

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 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.

Gráfico 5.1



Fuente: MDMQ (2004b: 9). Presentación gráfica mejorada.

En el Ecuador las instancias nacionales que tienen que ver con la seguridad interna, y más concretamente con la seguridad ciudadana, hacen parte de un sistema fragmentado. El Gráfico 5.2 muestra la incomunicación existente entre los poderes del Estado y su orientación en torno a la seguridad ciudadana. El Congreso se caracteriza por su fragmentación⁹⁵, tiene una Comisión de lo Civil y lo Penal en donde la mayoría de sus integrantes son doctores en Jurisprudencia⁹⁶ y como es de esperarse sus enfoques se refieren al código penal⁹⁷ y al enfoque de control represivo⁹⁸. En ese sentido la unión entre lo represivo y lo jurídico construye un discurso

⁹⁵ Hay que recordar que ninguno de los partidos políticos ha logrado mayoría absoluta, lo que hace que cada iniciativa de ley tenga que ser negociada intensamente entre los diversos bloques. Por tanto, de existir coherencia ideológico-programática por parte de cada partido, ella no podrá llevarse a la práctica, en razón de la misma fragmentación y negociación (según la coyuntura política)

⁹⁶ De seis de sus integrantes (a agosto de 2005) cinco son doctores en jurisprudencia, mientras que otro es ingeniero comercial. En su formación complementaria (si se asume que la profesión de abogado es la principal), priman las especializaciones en derecho, ciencias políticas y públicas. A excepción del ingeniero (con una maestría en Administración de Empresas) solo había un licenciado en sociología (Ernesto Pazmiño). No se obtuvo dato de Pedro Martillo Pino.

⁹⁷ Pedro Martillo Pino pasó un proyecto para el control de armas, en donde señala que “*Es deber del derecho penal y del procesal, adaptarse a las exigencias de una lucha eficaz contra la criminalidad organizada, 19 (sic) cual debe comprender la población que se debe hacer a través de las leyes creadas para ello, ya que la sola idea de prevención resulta insuficiente pero tampoco hay que olvidarla por ser fundamento también de los derechos humanos y civiles que el derecho penal y procesal encierran, pues el infractor de la ley forma parte de contrato social.*” (subrayado nuestro) En: <http://www.dlh.lahora.com/cc/paginas/judicial/paginas/R.O.Julio.4.2005.hum> . Esta es una filosofía en donde lo punitivo se transforma en preventivo, que es la función del control de armas, dirá Martillo (idem).

⁹⁸ Luis Fernando Torres señalaba en el apartado de uno de sus discursos ante el Congreso Nacional (el 14 de julio de 2003): “... *La delincuencia rural urbana se ha apoderado de las ciudades y comunidades ecuatorianas. Se debe incrementar el número de policías y el equipamiento de la Policía. Se debe estimular la creación de redes de defensa ciudadana como las juntas del campesinado. Las etapas del proceso penal deben reformarse para evitar que los delincuentes evadan la cárcel. Ciertos delitos deben ser castigados severamente, inclusive con cadena perpetua. Deben establecerse mecanismos para que la ciudadanía denuncie. Los miembros de la Policía Nacional deberían someterse a un escrutinio público para evitar la presencia de elementos desprestigiados que destruyen la confianza ciudadana de la policía...*” En: <http://www.luisfernandotorres.com/discurso52.htm> . El Movimiento Libertad, al que se adscribe Hugo Ibarra, señala que la corrupción se debe al deterioro de los valores espirituales y que por ello es necesario “castigar

hegemónico que no permite la entrada de discursos alternativos para el manejo del problema de la seguridad ciudadana. Entre tanto en el sector judicial la discusión se centra en la aplicación del código penal y su procedimiento (acceso a la justicia y eficiencia), lo que vela una pregunta fundamental: ¿qué está sucediendo en la sociedad civil para que el sistema judicial se esté llenando de causas? Porque la respuesta implica no solamente incluir los problemas del sistema social, sino una reconceptualización del sistema de justicia en torno al papel de las penas, su ejecución y la misma rehabilitación. El poder judicial no puede crear contradiscursos fuertes que salgan del mero enfoque tradicional de la seguridad. Finalmente, la inestabilidad en el nivel ejecutivo (con seis presidencias en diez años) se refleja en una institucionalidad dispersa y en un mando político difuso. De hecho, ha existido en estos diez años una gran cantidad ministros de gobierno, lo que ha hecho que el direccionamiento de la política de seguridad ciudadana no se haya consolidado, primando por tanto la prédica policiaca de la seguridad. Esta deficiencia estructural hace que los discursos de cada poder se aislen y no puedan liberarse de limitaciones tales como el discurso jurídico en el Congreso (el “imperio de la ley”), lo jurídico-penal en la rama judicial y lo policial en el ejecutivo.

Gráfico 5.2
Los poderes y la concepción de seguridad ciudadana



con severidad ejemplarizadora a todos los involucrados en actos de corrupción.” En: <http://www.movimientoliberal.org/Libertad.html>.

Ernesto Pazmiño señalaba en su Plan para la diputación: “La inseguridad ciudadana la padecen muchos pero todos la sienten. Los ecuatorianos tenemos la sensación de que estamos desprotegidos. Si cumplimos el objetivo que nos hemos propuesto de crear opciones de trabajo bajarán los índices de criminalidad, violencia e inseguridad, que hoy son alarmantemente altos en el Ecuador. Por tanto, la oferta de seguridad para los habitantes de las ciudades y los campos se fundamenta, a corto plazo, en la disminución de la masa de desocupados; en el fortalecimiento, formación profesional y tecnificación de la Policía Nacional; en la organización de sistemas de autodefensa de la propia comunidad, con ayuda de la policía de barrio, dirigidos y coordinados por el gobierno; en la aplicación de sistema de seguridad vial; y en el combate sin tregua contra el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico sexual de mujeres y niños, las bandas juveniles urbanas y otros factores de inseguridad.” En:

<http://www.izquierdademocratica.org/id.php?c=181&PIIPSESSID=3582c6acec5c57a9d82b24b5523e0c52> Como se ve el diagnóstico es simplista: más trabajo y más control (en donde prima este segundo).

5.2 Los vacíos legales

En la actualidad no hay una Ley de Seguridad Ciudadana (recientemente se está tramitando) y lo que rige es la Ley de Seguridad Nacional⁹⁹, a lo que se agrega un cambio reciente en el Código Municipal, lo que hará que el Municipio de Quito tenga que moverse en un vacío legal en el tema.

Al asumir Paco Moncayo a la Alcaldía se encontrará con grandes limitaciones legales para el manejo de la seguridad (en especial frente a la Policía), por lo que tendrá que acudir a la magra legislación vigente. El problema de la seguridad se tendrá que abocar sin invadir los ámbitos constitucionales y legales inherentes a la Policía. Para ello el Municipio aprovecharía las ambigüedades de la Constitución y la ley.

