

TEMA CENTRAL

Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito

Olga Vallejo Rueda¹

“La unidad es como una mazorca,
si se va el grano, se va la fila,
si se va la fila, se acaba la mazorca”
Tránsito Amaguaña

Desde hace muchos años, el aumento del delito y las violencias preocupa a los y las habitantes de casi todas las ciudades del mundo. No existe día en que las personas no hablen sobre su temor a ser victimizadas en las urbes, lo cual es una situación que demuestra la alta percepción de inseguridad que existe en muchas sociedades. Este clima de miedo muestra la visión de un futuro desalentador que lleva a la ciudadanía a demandar posibles soluciones para que la situación mejore, una de ellas es exigir a los gobiernos centrales y a las policías nacionales mayores niveles de seguridad a través de políticas de “mano dura”; sin embargo, por extraño que parezca, acciones de este tipo en lugar de disminuir los niveles objetivos y subjetivos de inseguridad, los aumentan.

Ante esta realidad, es pertinente plantear algunos cuestionamientos respecto a la situación de la inseguridad en el contexto ecuatoriano: ¿Son realmente inseguras nuestras ciudades? ¿La seguridad debe estar exclusivamente en manos del gobierno central y la Policía Nacional? ¿Sobre quién recae la responsabilidad de la seguridad ciudadana, en una época en que los gobiernos locales han tomado posta en esta competencia? ¿La ciudadanía puede tomar acciones en este tema?

Ahora bien, si como afirman Corsi y Peyrú (2003), la violencia es un patrimonio exclusivo del ser humano, la participación de la comunidad es importante por permitir un cambio sustancial de los enfoques de seguridad que tradicionalmente se encontraban centrados en el accionar policial. Ésta constituye un eje central en las iniciativas de prevención, ya que la ciudadanía toma conciencia de sus responsabilidades, derechos y obligaciones como actores sociales, permitiendo el logro de formas de prevención más integrales y eficaces debido a la conformación de redes de relaciones y organizaciones que fomentan los vínculos entre las comunidades, los cuerpos policiales y las instituciones del Estado.

El hecho de incluir la participación de la comunidad en la solución de sus problemas, permite el autocontrol de los factores que originan y agravan la violencia, la reducción de la percepción de inseguridad y el combate de la reducción de la calidad espacio-tiempo que se comparte en la ciudad, al establecer relaciones coordinadas interinstitucionalmente, en base a las funciones y competencias de cada uno de los actores de la seguridad ciudadana.

¿Qué se entiende por participación ciudadana?

La seguridad ciudadana abarca entre otros aspectos, la participación de la comunidad; sin embargo, ¿Qué entiende la ciudadanía como participación comunitaria? ¿Cómo aplicarla al tema de la seguridad?

Según Pavarinni (1994), las tácticas comunitarias van encaminadas a la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores, siendo el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita (1994: 435-462); sin embargo, los ciudadanos comunes desconocen qué es participación, y qué es seguridad ciudadana, lo que refleja una débil cultura que pueda respaldar una labor eficaz.

En este sentido, cabe explicar que la participación ciudadana, tiene que ver con la manera en que los seres humanos se identifican y se involucran a través de acciones individuales y colectivas con un espacio territorial, de ahí la necesidad de fortalecer este vínculo para proteger la convivencia de quienes habitan en un determinado lugar; por cuanto en este espacio se comparten valores que se consideran propios, y las soluciones se ajustan al entorno por formar parte de un acuerdo colectivo.

Experiencias de participación comunitaria en seguridad a nivel internacional

En los últimos años se han desarrollado diversas propuestas en varios países del mundo sobre participación comunitaria en seguridad, tanto a escala nacional como local, a través de municipios o diferentes organizaciones policiales. Autores como Smulovitz (2003:93-96) y Frühling (2003:13-18), destacan en sus estudios algunas de las más importantes:

- En Francia, durante los años 80 y 90 se crearon los *Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance* (CCPD), que recuperaban tres valores de la racionalidad política alentada por el gobierno socialista: la descentralización administrativa, la incentivación de la participación ciudadana y la cooperación e interacción entre las agencias del Estado y los actores de la sociedad civil. Para el año 2000 existían en Francia aproximadamente 700 CCPD.
- En Argentina existen los Centros de Gestión y Participación (CGP), que son organismos del gobierno de la ciudad localizados en distintos barrios y tienen a su cargo, entre otras, algunas funciones de mediación en la resolución de conflictos. Estos entes coexisten con otras experiencias comunitarias autogestionadas totalmente por vecinos/as.

