

# Debate

**CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marcu Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

**PORTADA**

Magenta

**DIAGRAMACION**

Martha Vinueza

**IMPRESION**

Albazul Offset

Quito-Ecuador, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

*Alberto Acosta*

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

*Fernando Bustamante Ponce*

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

*Dr. Mario González Arencibia*

*MCs. Idelsi Martínez Ungo*

Conflictividad socio - política Noviembre 2003- Febrero 2004 / 71-76

## TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

*Jeannette Sánchez*

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

*Lautaro Ojeda Segovia*

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

*José Sola*

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

*Alicia Veneziano Esperón*

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

*Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana*

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

*Antonio Romero Reyes*

## ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

## **DEBATE AGRARIO –RURAL**

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234  
*Manuel Chiriboga*

## **ANÁLISIS**

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:  
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258  
*Roberto Santana*

Linchamiento en México / 259-270  
*Antonio Fuentes Díaz*

La estructura de incentivos de ETA / 271-276  
*José Antonio Sabadell*

Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284  
*Angel Montes del Castillo*

## **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:  
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288  
*Carlos Larrea y Jeannette Sánchez*

*Comentarios: Liisa North*

# ENTREVISTA

## Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini\*

**E**cuador Debate: El tema de la seguridad en general y específicamente de la seguridad ciudadana se ha convertido de agenda gubernamental; un tema de preocupaciones intelectuales, académicas y por supuesto se ha constituido en centro de análisis-reflexión, donde se conjugan distintos tipos de posturas. La experiencia Argentina es muy novedosa en términos de propuestas. ¿Cuál es la experiencia reciente en este tema desde la construcción de políticas públicas de seguridad?

**Mariano Ciafardini:** En Argentina todo está en proceso de construcción o confección de políticas después de la crisis conocida por todos que tuviera que haber un antes y un después, una interrupción de la vida institucional a partir de la renuncia forzada del Presidente de la Rúa y una explosión popular, mostrando desconfianzas en todas las autoridades en general.

A partir de ahí con el nuevo gobierno se han puesto en marcha una cantidad de empeños, se han reformulado políticas públicas en todas las áreas. Nosotros veníamos ya trabajando desde

antes con un perfil más bajo, no a nivel de una política nacional, pero veníamos haciendo experiencias piloto en áreas geográficas reales y experiencias reales a partir de mi actividad en una dirección dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad. Se llama Dirección de Política Criminal, donde ya veníamos ensayando unos esquemas, unas ideas y unas estrategias y habíamos llegado incluso a darle forma institucional a lo que se llama Plan Nacional de Prevención del Delito. Este plan recién ahora con el nuevo gobierno ha adquirido la dimensión de un plan nacional real.

¿En qué consiste este plan que apunta a redefinir las estrategias de seguridad? Fundamentalmente se podría resumir en dos o tres principios básicos: uno básico es que estamos incluyendo en la discusión y en las prácticas reales de prevención del delito a acciones de desarrollo social concretas. Estamos invirtiendo dinero, planes, programas que son tradicionalmente manejados por los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social; hemos reclamado una parte para acompañar las acciones de todos los ministerios de Desarrollo Social y una

---

\* Subsecretario de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. República Argentina.

estrategia de prevención del delito que es manejada por los Ministerios de Justicia, Seguridad, y por las gobernaciones mediante un paquete de recursos para acciones sociales.

Esto es importante y además por el hecho de que está dando a esa estrategia el mismo rango de las cuestiones directamente vinculadas o tradicionalmente ligados a la seguridad; es decir las estructuras judiciales, policiales, las estrategias policiales, la inteligencia policial, etc. Esto es un dato.

**ED:** Hay una cuestión importante en términos de imagen, por lo menos fuera de Argentina. Se tenía una imagen de que el país no presentaba altos niveles de corrupción, injusticia y de inseguridad. Se concebía una Argentina más bien relativamente estable con este tipo de problemas, de una legitimidad, diría de la justicia, de la policía en el tratamiento de esto. Desde cuándo cambió esta imagen.