En primera instancia se consideró la potestad constitucional (Art. 228) de que los cantones “gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.” También se tuvo en cuenta la competencia para aplicar la descentralización administrativa y la participación ciudadana (Art. 230). Este fue el sustento que posibilitó la creación de la “Tasa de Seguridad” (Ordenanza 079) y el fomento de la participación ciudadana y veedurías ciudadanas (Ordenanza 046).

Sin embargo, la ley no contemplaba la regulación de las relaciones con la Policía. Así se explica que la relación entre el Municipio y la institución policial tuviera vaivenes, según las coyunturas políticas del momento.

Tiene sentido por tanto la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Capítulo II, Artículo 15), que creó la función municipal¹⁰⁰ de colaborar y coordinar con la Policía Nacional la protección, seguridad y convivencia ciudadana, a lo que se sumaba la función legislativa del Concejo Municipal¹⁰¹. El problema, sin embargo, continuaba en el sentido de que continuaba sin definir cuál debería ser la respuesta de la Policía al respecto.

Tan solo en septiembre de 2005 se pasaría al Congreso un proyecto de Ley sobre Seguridad Ciudadana, proyecto impulsado por la diputada Miriam Garcés, la otrora Directora de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito. El proyecto enunciará un sistema de articulación en seguridad ciudadana en los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial y su ventaja es que involucra obligatoriamente a la Policía en las acciones de los Planes de Seguridad y Convivencia.

En conclusión, se puede decir que el Municipio y el Alcalde se enfrentaron durante la implementación de las políticas de seguridad ciudadana con un vacío, el cual fue subsanado con ordenanzas y convenios que se constituían en frágiles respaldos a los enfoques que se querían impulsar. De hecho, la ley no contemplaba la

⁹⁹ La Ley de Seguridad Nacional tiene una visión “militar” de la seguridad interna y ciudadana, que integra el concepto de defensa civil y desastres. Es por ello que en su momento los generales que pasaron por la Dirección de Seguridad Ciudadana en Quito buscaron una armonización con esta Ley.

¹⁰⁰ Agregado por el literal b del Art. 5 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004.

¹⁰¹ Agregado por el literal k del Art. 14 de la Ley 2004-44, R.O. 429-S, 27-IX-2004

regulación con los entes nacionales, lo que ha marcado el estilo de negociación del Municipio con la Policía, la Fiscalía, la Dirección Nacional de Género y la Dirección Nacional de Rehabilitación. Como se verá más abajo, la fuerza de los convenios se basó en el intercambio de recursos municipales versus servicios de los entes nacionales, sin que existiesen posibilidades de coordinación horizontal entre los entes nacionales.

5.3 La Presidencia de la República

La Presidencia de la República ha tenido una visión policial de la Seguridad Ciudadana. Hasta hace poco en el gobierno de Lucio Gutiérrez se hablaba de “*garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental*”¹⁰². De buenas a primeras ello refleja algo típico del concepto: su difusividad. La seguridad abarca muchos ámbitos. Pero el sesgo hacia lo policiaco y militar era evidente. El diagnóstico era tradicional¹⁰³:

la inseguridad ciudadana (entendida como violencia, delincuencia e inseguridad) son resultantes de la pobreza, la desocupación y la inequidad. La solución planteada sería: combatir la pobreza, lograr la equidad social, y una acción de la fuerza pública con personal más profesional y mejor equipado. Para ello se planteaba la coordinación de acciones entre la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa para combatir la delincuencia, así como incrementar el número de efectivos terrestres, aéreos y navales a lo largo de la frontera norte, para bloquear el narcotráfico y el contrabando.

Y los planteamientos del Gobierno de Alfredo Palacio son similares, pues el 24 de mayo de 2005 el presidente Palacio habló de la seguridad en términos de “*fortalecer la seguridad física y jurídica de los ecuatorianos*”, pues “*Vivimos en un entorno nacional de incremento de la criminalidad, en sus formas más peligrosas. Es urgente la consolidación del sistema judicial, la revisión del sistema policial y la precisión del papel de las Fuerzas Armadas. Sin seguridad no es posible sentirnos libres*”¹⁰⁴. Es clara la orientación hacia el sistema de justicia y la represión.

En este sentido el discurso lleva a tratar el problema al eje de la política de seguridad que es el Ministerio de Gobierno y Policía.

5.4 El Ministerio de Gobierno y Policía

Una de las funciones primordiales del Ministerio es “*conseguir la paz social de las personas e instituciones que conforman el país, de conformidad con la Constitución y Leyes de la República.*”¹⁰⁵

En otras palabras:

“Una de las principales metas del Ministerio es garantizar y conseguir la seguridad individual, colectiva de las personas Naturales y Jurídicas, instituciones públicas y privadas de la Nación a través de la Policía Nacional. Es importante destacar que el ministerio se encarga de garantizar el funcionamiento normal y legal de la Policía pretendiendo su Bienestar Social e Institucional.” (idem)

¹⁰² En: http://63.84.238.34/CincoEjes.pps#257.2.Diapositiva_2. Consultada en abril de 2005. En la actualidad la página ha desaparecido por el cambio de gobierno.

¹⁰³ En: <http://63.84.238.34/257.2.Diapositiva>. Aquí también la página ha desaparecido.

¹⁰⁴ En: Diario La Hora, 25 de mayo de 2005,

<http://www.lahora.com.ec/noticiacompleta.asp?noid=341362>

¹⁰⁵ En: <http://www.mingobierno.gov.ec>. (Consultado en abril de 2005)

Y aunque existe la Dirección General de Seguridad Pública (que asesora al COSENA), en la práctica la labor del Ministerio en seguridad ciudadana se concentrará en tres instancias: la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Rehabilitación y la Dirección Nacional de Género. Es así que estas labores se enmarcan básicamente en el Sistema de Justicia, por lo que la exposición a continuación se concentrará en este ámbito.

De manera tradicional, y siguiendo los esquemas internacionales, el sistema de justicia se conforma por la Policía, el Ministerio Público, la Fiscalía y los jueces (incluyendo a las cortes) y el Sistema de Rehabilitación Social (Gráfico 5.3). En otras palabras, el Sistema de Justicia es la expresión clara del sistema de control y punición del Estado frente a la sociedad. Aquí hay que recordar que mientras la Policía tiene un presupuesto (según la Proforma¹⁰⁶ de 2005) de US\$448,1 millones¹⁰⁷, el poder judicial tiene US\$139,5 y Rehabilitación Social US\$25,5 millones. Así, al sistema de justicia (“Orden Público y Seguridad”) le corresponde el 6.0% del presupuesto central del Estado y según el Observatorio de Política Fiscal el “gasto asignado tanto a Defensa como a Asuntos Internos¹⁰⁸] parece desproporcionadamente alto frente al gasto destinado a los sectores de Salud, Bienestar Social, Vivienda o Trabajo. Asimismo el gasto total en Defensa y Asuntos Internos es mayor al gasto en Educación” (Observatorio de Política Fiscal, 2005).