- En Chile, a finales de 1998 existían aproximadamente 261 Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Santiago. En estos espacios se ha realizado más un ejercicio de contraloría social hacia la policía y se ha ensayado el modelo de policía comunitaria.
- En Sao Paulo-Brasil al igual que en Santiago de Chile, los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana han servido especialmente para realizar reclamos y demandas hacia la policía; mientras en Belo Horizonte, los consejos comunitarios tuvieron un corte más inclinado a las "autodefensas", por lo que fueron considerados como un fracaso.
- En Villa Nueva-Guatemala, los Comités de Seguridad Ciudadana tienen un carácter más informativo desde la comunidad hacia la policía, y funcionan solo en sectores de clase media a clase alta.
- En Bogotá-Colombia se constituyeron más de 5.400 "Frentes locales de seguridad", los cuales constituyen una red de apoyo al trabajo policial, realizando tareas de vigilancia informal.

La participación comunitaria en el DMQ

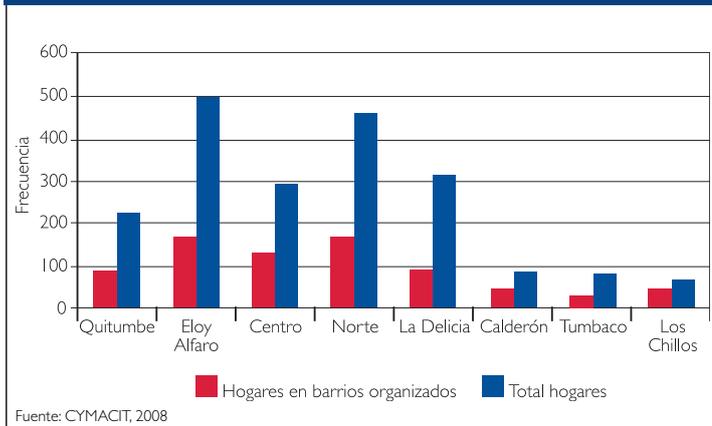
La historia de la participación comunitaria en Quito se remonta hace aproximadamente 60 años, con el apareamiento de las primeras organizaciones barriales como organismos de gestión de las necesidades más básicas (luz, agua potable, teléfono, alcantarillado, etc.), debido al grado de desarrollo territorial que la ciudad empezaba a tener. Para el año 1995 aparecen las Brigadas Barriales de Seguridad Ciudadana de Quito, dentro del seno de la Policía Nacional, dando origen por primera vez al tema de la participación comunitaria en comunión al concepto de seguridad. Más adelante, en el año 2001, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –MDMQ crea la Ordenanza No. 046, la cual instauro el Sistema de Gestión Participativa, con una nueva estructuración geopolítica, administrativa y participativa de la ciudad³.

De esta manera, la Encuesta de Victimización del Distrito Metropolitano de Quito –DMQ (CYMACIT, 2008) nos permite conocer el porcentaje actual de hogares organizados en las diferentes zonas de la ciudad, evidenciando que los sectores Norte, Eloy Alfaro y Centro presentan mayor participación en este aspecto, aunque se podría decir que en términos generales la ciudad tiene aún bajos de organización barrial (ver gráfico No.1). Ahora bien, según esta misma encuesta, del total de hogares organizados en la ciudad, un 18,3% son brigadas barriales, un 14,3% comités de seguridad y un 5,1% posee los dos tipos de organizaciones (ver cuadro no.1).

No obstante, en la actualidad, una serie de relaciones antagónicas entre organizaciones permiten entrever la existencia de luchas de poder por demostrar qué organización comunitaria o qué instancia del Estado debiera encabezar el tema de la seguridad ciudadana, demostrando la obsolescencia de los sistemas de gestión estatales en función de la participación, y la falta de preparación de las y los dirigentes comunitarios frente a retos contemporáneos.

Sin importar la organización a la cual pertenezcan, líderes y lideresas comunitarios demuestran la carencia de herramientas objetivas y metodologías que ayuden a precisar los problemas de la comunidad, lo cual ha acarreado confusiones dentro de sus roles

Gráfico No. 1.
Hogares en barrios organizados según zona administrativa



Fuente: CYMACIT, 2008

Cuadro No. 1.
Formación de organizaciones

Organización	Frecuencia	Porcentaje	Válido
Comités de seguridad	292	14,3	37
Brigadas barriales	374	18,3	47,3
Comités de seguridad y brigadas barriales	105	5,1	13,3
Otros	19	0,9	2,4
Total	790	38,7	100
Valores perdidos	1250	61,3	
Total	2040	100	

Fuente: CYMACIT, 2008

y competencias, originando una tendencia a la abstracción de las necesidades comunitarias hacia la utópica construcción de espacios barriales modelo. Esta situación ha hecho que la participación comunitaria quede reducida a la capacidad de satisfacer necesidades y aspiraciones en el corto y mediano plazo, seleccionando para esto la participación de miembros de la comunidad –como indican Falconí y Jarrín (2002: 141)– en base al estereotipo de buen ciudadano/a (capacidad de expresión, principio de autoridad, etc.), de manera que se produce un proceso simultáneo de exclusión, lo cual según Christie (1984:93), refleja la falta de criterios tanto para la elección de los representantes, como para que estos asuman un liderazgo positivo.