**MC:** La década de los noventa fue particularmente trágica para todas las cuestiones de seguridad en Argentina, empezando por el hecho de que entre los años aproximadamente 94 y 97 se cuadruplicó y quintuplicó la cantidad de hechos delictivos, sobre todo delitos contra la propiedad. Lo que aumentó la violencia en los hechos delictivos y empezó a aparecer una gran vinculación de sectores policiales con algunos hechos delictivos graves. Hizo explosión a fines del gobierno de Menem y justamente ésta fue una bandera de la alianza, la lucha contra la corrupción. Y ahora últimamente se ha agudizado a partir de que se ha descubierto los primeros meses de gobierno, incluso en los últi-

mos meses de gobierno de transición, la participación directa de sectores policiales en secuestros, en hechos de sangre; es decir, está quedando a la luz la degradación de una organización político policial corrupta, que al no poder actuar, al quedarse anquilosada y atada al pasado en las circunstancias, empezó a producir cada vez más hechos de corrupción que han salido a la luz. Este es el otro tema del Plan de Prevención del Delito, cómo hacer para que las cuestiones de seguridad, que tradicionalmente se delegaban en forma automática a las policías, se manejaban automáticamente, es decir no eran casi cuestiones de gobierno las cuestiones de seguridad, eran cuestiones policiales, cómo hacer para transformar esto y empezar a gobernar políticamente la seguridad que es en última instancia una responsabilidad real del gobierno, una responsabilidad del mandato popular. Las campañas políticas generalmente se hacen diciendo que se va a terminar con los problemas de inseguridad pero después resulta que el gobernante que ha prometido durante la campaña delega en la policía algo que él prometió hacerse cargo; cómo hacer en la práctica y esto es lo que estamos transformando, el hecho de que exista un plan que no fue elaborado en la policía sino que fue elaborado en los organismos políticos.

El hecho de la conformación de conducciones del Ministerio de Seguridad y de conducciones directas y reales a la policía está mostrando esta transformación que recién es incipiente, pero que apunta a quitarle a la policía la autonomía política y sobre todo a partir de empezar a quitarle el monopolio de la

información, porque sobre todo a partir de Foucault, ha quedado bien claro que para tener poder real y para tener gobierno real tienes que manejar el conocimiento de la información y esta es una realidad no solo filosófica, sino que es una realidad tangible. Eso lo sabe cualquiera que ejerce un poder, lo primero es saber más que la policía, el gobierno político tiene que saber más que la policía lo que está realmente pasando en la calle para poder gobernar.

**ED:** Podría decirse que en los períodos Menemistas, sobre todo en el segundo, se articuló una especie de gangsterismo político, de mafia política.

**MC:** Sí, yo diría que esto es anterior, en todo caso en el período Menemista lo que sucedió es que se agudizó profundamente, pero esto es ya desafortunadamente una tradición de las políticas, no creo que solo de Argentina sino de muchos países, en donde la miseria y la pobreza han permitido clientelismo político, extorsión política en el sentido famoso, aprovechando la desesperación de los sectores marginales, el hecho de ganarse el apoyo a partir de promesas, de beneficios concretos a un sector o a otro y todo esto ha estructurado una forma de hacer política. Y paralelamente no es una forma de financiar una política a partir de negocios ilícitos en algunos casos vinculados con la droga en otros casos vinculados con otros hechos delictivos como robo de automotores, con cualquier otra afluencia de dinero en una convivencia entre sectores corruptos de la policía, sectores políticos corruptos. Todo esto ha estructurado una madeja de corrupción y de clientelismo, que ha deformado el panorama real de la seguridad.

Entonces viene otra cuestión, así como también hay que pasar el gobierno de la seguridad al gobierno político, habría que agregar gobierno político. Inevitablemente es un gobierno interagencial e inevitablemente es un gobierno interjurisdiccional. No puede haber competencias en materia de seguridad, separadas unas de otras de acuerdo a los distintos niveles gubernamental, nacional, estadual, municipal o de un estado contra otro paralelo compitiendo a ver quien le gana al otro sino que, para poder gobernar políticamente la seguridad es necesario construir acuerdos, contratos interjurisdiccionales, intergubernamentales bien detallados o acuerdos firmados y constituir los organismos interjurisdiccionales que los gobiernen y nosotros hemos conformado para trabajar en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense una mesa metropolitana de seguridad en donde están sentadas autoridades de la seguridad y justicia de la Provincia de Buenos Aires, de la ciudad de Buenos Aires y del gobierno nacional y cada uno hace de contrapeso y control sobre el otro en la discusión de los planes en el territorio pero además de esto para garantizar, para poder romper esas viejas prácticas tradicionales, clientelares y mafiosas aparece como imprescindible el armado de una red de redes socioinstitucionales, las tiene que armar el Estado pero son redes de participación ciudadana.