Se hace necesario entonces comprender la situación actual de la Policía, la cual marcará el enfoque de la seguridad ciudadana en la ciudad de Quito.

¹⁰⁶ El presupuesto final fue de US\$400.4 millones (Observatorio de Política Fiscal 2005: 6).

¹⁰⁷ La Policía percibe ingresos adicionales, según lo declaran sus altos mandos: “Desde el año 2001, la Policía Nacional fue una de las entidades ‘mimadas’ de Petroecuador, pero en el régimen de Lucio Gutiérrez, ‘se le fue la mano’. Solo el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) se benefició de las arcas de la estatal petrolera, en particular de los fondos de la Gerencia de Protección Ambiental, con \$2.891.121,15, en 2004.

“De acuerdo con los planes y reglamentos de esa Gerencia, los recursos para obras son únicamente para las zonas, entidades y personas afectadas o que podrían serlo por la industria petrolera estatal. Según el informe consolidado de esa Gerencia petrolera para los años 2003 y 2004, al GIR se le entregó esa suma, bajo el convenio firmado con la Policía, para ‘construcciones, adecuaciones y equipamiento para varios repartos policiales del GIR’. No se especifica en el informe, al que tuvo acceso este Diario, el detalle del gasto.

“La queja de los altos mandos de la Policía es que no existe el presupuesto suficiente para resolver las necesidades de infraestructura, y por ello, se firman convenios con diversas entidades como Petroecuador, los municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca y de las poblaciones fronterizas con Colombia, sin descontar los aportes de entidades internacionales.” En: Blanco y Negro, No. 344 (Subrayado nuestro, Suplemento del Diario Hoy), en <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan344/byn.htm>. Hay que recordar que la gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador asignó dinero para “la construcción de un cuartel de la Policía Metropolitana de Quito, en Puengasí, tres sistemas integrados de seguridad en Quitumbe, Valle de los Chillos y Tumbaco, una base de bomberos en El Placer, la adquisición de tres ambulancias para esos sistema de seguridad y la construcción de una Unidad Operativa de la Policía en el Valle de los Chillos, todo por un monto de \$577 180,60” (ídem). Un último ejemplo de ese dinero adicional es el convenio realizado con los Estados Unidos en septiembre de 2003, en donde la policía recibió US\$15’752’990 para operaciones de Policía y Proyectos de Construcción en el marco de lucha contra el narcotráfico (Policía Nacional del Ecuador, 2004: 83).

¹⁰⁸ Que está conformado por el Ministerio de Gobierno, el Registro Civil, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, la Dirección Nacional de Rehabilitación, el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y la Dirección Nacional de Migración. De este grupo la Policía se lleva alrededor del 80% del presupuesto en los tres últimos años (Fuente: Observatorio de Política Fiscal, 2005).

5.5 Municipio y Policía Nacional

5.5.1 La crisis de la Policía

Las autoridades del Distrito Metropolitano de Quito tendrían que habérselas con una institución que en la actualidad está en crisis. Se pueden identificar al menos cuatro grandes elementos de tal apuro (Pacheco, 2005):

- Un monopolio de la fuerza invadido por otros actores (Fuerzas Militares, Seguridad Privada, comunidades y autoridades municipales).
- Un fuerte problema de identidad, ya que la Policía tiene que dedicarse unas funciones ambiguas y múltiples (prevención y represión; soberanía y orden interno; atención a múltiples poblaciones; medio ambiente, etc.).
- Un fuerte problema de credibilidad, ya que tiene un alto descrédito frente a la población.
- Una percepción de abuso de autoridad, que surge de las acciones de miembros aislados.

De otro lado, no se puede decir que en la actualidad la institución policial esté en una situación crítica desde la perspectiva financiera. De hecho, su presupuesto ha pasado de US\$186.5 millones en 2001 a US\$400.3 en 2005. Ello se ha reflejado en una mayor contratación de personal, que ha crecido en un 158.3% en los últimos seis años. crecimiento que no se refleja en las tasas de inseguridad y percepción de inseguridad, las cuales posiblemente han aumentado o al menos permanecen en los mismos niveles en los últimos cinco años.

En este sentido la Policía Nacional tiene tensiones internas y externas que se reflejan en una tendencia a abrirse al exterior (comunidades y municipios), pero al mismo tiempo a una defensa fuerte de sus múltiples funciones y finalmente a una búsqueda incesante de recursos (que está teniendo sus frutos). Por ello, su relación con Quito tendrá ambigüedades: de un lado aceptar los recursos municipales (provenientes de CORPOSEGURIDAD) para impulsar el programa de Policía Comunitaria y su dotación, lo que la ha implicado colaboración con el Municipio, pero de otro lado, cierta reticencia con los entes municipales, como son la Dirección de Seguridad y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

5.5.2 Las relaciones de la Policía con el Municipio de Quito

Las relaciones entre el Municipio y la Policía Nacional se han canalizado fundamentalmente a través de CORPOSEGURIDAD desde 2002, en donde el ente policial ha sido un beneficiario privilegiado de los fondos que maneja la Corporación. Dentro de esta política el modelo de Policía Comunitaria se ha ido posicionando (con un apoyo decidido del Municipio), aunque adolece de algunos problemas que hacen dudar del paradigma que se comienza a implementar. Como se vio en el Capítulo 4 las relaciones con la Policía han tenido sus vaivenes y un ejemplo de ello ha sido el de sus conflictivas relaciones con la Policía Metropolitana (que es un ente municipal), y que hace visible la sensibilidad del ente nacional frente a las acciones municipales.

5.5.2.1 CORPOSEGURIDAD y la Policía

La Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD) fue creada mediante Acuerdo No 0077 del Ministerio de Gobierno, el 11 de marzo del 2002 y sus fines primordiales son (a) implementar las políticas de seguridad impartidas por el Consejo Metropolitano de seguridad; (b) administrar el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana (alimentado por la Tasa de Seguridad); (c) coordinar el sistema integral de seguridad; y (d) dar asistencia técnica y fortalecimiento organizacional al Sistema Metropolitano de Seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito. Al ser una Corporación, que es una figura jurídica de derecho privado con fines sociales, tendrá una independencia del manejo burocrático-político del Municipio. De un lado los fondos de la Tasa de Seguridad (según la Ordenanza 079) y su control se independizan del Concejo Municipal y de otro, el mismo control de la Corporación se concentra en la figura del Alcalde. En efecto, el 80% de la votación en la Asamblea de este ente se concentra en el Municipio¹⁰⁹, en tanto que los miembros adherentes¹¹⁰ detentan tan solo el 20%. De igual manera, el Directorio de la Corporación también es manejado por el poder ejecutivo municipal. En efecto, el Directorio está presidido por el alcalde o un representante, un concejal principal y un concejal suplente designados por el Consejo Metropolitano de Quito, el Director Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el comandante de la Policía Nacional del Distrito Metropolitano, el representante de las brigadas barriales y un representante de las cámaras de la producción. En este nivel es de comprenderse que las actividades iniciales de la Corporación se concentraran en el apoyo a la Policía. De un lado la agenda de gobierno, impulsada decididamente por el Alcalde, se había concentrado en darle al ente policial tecnología, equipamiento, logística, y mantenimiento. Este impulso surgía de tres grandes fuentes: los enfoques aceptados en un principio de la asesoría de Medellín, a lo que se sumaba el modelo administrativo de Bogotá (el Fondo de Seguridad) y los compromisos adquiridos con la misma Policía, plasmados en el convenio firmado por el Ministro de Gobierno, el Comandante General de la Policía y el Alcalde en enero de 2002. De otro lado hay que recordar que el Alcalde, en su primera administración, había ganado la mayoría en el Concejo, lo que le generaba la adherencia de los concejales en la Corporación. También se debe indicar que la Policía estaba interesada en ese apoyo ofrecido, que iba en consonancia con lo planteado por el Alcalde, mientras que el Director Metropolitano era un funcionario nombrado por el mismo Alcalde, en tanto que el representante de la Brigadas venía de una tradición de fuerte relación con la Policía. En síntesis, el dominio del Alcalde era evidente también en el Directorio de la Corporación.