Relación de la comunidad con el gobierno local

Para Gallegos y León (2006:7), la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa - SGP⁴ por parte del MDMQ como un nuevo proceso, puso en evidencia algunas dificultades al momento de ser incorporado en las prácticas políticas de la sociedad local; principalmente porque se desencadenó un choque entre la cultura política clientelar⁵ y los contenidos del proceso de participación ciudadana que se pretendían poner en marcha. De esta manera, los procesos no se desarrollaron como espacios de expresión de ideas, propuestas y decisiones conjuntas entre el gobierno local y la comunidad, sino como reuniones que han servido para recoger pliegos de peticiones de obras en los barrios, justamente porque este sistema pierde la noción de lo barrial en función de una nueva orga-

nización geopolítica denominada “cabildos”, los cuales facilitan la participación comunitaria en lo micro, pero no la decisión de lo macro con respecto al desarrollo de la ciudad; situación que es entendida –en varias ocasiones– como burla por parte de los moradores de algunos sectores.

Por otro lado, se ha evidenciado una resistencia a trabajar con la comunidad en función de lo humano y lo social, precisamente cuando en las reuniones organizadas, funcionarios/as municipales llegan con un guión preestablecido, intentando mantener la metodología y la planificación del espacio participativo desde arriba, pues pese a la predisposición de algunos funcionarios/as involucrados en el proceso y su nivel de compromiso con este nuevo modelo de gestión, muchas veces controlan los límites y lo que “debe ofertarse” (Falconí y Jarrín 2002: 141). El SGP fue manejado en un inicio por funcionarios/as “operativos”, sin embargo, las altas autoridades no se vincularon en la ejecución al no estar muchas de ellas– del todo convencidas, ni comprometidas con el sistema; lo cual ha devenido en pugnas de intereses entre Administraciones Zonales, Empresas, Fundaciones y Corporaciones Municipales.

Los espacios llamados “comités de gestión” que deberían ser entendidos y aceptados como los espacios de discusión y negociación de lógicas para la construcción conjunta de proyectos, son para muchos funcionarios/as “apoyos para facilitar su gestión”. Así, en los SGP se busca la aprobación y legitimación frente a actores comunitarios, tratando de influir en los procesos de toma de decisiones, con lo cual de las interacciones formales entre ciudadanos/as se ha pasado a la propuesta de acciones que influyan en procesos políticos.

De este modo, como mencionan Falconí y Jarrín (2002:141), la participación ciudadana en relación con el MDMQ se convirtió en una práctica social sujeta a los límites permitidos, y los individuos que “participan” de ello están sujetos a este modelo debido a que están integrados al sistema; situación que no permite

el desenvolvimiento de los actores que participan en los espacios, limitándolos. Este comportamiento se puede encontrar en varios momentos durante el desarrollo del cabildo, por ejemplo: cuando llega el Alcalde, la ciudadanía subordina sus temas e iniciativas sociales a las dinámicas institucionales que cobran fuerza con la presencia del burgomaestre, de manera que la pretensión de que desaparezca el tradicional sentimiento de subordinación de la población con respecto a la autoridad, por lo general no puede cumplirse en los cabildos.

Al interior de cada cabildo las relaciones se establecen de la siguiente manera: el municipio a la cabeza (con la presencia de coordinadores de cada cabildo, en ocasiones la o el administrador zonal) como la punta de la pirámide; y luego los y las asistentes al cabildo que son la base social y objeto último de la participación, quienes acuden a la invitación municipal para trabajar por temas y priorizar obras en un listado que es presentado en plenaria. Los dos actores acuden para dar cumplimiento a sus roles, pero ¿quién toma las decisiones? El gráfico No. 2 ilustra claramente la respuesta a esta interrogante.

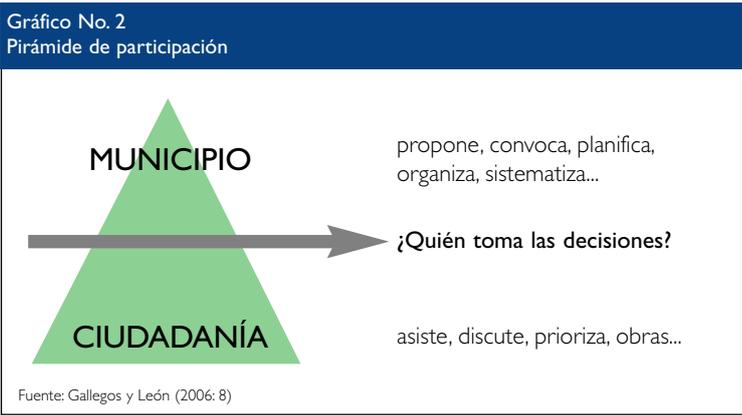
Relación de la comunidad con la Policía Nacional