**ED:** ¿Cómo explicar esa implementación de política que está existiendo en Argentina en este rato cuando hay la tendencia en otros contextos de un Estado más penal y al mismo tiempo un déficit, una reducción del Estado social que le caracterizó mucho a Argentina?.

**MC:** En realidad lo que estamos viendo ahora es un enfrentamiento ideológico y político entre las dos tendencias. Estamos conviviendo con aquello que apuesta a la sociedad carcelaria, al Estado punitivo, al aumento de la represión con aquellos que desprecian la necesidad de la acción social para hacer frente a la contención y a la prevención real y todas estas medidas estamos adoptando del otro lado. Evidentemente un Estado nunca es sobre todo en la democracia y sobre todo en estos momentos una idea homogénea, ni una sola voluntad, por lo menos así se está viviendo en Argentina.

Un Estado es una tensión entre distintas ideas que van pugnando por ocupar el espacio real y en ese sentido las ventajas que tienen estas propuestas más democráticas participativas y más sociales son justamente los fracasos de las propuestas tradicionales que han apostado siempre a la simple modificación de leyes o al aumento de las penas o al simple aumento de pertrechamiento de las fuerzas policiales, cosa que no estamos en contra ni en la modernización de la legislación ni del aumento del presupuesto para la policía pero que no podemos poner en un primer plano cuando sabemos que lo que hay que cambiar son cuestiones estructurales de fondo. Porque sino vamos a estar poniendo recursos en una estructura que ya está obsoleta y podrida, recursos que solo van a servir para multiplicar la corrupción, multiplicar un poder desviado en lugar de producir los efectos de seguridad real que nosotros aspiramos.

**ED:** En el caso argentino, ¿cómo han logrado después de la crisis y del déficit de estatalidad establecer políticas socia-

les asociadas a políticas públicas de seguridad porque aparece esto como un problema muy complejo para resolverlo en poco tiempo?

**MC:** Aquí estamos frente a un gran desafío. Se empezó elaborando el plan y disponiéndonos a llevarlo adelante. Primero es una lucha en el buen sentido de la palabra, una discusión con aquellos que administran los recursos sociales para hacer comprender y que una parte de esos recursos, no la mayor parte, pero si una parte importante tiene que ser brindada, ofrecida a la estrategia de seguridad. En primer lugar porque la aplicación de esos recursos va a ser para el desarrollo social que es lo que lo que le interesa a la agencia de desarrollo social.

En segundo lugar porque la seguridad social es una urgencia primera o segunda en las agendas presidenciales y por lo tanto es interés del poder Ejecutivo y con ese argumento uno fortalece la propuesta. En tercer lugar, porque si el plan está bien estructurado, la aplicación de estos recursos sociales a través de la estrategia de seguridad garantiza una correcta aplicación, no una aplicación clientelar, no una aplicación de distribución que puede ser no acertada sino que garantiza la parte del recurso que se pueda manejar la estrategia de seguridad, que va a estar dirigida a sectores que imprescindiblemente la necesitan. Porque la estrategia de seguridad apunta a bajar los niveles delictivos; es decir tiene una forma de controlar precisamente si esa aplicación ha sido correcta o no, con formas de medir mucho más precisa de lo que tiene las estrategias sociales generales. De todas maneras lo que se usa para las estrategias de

seguridad es siempre una cantidad muy menor de lo que globalmente hoy están manejando: nuestros gobiernos como ayuda social. Por dar un ejemplo, hoy en Argentina el plan social fundamental se llama plan jefe y jefas de hogar que consiste en dar 50 dólares mensuales a aquellas personas desocupadas. De estos planes hay dos millones doscientos mil por mes. De esos dos millones doscientos mil planes calculamos que para poder hacer un impacto fuerte en la ciudad de Buenos Aires y el cono urbano bonaerense, que es una región de aproximadamente 14 millones de habitantes; es decir que tiene la mitad de la población del país y concentra los principales problemas de seguridad, calculamos que con aproximadamente 15 mil planes, podríamos lograr un impacto muy importante aplicado a los grupos de riesgo.