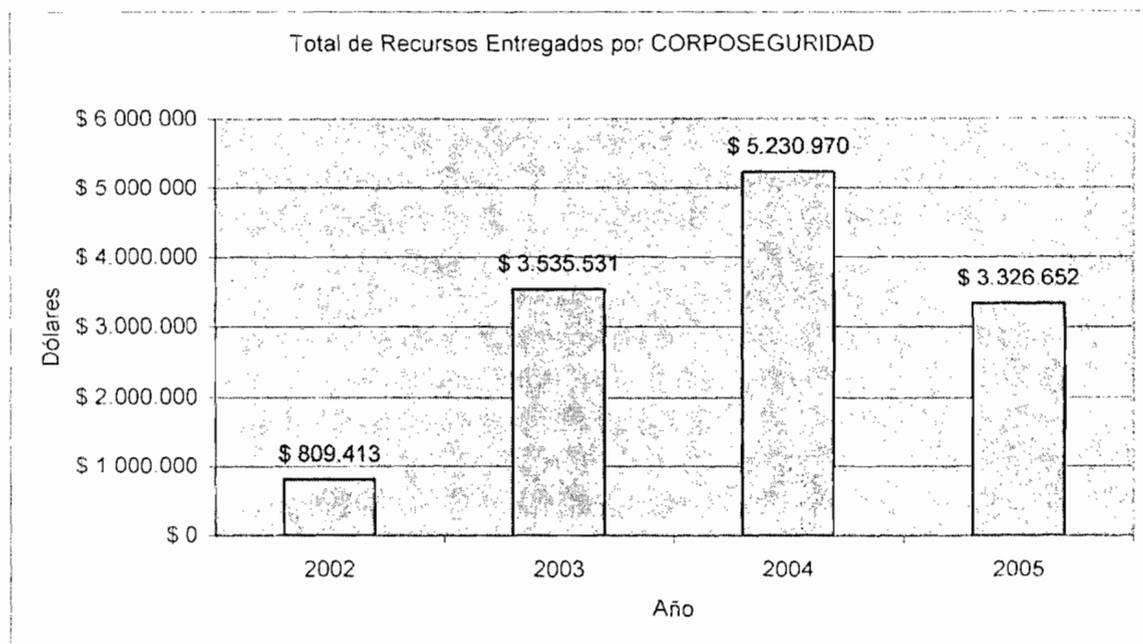
Ahora se puede pasar a hablar de las inversiones de CORPOSEGURIDAD.

¹⁰⁹ De este porcentaje, el 99% le corresponde al MDMQ y el 1% a la Empresa del Centro Histórico.

¹¹⁰ Según los Estatutos de la Corporación, los miembros de la Corporación la componen tres categorías: miembros fundadores integrados por el Municipio y la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (80% de la votación de la Asamblea); miembros adherentes que son personas naturales o jurídicas que habiendo realizado aportaciones económicas o prestado servicios a favor de la Corporación sean aceptados por la Asamblea (20% de la votación); y miembros honorarios (con voz pero sin voto) que son personas naturales o jurídicas designadas por el Directorio y que por sus méritos hayan sido aceptados como tales en la Asamblea.

El Gráfico 5.3 muestra la totalidad de recursos entregados por CORPOSEGURIDAD.

Gráfico 5.3



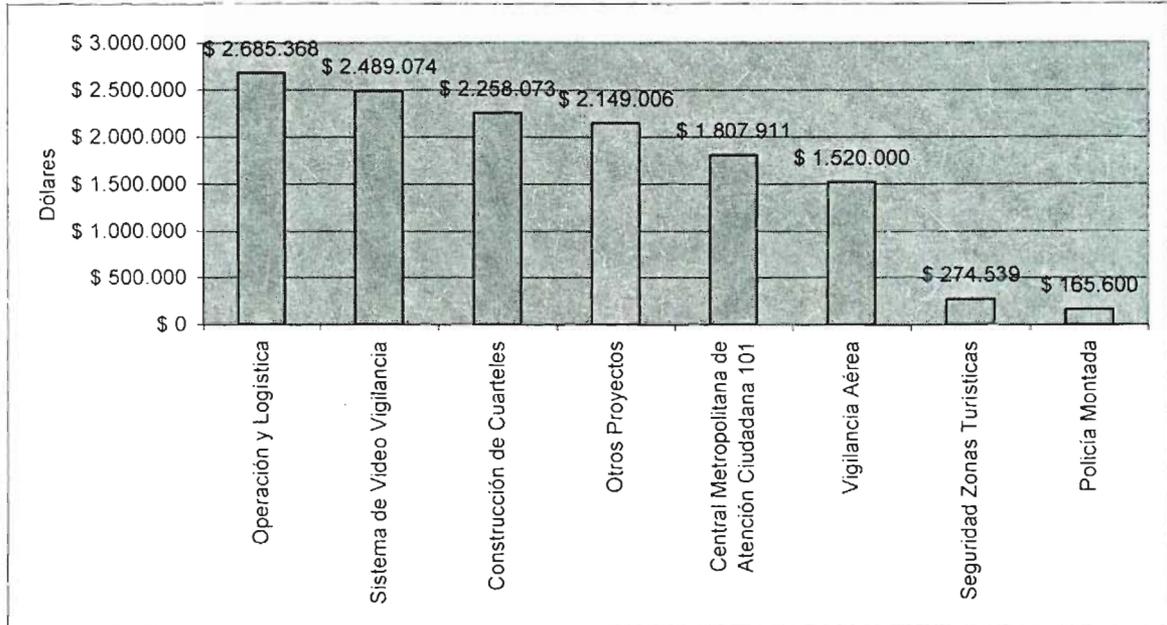
Fuente: CORPOSEGURIDAD (Presentación gráfica gentilmente cedida por su Dirección). Gráfico de FLACSO. Nota: el año 2005 se basó en presupuestación

Se puede entonces observar que el año 2002 es magro en recursos, pues la tasa de seguridad tan solo comenzó a operar en 2003. El año 2004 ejecuta los recursos adicionales que en 2003 se habían recibido de Petroecuador y el 2005 vuelve a los causes normales. ¿Cuál fue el destino de estos recursos?

