la prostitución

Por lo expuesto anteriormente se podría hacer una clasificación de proyectos según el grado de desarrollo e implementación, así⁹³:

a) Proyectos en pleno funcionamiento:

- Proyecto 1: Prevención de la accidentalidad.
- Proyecto 4: Observatorio (estadísticas para el control de la accidentalidad y en segunda instancia para el control de la criminalidad)..
- Proyecto 7: Policía comunitaria
- Proyecto 8: Participación ciudadana

b) Proyectos a media marcha, en razón a ser restringidos en cuanto a total de la población:

- Proyecto 5: Casas de Justicia (CEMEJ)
- Proyecto 2: Cambiar la cultura permisiva frente a la violencia intrafamiliar (por Casa Tres Manueles y algunas capacitaciones en redes violencia intrafamiliar). Redes contra la violencia intrafamiliar, con instituciones que no terminan de participar y con promotoras que, por la extensión de su área geográfica de trabajo, impactan limitadamente.
- Proyecto 4: Centro de Documentación. Existe, pero no cumple una función de información amplia hacia el público.

c) Proyectos débiles o inexistentes:

- Proyecto 6: Protección a víctimas y testigos. Incipiente.

⁹³ Recientemente se ha dado el paso hacia la constitución de los Consejos zonales de seguridad, que hacia octubre de 2005 se han constituido en Tumbaco, en el Valle de Los Chillos y un inicio en la administración Eloy Alfaro. Ello marca un paso fuerte hacia la descentralización y la integración de acciones en el nivel de zonas.

- Proyecto 9: Desarrollo de conciencia ciudadana. Incipiente. La ley está en trámite y no hay un código de ética (medios de comunicación).
- Proyecto 10: Atención a grupos vulnerables. Solo se ha dado un apoyo de US\$40.000 al Hogar de Vida 2. Las actividades las realiza el Patronato.

En síntesis, los proyectos fuertes son el Observatorio, la Policía Comunitaria y la Participación Ciudadana.

La información del Observatorio, como después se verá, está siendo usada por un conjunto limitado de instituciones. De un lado, por las autoridades de tránsito. De otro lado por la Policía, para focalizar sus acciones. La información suministrada es completamente funcional a las tácticas situacionales, pues no determina las causas del delito o la violencia.

La perspectiva de Policía comunitaria propugna por un acercamiento a la comunidad, bajo condiciones realmente precarias. Como se sabe, el fuerte de la inversión se va hacia la tecnología, la infraestructura y la logística. Sin embargo se ha dado un proceso de capacitación, que tiene bajo impacto si se considera la rotación y dificultades en los niveles cognoscitivo y socio-afectivo de los miembros de la policía. Hay que recordar que los policías comunitarios también capacitan, aunque sus recomendaciones se orientan a la auto-ayuda, el contacto con la policía y la comunicación con la autoridad. El liderazgo es en seguridad.

La Participación Ciudadana se inscribe a dos dinámicas: los Comités de Seguridad y las Alarmas Comunitarias. En este sentido, la capacitación y ayuda, como se mostrará más adelante, se orientan a medidas de auto-aseguramiento y colaboración comunitaria en la vigilancia y la detección de extraños, en una optimización de la comunicación con la Policía. (“Mi barrio seguro y solidario”)

Los proyectos a media marcha son las Casas de Justicia, que proponen un acercamiento de la justicia al ciudadano, pero por esa vía aumentar la eficiencia institucional, se concentran en el sistema de justicia. En este sentido, el apoyo social es desestructurado, aunque propone el funcionamiento de redes contra la violencia intrafamiliar con la participación de diversas instituciones. Pero como se verá estas redes son débiles y desarticuladas. El caso de Tres Manueles es excepcional en razón de que con innovación tiene baja cobertura (frente al total de Quito).