Es de esto que podríamos hacer la comparación. Dos millones doscientos mil planes no tienen prácticamente incidencia. Son tan grandes los presupuestos que hoy se manejan en desarrollo social y ayuda social por la situación de pobreza y marginalidad que con una mínima parte se podría hacer un impacto muy fuerte porque en realidad lo que necesita la estrategia de seguridad son recursos para aplicarlos en lugares muy puntuales, hablamos de aquellos sectores juveniles de jóvenes varones de una franja etaria que va desde los 17 a los 27 años de edad y que son jóvenes que están en los barrios marginales. Así se van reduciendo la cantidad de beneficiarios y se va concentrado.

Desde un punto de vista pueden ser considerados como que son muchos, pero desde otro punto de vista no son

tantos, comparados con lo que es la masa poblacional que está desocupada y que es un problema del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo. Hay que saber leer este balance porque a veces uno se asusta demasiado, dice está convirtiendo la política de seguridad en una política de acción social, en parte si pero; desde el punto de vista de la seguridad y desde el punto de vista de la estrategia de seguridad, podemos determinar bien claramente y puntualmente cuales son aquellos sectores a los que hay que darles una oportunidad para lograr alejarlos del camino del delito.

**ED:** En Argentina circuló la idea o las teorías de la ventana rota y de la tolerancia cero. ¿Qué nivel de aceptación tuvo eso y si se aplicó realmente?

**MC:** En realidad estas teorías han tenido discusión por todo el mundo y particularmente por toda Latinoamérica como bien se ha señalado. Esto es más que nada una venta de humo o una venta de algún producto que ya en realidad se estaba utilizando. Porque ¿qué significa tolerancia cero?, ¿qué significan ventanas rotas más que una mayor saturación policial o como su nombre lo indica, una intolerancia con cualquier tipo de infracción? ¿Qué policía latinoamericana está en condiciones de pasar, a nombrar de la mañana a la noche 15.000 efectivos nuevos como nombró la ciudad de Nueva York para hacer esta saturación? ¿qué recursos hay? No existen estos recursos.

Por otro lado tampoco queda claro, por más que haya una saturación policial, si la policía tiene altos niveles de corrupción, si de esto lo que vamos a lograr es, una multiplicación de hechos

delictivos. A todos nos sirve tener más policías, pero es imposible presupuestariamente tenerlos y por otro lado, además de ser imposible presupuestariamente sabemos que aumentando la fuerza policial solamente, no vamos a tener los efectos que realmente queremos, no son medidas de fondo. Así es que lo de la tolerancia cero, no nos puede enseñar sino a repetir las viejas prácticas que ya veníamos realizando, es decir reprimir más en nuestras sociedades.

En sociedades como las nuestras con los elevados grados de marginalidad, apostar a la tolerancia cero es apostar al enfrentamiento social y apostar a la eliminación o al exterminio. Qué es lo que vamos a hacer con las masas desposeídas si aumentamos solamente la represión, vamos a meter presos a la mitad de la población? Esto estimula acciones xenófobas, racistas y acciones de exterminio en última instancia de población más que de seguridad.

**ED:** Finalmente Mariano, cuál crees tu que sea la perspectiva, obviamente con la diferencia entre distintos países latinoamericanos, de tratamiento de este problema en la región, en nuestra región.

**MC:** Yo creo que no hay grandes diferencias, yo creo que hay una homogeneidad en toda Latinoamérica, si es que alguna vez hubo algunas diferencias sustanciales entre Argentina y el resto

de los países de la región que yo creo nunca fue tan profunda. Hoy ya no se puede sostener que haya diferencias sustanciales, estamos todos castigados por el mismo mal, tenemos problemas muy similares, tenemos estructuras con los mismos problemas y creo que las líneas básicas de la solución son las mismas, cada país tendrá una estrategia que ha de tener en cuenta sus situaciones actuales, sus correlaciones de fuerzas políticas internas actuales, sus estructuras actuales, sus posibilidades actuales, pero estas tres líneas, las de incorporar las cuestiones de desarrollo social, sobre todo dirigidas a la juventud; establecer el gobierno político y la responsabilidad con el gobierno, que además implica la responsabilidad de los gobernantes políticos en la materia del gobierno de la seguridad y establecer la intergencialidad para eliminar los enfrentamientos jurisdiccionales o partidarios, gubernamentales; y, establecer el control popular. El control ciudadano, la participación en el control, y no la participación en el involucramiento, en el control del diseño.

Estas líneas fundamentales son indispensables para cualquier estrategia de seguridad de cualquier país latinoamericano hoy. Habrá que ver en cada lugar como se implementa, pero si no se toman medidas en este sentido, las estrategias van a estar destinadas al fracaso.