En una primera aproximación se puede concluir fehacientemente que la Policía es la que ha recibido la parte mayoritaria de los recursos (82.9% del total para el periodo 2002-2005), en donde el grueso de la inversión se ha dado en operación y logística, sistemas de video-vigilancia, construcción de cuarteles y la Central de Atención Ciudadana, como lo muestra el Gráfico 5.4¹¹.

¹¹ El área denominada "otros proyectos" está constituida por (a) Organización barrial y alarmas comunitarias, (b) CEMEJ's, (c) Observatorio Metropolitano de Seguridad, (d) campañas en educación y prevención y son el grueso de los proyectos de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

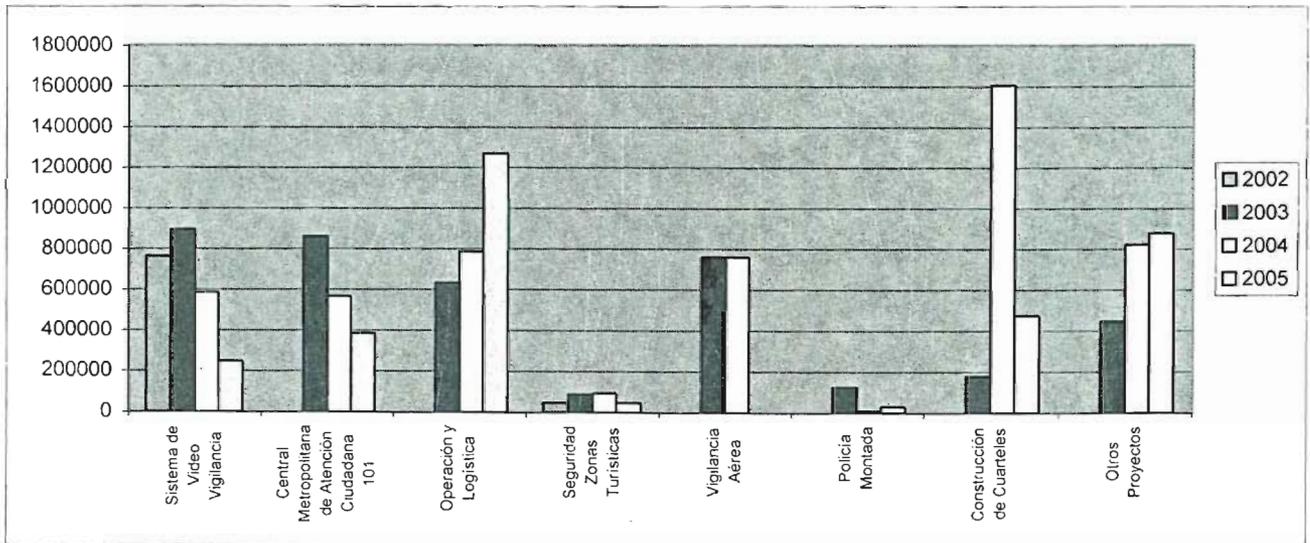
Gráfico 5.4
Recursos entregados por CORPOSEGURIDAD según áreas de acción
(2002-2005)



Fuente: CORPOSEGURIDAD (Presentación gráfica gentilmente cedida por su Dirección). Gráfico de FLACSO. Nota: el año 2005 se basó en presupuestación

La evolución de la política en proyectos se puede ver en el Gráfico 5.5.

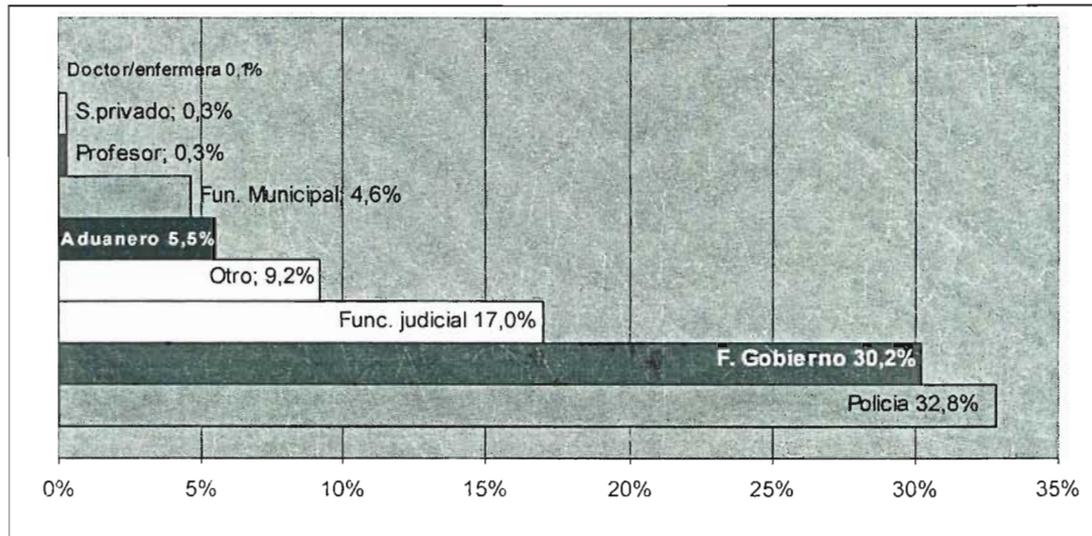
Gráfico 5.5
Cambios presupuestarios en los proyectos
(Año 2002-2005)



Fuente: CORPOSEGURIDAD (Presentación gráfica gentilmente cedida por su Dirección). Gráfico de FLACSO. Nota: el año 2005 se basó en presupuestación

De lo anterior se puede colegir que:

Gráfico 5.9
Quién cree que pediría o aceptaría dinero, obsequios o favores
(Respuestas en Quito)



Fuente: Pacheco, 2004: 36

Parte de las limitaciones del sistema de justicia es su encapsulamiento. Como se dijo anteriormente las discusiones que se dan se refieren a las reformas al Sistema de Justicia (acceso a la justicia, eficiencia, eficacia y efectividad), y en particular al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal y al Código de Ejecución de Penas. De esta manera los discursos alrededor del sistema judicial se concentran en factores **endógenos** del mismo sistema, mientras que los factores sociales y económicos quedan al margen. Ello se refleja en su gran dificultad para establecer diálogos con otras instancias y por tanto en plantear elementos, que aunque externos, están incidiendo en el funcionamiento del sistema. La dificultad de diálogo se refleja en que en la organización judicial, según señala Zambrano (2004: on line)

Hay resistencia en promover la comunicación y coordinación con las otras entidades involucradas en la administración de justicia penal, por lo que resulta difícil aceptar la conveniencia de la desestimación en algunos de los casos que se presentan al Ministerio Público, de un uso racional del principio de oportunidad o de encontrar soluciones alternativas a conflictos penales, o hacer efectivo el procedimiento abreviado, o la suspensión del proceso a prueba, etc., y en general evitar la formalización de la justicia penal.