Provisionalmente se puede decir que el modelo impulsado desde la Dirección de Seguridad, aunque propugna por la participación ciudadana, se afianza en una visión centrada en la seguridad situacional (“vecinos alerta en solidaridad contra el delito”). Este enfoque se refuerza alrededor de la Policía Comunitaria. De otro lado, la visión de las Casas de Justicia (CEMEJ) igualmente es punitiva (adelantar la demanda y la eficiencia de los procesos) con débiles apoyos a las víctimas (alta demanda con baja respuesta), en un tratamiento de la violencia intrafamiliar preeminentemente reactivo.

Se puede decir que el modelo propuesto (y funcionando) obedece a un intervencionismo estatal situacional que busca una participación comunitaria de control y vigilancia⁹⁴, que más que incluir tiende a fomentar la división entre “buenos” y “malos”, o sea entre víctimas y victimarios, o entre “gente de bien” y delincuentes”.

Pero el asunto no puede quedar en el nivel descriptivo. Es necesario ir más allá y buscar explicaciones a la tendencia que Quito está construyendo en torno a la seguridad ciudadana. En este sentido es necesario retomar las tres ideas básicas que orientan el análisis de las políticas para el Distrito Metropolitano. Así, es necesario responder a tres preguntas:

- 1) ¿El Municipio se ve enfrentado a la fragmentación en su política de seguridad ciudadana? Ese nivel de fragmentación, de existir, explicaría las limitaciones del discurso, en donde existen actores privilegiados, como es el caso de la Policía y la decisión del Alcalde.
- 2) ¿Cuál es el discurso que se da entre la ciudadanía? ¿es autoritario? ¿se basa en el miedo? De no existir tendencias discursivas antiautoritarias, la prevalencia de este discurso hace que propuestas alternativas estén en condiciones de inferioridad para construir un discurso de tolerancia y democracia.
- 3) ¿Hay suficiente información para la toma de decisiones? En el caso de que exista precariedad de la información, se podrá señalar que la toma de decisiones se desplaza a intereses centrados en acuerdos y modelos que no consultan la realidad de la ciudad.

Se puede pasar por tanto a responder a estas tres preguntas.

⁹⁴ El Anexo 4A hace una comparación entre la política de Quito y la que Bratton sugirió para Guayaquil. Se muestra la alta afinidad de la política que la capital ecuatoriana impulsa con el enfoque de “tolerancia cero” sugerido por el asesor norteamericano.

Capítulo 5: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (NACIONAL)

5.1 Elementos generales

El Municipio de Quito, y en específico la Dirección de Seguridad Ciudadana, tendrán que vérselas con un Estado Nacional débil y fragmentado, el cual no tiene una política de seguridad ciudadana. Esta fragmentación se debe en parte a que los entes nacionales no se comunican entre sí, lo que se expresa en una hegemonía discursiva del Sistema de Justicia (Policía, Fiscalía y Jueces, Cárceles). Es así que la Dirección de Seguridad, al pretender un sistema municipal integrado (véase Gráfico 5.1), con concurso de los entes nacionales, no podrá generar tal unificación. Pero en el nivel municipal la situación es similar. De hecho la Dirección de Seguridad ha estado aislada del resto de entes municipales (o sus nexos son muy débiles), mientras que hacia adentro, los programas de la Dirección han trabajado desarticuladamente (sin focalización) y de manera situacional. De esta manera, y por estas circunstancias, la desarticulación favorece el discurso punitivo, ya que el enfoque ha sido preeminentemente vigilantista, sin que existan actores que se opongan a esa política, que se concentra en la Policía y en el Alcalde. Esta es la tesis que se quiere defender en el presente y siguiente capítulos.

Este capítulo analiza la relación del Municipio (desde la Dirección de Seguridad y CORPORSEGURIDAD) con los entes nacionales, que constituyen un conjunto con imposibilidades para focalizar y coordinar acciones. Ello hará que el discurso situacional y de vigilancia sea preeminente.