5.6.2 Las relaciones entre el Ministerio Público y el Municipio de Quito

Como era de esperarse, las relaciones entre la Dirección de Seguridad y el Ministerio Público se inscribirán dentro de las posibilidades de acción de la ley¹²⁰.

¹²⁰ Las funciones, claramente delimitadas son: Los roles de esta institución, según el marco constitucional, se resumen en los aspectos siguientes: (a) Prevenir en el conocimiento de las causas; (b) dirigir y promover la investigación pre - procesal y procesal penal; (c) acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes, si es que hubiera fundamento; (d) impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal; (e) vigilar el funcionamiento del régimen penitenciario y la rehabilitación social; (f) velar por la protección de víctimas y testigos; y (g) coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción. Por tanto institucionalmente

Así, las funciones legales y la agenda de “modernización” del Ministerio Público direccionarán su diálogo con la Dirección de Seguridad y tendrá relación con tres temas: (a) el problema de la eficiencia; (b) la protección a testigos; y (c) la información (ítem que se tratará en el Capítulo que habla sobre el problema de la información).

5.6.2.1 El problema de la eficiencia y los CEMEJ

Siguiendo el modelo de Bogotá (“Casas de Justicia”), el Municipio de Quito ha planteado la constitución de los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ). Su filosofía se basa en el concepto de “acercamiento de la justicia” y de descentralización del servicio. En efecto, la Fiscalía ha funcionado de manera tradicional en el centro de Quito (zona de La Mariscal), lo que les implica a los ciudadanos (y a los abogados) el tener que desplazarse por toda la ciudad para instaurar denuncias o tramitar casos. Ello además entraña un distanciamiento geográfico entre las instancias que manejan asuntos judiciales: la DINAPEN, la ODMU y las Comisarías de la Mujer y Medicina Legal (cuando deben remitir casos que se tipifican dentro de la esfera penal).

Es así que desde la precariedad financiera tradicional de la Fiscalía la posibilidad de descentralización del servicio fue una propuesta acogida por este ente nacional, pero que debía ser financiada por el Municipio. Por tanto se llevó a cabo la constitución de una oficina de la fiscalía en el CEMEJ de La Delicia (al norte de la ciudad), la cual es sostenida con fondos municipales. Como se verá cuando se maneje el caso de los CEMEJ en el siguiente capítulo, ello ha generado una aproximación de la ciudadanía a los servicios del Ministerio Público y algún contacto con la Comisaría de la Mujer, pero en general, se da una persistencia de las dificultades de coordinación interinstitucional.

5.6.2.2 El programa de protección a testigos

Desde la Constitución de 1998, cuando la Fiscalía se independiza, se establece la función de protección de víctimas y testigos. Así, se elaboró el Reglamento del programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal, publicado en el registro Oficial N. 671 de septiembre 26 del 2002. Según Esquetini (2004) a principios de 2004 los casos en otras provincias (dado el caso que se supiese del Programa) se remitían a Quito, aunque era visualizado como un programa de esta ciudad (al menos antes de su difusión). De otro lado, continúa diciendo Esquetini, la protección básicamente se daba por medio de la protección policial. Hacia ese año se tenía un convenio con Casa Matilde (que solo se había hecho efectivo para un caso) y se pensaba en casas de acogimiento, para que las víctimas estuviesen máximo por un mes. Hay que

hablando difícilmente planteará elementos tales como la prevención social del delito o la acción de apoyo, seguimiento e inserción de post-penados.

señalar que este programa adolece de la misma precariedad financiera que tiene la Fiscalía en general, tal como lo señala el CONAMU¹²¹.

Hacia fines del 2004 y, como parte del proceso de consolidación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, estaba en proceso la firma de un convenio de cooperación entre Fiscalía y la institución “Madres del Buen Pastor” para acoger y capacitar a víctimas y testigos de violencia, convenio que finalmente se firmaría el 10 de febrero de 2005.

En el mencionado convenio el Ministerio Público se compromete a remitir casos de víctimas o testigos (mujeres y sus hijos) para el acogimiento, en donde contribuye con diez dólares diarios por personas mayor de edad y cinco dólares por menor de edad, para periodos de hasta 30 días, extensibles a 60 días más según el concepto de la Fiscalía. En la práctica no se definen tiempos límite y la estadía se orienta según las posibilidades de solución de los problemas.

De su lado el Municipio se comprometió a capacitar a las personas que laboran en el “Centro de la Mujer Maltratada”, como a las usuarias del servicio, a realizar además sensibilizaciones y capacitaciones en temas como Marco Legal, maltrato infantil, promoción del buen trato, contención en crisis. Se comprometió a conformar un Comité evaluador y que monitoree al Equipo Técnico y el funcionamiento del Centro y a brindar asistencia técnica. CORPOSEGURIDAD aportaría US\$8400=, mientras que el centro “El Buen Pastor” realizaría el acogimiento, ofreciendo su infraestructura y brindando servicios de vivienda, comida, acompañamiento espiritual, manejo de recursos. La asistencia municipal también se daría mediante un equipo técnico (una psicóloga y una abogada) para apoyar a las personas remitidas.

Las limitaciones del programa han sido básicamente (a) una precariedad financiera, que limita cualquier programa amplio; (b) por tanto dificultades en falta de apoyo en vivienda, comida (según los límites establecidos), apoyo psicológico y legal, lo que implica que problemas de fondo no son solucionados: habilitación para el trabajo, reconstrucción de la red social o de apoyo social más amplio, continuidad del apoyo después del periodo más crítico (que se puede solventar por remisiones a otras instituciones), cambios en los estilos de vida; (c) además el Programa ha tenido un bajo rendimiento. Esto se explica en razón de que su diseño se orientó a mujeres (con sus hijos de ser el caso) que necesitaban protección. Sin embargo, el Programa no consideró que existían casos de adolescentes o grupos familiares que necesitaban asistencia. De hecho no se sabe todavía cómo hacer atención a este tipo de casos, que algunas veces generan problemas en el periodo de acogimiento¹²²; (d) finalmente una de las limitaciones del Programa es que al estar apoyado desde el lado de la

¹²¹ Según Rosero (2004 on line) en un Informe del CONAMU: “En 2004 señalaba En cuanto a la garantía de la integridad física y emocional de las víctimas de violencia no se cuenta con respuestas eficaces ya que el Programa de Protección de Víctimas y Testigos creado para el efecto no tiene recursos suficientes para su funcionamiento”.

¹²² Al respecto Ruth Palacios (comunicación oral) señala un caso en donde una mujer resultó embarazada por un hombre (distinto al marido) cuando estaba albergada. Ello se debió a que en el lugar de acogimiento convivían hombres y mujeres.

Fiscalía (que es la que en últimas coordina, tramita y envía), los casos problemáticos que se dan en las Comisarias de la Mujer no pueden ser remitidos, pues no se constituyen en causas de jurisdicción del Ministerio Público.

Debe reconocerse que es un programa muy nuevo, que incluso en un principio tuvo dificultades de coordinación con la Directora del Buen Pastor (que posteriormente fueron solucionadas) y que ha tenido una cantidad reducida de usuarios. A ello se une la ventaja de que se crea una forma de evaluación, lo cual puede llevar a que se sistematicen lecciones aprendidas.

La perenne crisis de la Fiscalía lleva a pensar que los programas que se impulsen en Quito no pueden tener la suficiente fuerza institucional desde tres perspectivas: (a) las dificultades de coordinación, ya que la Fiscalía está excesivamente concentrada en su problemática; (b) las dificultades de recursos por parte del Ministerio Fiscal; y (c) una precaria capacidad de gestión.

5.7 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación

El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, es el que determina la política penitenciaria a fin de lograr la rehabilitación integral de los internos, y una adecuada administración de los centros de rehabilitación social.

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social, depende del Consejo Nacional de Rehabilitación Social. Constituye la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria. Los Centros de Rehabilitación Social son las penitenciarías y las cárceles. (Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, Arts. 2, 3, 6 y 19).

En teoría tanto el Consejo como la Dirección deberían “*organizar programas para que las instituciones de asistencia y servicio social presten auxilio a los internos y a sus familiares*”, pero sobre todo REHABILITAR. En la práctica ello no sucede. Por ello toda iniciativa quedará en manos del Municipio.

El Municipio de Quito ha planteado dos programas: el primero tiene que ver con el traslado de los Centros de Rehabilitación y el segundo con la rehabilitación misma.

Frente a la primera perspectiva se considera que los Centros de Rehabilitación (que están en el centro de Quito) son una amenaza de seguridad. Ello es así por los continuos conflictos y las fugas que se dan en estos centros. A ello se une la consideración de que desde estos centros se coordinan acciones delincuenciales que afectan a la ciudad. Es así que la reubicación se plantea como salida. Allí se han barajado varias alternativas: la construcción de “colonias” penales en la provincia de Esmeraldas, el traslado de los internos a Santo Domingo de los Colorados (con financiación municipal) o quizás al menos la salida de estos centros de la ciudad. Por ahora el traslado está suspendido, aunque parece que va a ser retomado en el 2006.

Una segunda alternativa es la de la privatización¹²³, que obviamente se escapa a la esfera de influencia municipal.

¹²³ Los riesgos, como señala Jorge Núñez (comunicación oral) del traslado de los centros hacia lugares distantes tienen que ver con ruptura de lazos familiares o estrangulamiento económico de los internos (habida cuenta que las familias los subsidian). A ello agrega Núñez que la privatización tiene el riesgo de que surjan formas de rehabilitación “neo-esclavistas” de explotación de la mano

Frente a la rehabilitación, y como es de costumbre, se plantea la “capacitación para el trabajo”. El Municipio, por medio de la Dirección y con US\$2600= propuso (a) un proyecto de fabricación de escobas; (b) un proyecto de creación de un taller artesanal de metalmecánica; y (c) un proyecto de creación de una fábrica de quesos. Como se puede observar la conceptualización sobre la rehabilitación tan solo se piensa como capacitación, sin considerar otros elementos, como son afectividad, lazos sociales, redefiniciones identitarias, drogadicción, etc. Finalmente, el peso de este programa es mínimo y no tiene una valoración de impacto frente a la ciudad.

5.8 La Dirección Nacional de Género y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana

La Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno es la encargada del manejo de la violencia intrafamiliar, diseño de políticas y control de las Comisarías de la Mujer y la familia. Su acción por excelencia (en medio de gran estrechez presupuestal) se concentra en las Comisarías de la Mujer y la Familia. Y esta ha sido la relación con el Municipio de Quito.

Como se verá en el siguiente capítulo, la política de la Dirección de Seguridad se ha desarrollado intensamente en el tema de violencia intrafamiliar, género y maltrato infantil. Ello ha significado que el Municipio se haya acercado a la Dirección de Género, planteando actividades concretas en lo que se refiere al acceso a información de las Comisarías, en la colaboración en el manejo de la violencia intrafamiliar, la creación de redes contra la violencia intrafamiliar y la integración de servicios en los CEMEI.

La información y el Observatorio¹²⁴

Las actividades con el Observatorio han permitido compartir responsabilidades, pero el tema es que no se ha pasado de las cifras y no hay una traducción en políticas, hacia los tomadores de decisiones, según lo dice la Directora (e) de la Dirección Nacional de Género. Un aspecto positivo, de todas maneras, es que los informes del Observatorio han circulado y los usuarios están tomando las cifras que de allí salen.

El Observatorio automatizó la ficha de recolección de datos de las comisarías, y ello ha permitido ingresar los datos de agresores y agredidos, tener los formatos de denuncia, de medidas de amparo, petición a las autoridades de ejecución de tales medidas. Según la Directora (e) esta automatización generó resistencia en el personal, pero ésta ha ido disminuyendo poco a poco. Esta resistencia se ha tratado de aminorar por medio de capacitación. Sin embargo (al momento de la entrevista) al no haber impresoras se generó una duplicidad del trabajo, al tenerse que llenar los formularios y reportes a máquina o a mano. Los datos estadísticos han permitido capacitar al personal y se plantea capacitar a la comunidad. Se está diseñando una capacitación a personas sancionadas, para sensibilizarlas hacia el uso de formas de comunicación diferentes a la violencia.

de obra carcelaria o que el pago (por interno) estimule el encarcelamiento habida cuenta de la rentabilidad que cada interno puede representar a la hora de que el Estado pague por cada persona internada.

¹²⁴ Una perspectiva desde el Observatorio se muestra en el Capítulo 8.

La red de violencia intrafamiliar¹²⁵

Según la Directora (e), el Ministerio de Gobierno, por medio de la Dirección Nacional de Género se ha ido integrando la Red de Violencia Intrafamiliar con una delegada y cuyos participantes son organizaciones estatales y privadas. Se propone que la Red realice actividades tales como capacitación y difusión de la ley, que son las que más se han ejecutado. Se plantea también el fortalecimiento de la coordinación de las instituciones que prestan servicio a las personas que han sufrido violencia y disminuir el trayecto a ciertos servicios (tener una ruta óptima), o sea dar una información adecuada al respecto. Pero no se concretó nada.

Desde el 2004 con el Municipio y el CEPAM se ha trabajado el proyecto “Comisaría Itinerantes”, que con una difusión previa, se lleva una comisaría en un barrio, para que funcione todo el día y así las personas se informen y las que deseen hagan la denuncia. Sin embargo, no se ha realizado un seguimiento a los casos, pero ha aumentado la demanda en las Comisaría, mejorando el acceso a la justicia y el conocimiento de los derechos.

De otro lado la Comisaría Segunda de la Mujer le pide colaboración al Centro Tres Manueles en el nivel de trabajo social para las investigaciones. Es posible que también este Centro apoye a las afectadas en violencia intrafamiliar que llegan a la comisaría.

Los CEMEJ¹²⁶

Con el Municipio se ha trabajado también en la integración de los servicios de acceso a la justicia. Con base en conversaciones previas entre las instituciones que pertenecerían al CEMEJ, se llegó al acuerdo (por convenio) de que comisaría funcionarían en esas “casas de justicia”. Así, la Comisaría Tercera de la Mujer está funcionando en el CEMEJ de La Delicia. Ello ha llevado a una mejor comunicación con la ODMU, aunque la relocalización de la Comisaría disminuyó la demanda, la cual poco a poco ha ido mejorando. A fines de 2005 el CEMEJ fue otra vez relocalizado, con la finalidad de mejorar el acceso de los usuarios y usuarias.

Hay que señalar, dice la Directora, que aunque el personal de la Comisaría se desacomodó por el cambio de lugar (de un acceso un poco más difícil) y se perdió en espacio, las usuarias han ganado, pues el papeleo se ha facilitado, ya que la ODMU está cerca. Además, en el caso de que la Comisaría se tenga que inhibir y remitir un caso a la fiscalía, la cercanía facilita el papeleo.

Pero cuando la Comisaría debe que responder a los abogados, se tiene que usar un casillero para el trámite. Como el Municipio había facilitado un sólo funcionario, éste quería imponer un horario, lo cual era imposible, pues las notificaciones no tienen horario. Esto se ha tratado de solucionar agrega la Directora.

En palabras de esta funcionaria, el acceso al lugar para las usuarias y el personal de la Comisaría es complicado. El asunto es que no hubo participación de los trabajadores en la selección del sitio, pues el

¹²⁵ Véase siguiente capítulo que examina la perspectiva desde la Dirección de Seguridad.

¹²⁶ Véase siguiente capítulo que examina la perspectiva desde la Dirección de Seguridad.

Municipio tomó la decisión, por disponibilidad de la edificación. Ello afectó al personal. Se ha planteado el traslado del CEMEJ hacia la avenida de La Prensa y Avenida del Maestro, lo que además facilitará la ubicación de los detenidos en un sitio aparte, para que no estén en contacto con las agredidas.

¿Qué se debe mejorar?

Según la Directora, es necesario mejorar la información de las instituciones hacia las personas, en la medida en que se les facilite a ellas el acceso a los servicios. Sin embargo esta coordinación interinstitucional se debe mejorar también en lo operativo entre las Comisarías, Centros de Rehabilitación y la Policía. Ello significa aclarar las competencias, pues no tienen claro la Ley contra la Violencia a la mujer. Como el personal de la Policía rota, la ODMU se ve afectada, pues no lleva adecuadamente el procedimiento. Agrega que no se tiene un trabajo coordinado con los Centros de Salud, pues aunque llegan personas maltratadas y se actúa legalmente en lo punitivo, no hay otro tipo de apoyo como sería el seguimiento o la prevención con las familias. En otras palabras, las comisarías no tienen capacidad de prevención (con la familia) y seguimiento, lo que se agrava con la gran congestión de público que demanda de los servicios.

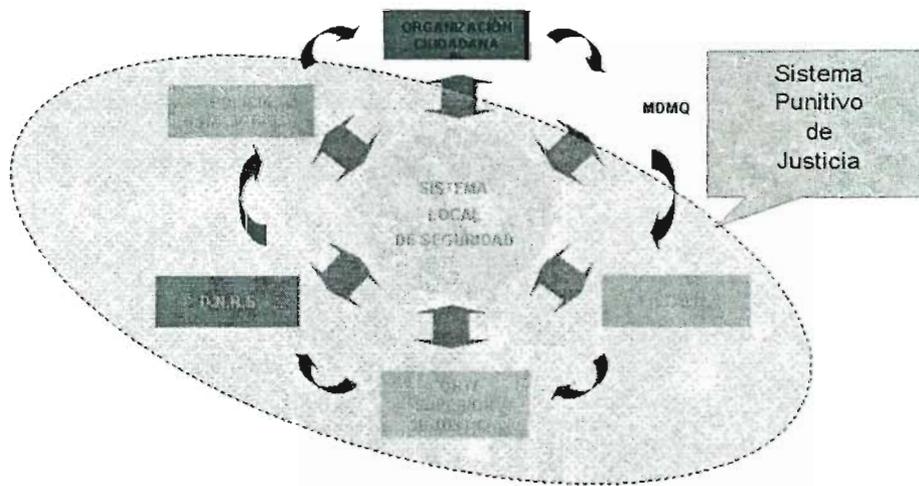
De otro lado, la información se comienza a utilizar en la gestión (capacitando al personal), pero no se usa para el seguimiento, como es el caso de la reincidencia. Hay que recordar que la violencia usualmente se da por largo tiempo y hay altas tasas de reincidencia

Finalmente, hay que reconocer que las comisarías son pocas y quizás se debería aumentar a una más, además de incrementar el personal, y cuyas características sean de adecuada capacitación y sensibilización.

5.9 Conclusiones

La Dirección de Seguridad planteó la constitución del “Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana”. Su misma constitución reflejaba el modelo situacional y de control de la seguridad. Ello se ve claramente en el Gráfico 5.10, en donde el óvalo muestra que la mayoría de instituciones que integran el sistema pertenecen al sistema punitivo de justicia. De esta manera, si se considerara activar el sistema con todo su potencial, la tendencia predominantemente hacia el enfoque del sistema de justicia. Pero como se ha visto en el presente capítulo, el funcionamiento del Sistema es realmente escuálido: no hay relación con la Corte Superior de Justicia, las relaciones con la Dirección Nacional de Rehabilitación son prácticamente simbólicas y la Fiscalía se ha limitado a ejercer sus funciones en el CEMEJ y plantear sus necesidades funcionales (con arreglo al mandato legal) para el Distrito Metropolitano.

Gráfico 5.10
La tendencia punitiva del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana
SISTEMA METROPOLITANO DE
SEGURIDAD CIUDADANA



Las mismas limitaciones de los organismos del nivel nacional hacen que la coordinación interinstitucional sea prácticamente imposible. Lo que le queda al Municipio es una gestión que se ve orientada a una maximización de las funciones de cada institución nacional. En este sentido se reproduce el esquema débil y descoordinado del nivel nacional, con lo que el Municipio se ve también constreñido simplemente a impulsar puntualmente las acciones institucionales, que son visualizadas según el esquema 5.1.

Pero dos elementos se deben resaltar: (a) la gran presencia de la Policía Nacional y por tanto el fortalecimiento de la visión policial (por tanto vigilantista y situacional) en el manejo de la seguridad ciudadana; y (b) la ausente política de rehabilitación social de los internos en las cárceles.

Una vez más quedan en la arena la organización ciudadana, la Policía Nacional y el Municipio.