El otro actor ligado a la participación dentro del campo de la seguridad es la Policía Nacional. Según la nueva Constitución Política del Ecuador (2008) esta institución debe encargarse del mantenimiento de la paz y el orden público para garantizar la seguridad ciudadana de la población⁶, mandato que deja entrever la existencia de un cambio de orientación en relación al antiguo enfoque de seguridad pública. No obstante, esta institución aún no mantiene procesos participativos con la comunidad en sus diferentes escalas, evidenciándose una resistencia a la evaluación participativa y a la retroalimentación, lo cual hace que la aplicación de soluciones a los problemas de inseguridad sean cortoplacistas e inmediatistas, reflejando la falta de una política operacional que satisfaga las necesidades barriales.

Considerando estos aspectos, al ser la Policía Comunitaria la instancia más cercana a la realidad barrial, la Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ efectuó en el primer trimestre de 2009 una encuesta en sus 257 unidades - UPC en Quito, con el propósito de medir el nivel de acercamiento y aceptación que tienen sus funcionarios/as en la ciudad, además de su grado de interrelación con las organizaciones comunitarias, a fin de buscar estrategias que solucionen las necesidades de la seguridad ciudadana en el Distrito. Los resultados de la mencionada encuesta muestran que tan solo el 23,57% de las UPC de Quito mantienen algún tipo de relación con la comunidad (el 4,43% de las y los policías comunitarios tienen muy buenas relaciones con sus organizaciones barriales, el 13,28% tiene buenas relaciones y el 5,86% tienen relaciones regulares); mientras que el 76,43% de los policías se resiste o simplemente no trabaja con la comunidad en que se ubica su UPC (ver cuadro No.2).

Las brigadas barriales de seguridad ciudadana: un primer intento de participación comunitaria en la seguridad ciudadana

El interés institucional de la Policía Nacional del Ecuador en trabajar con la comunidad, tiene sus inicios a mediados de los años noventa, cuando se

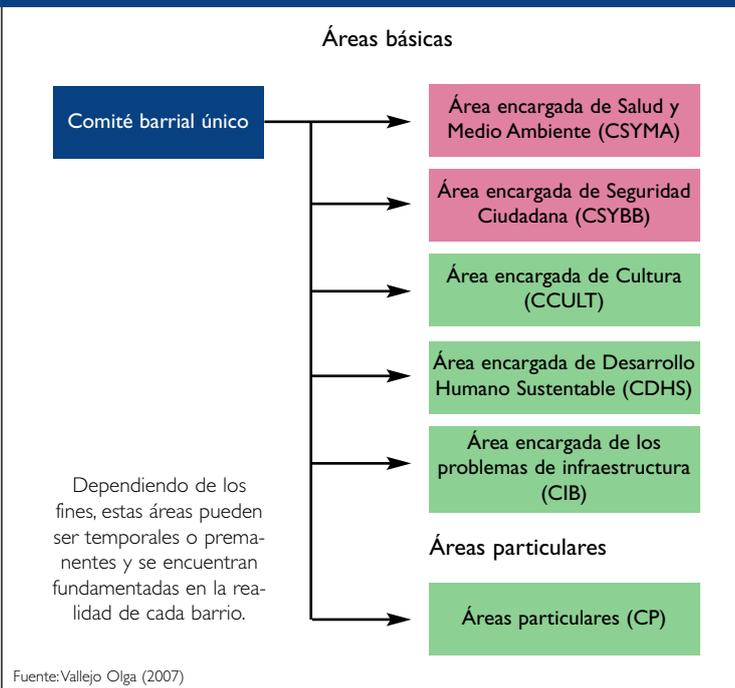


Cuadro No. 2
Proximidad entre la Policía Comunitaria y la comunidad en el DMQ

	Muy bueno	Bueno	Regular	No se relaciona
Febrero	4,69	8,98	4,3	82,03
Marzo	4,3	11,33	7,03	77,35
Abril	4,3	19,53	6,25	69,93
Promedio	4,43	13,28	5,86	76,44

Fuente: Policía Comunitaria DMQ (2009). Elaboración propia

Gráfico No. 5
Propuesta de una organización barrial única



Brigadas Barriales del Centro Occidente - UVCOcc, Directorio de Brigadas Barriales del Centro Oriente - UVCOor, Directorio de Brigadas Barriales del Sur - UV, Directorio de Brigadas Barriales del Sector Periférico.

El gráfico No. 3 muestra cómo está conformado el Comité de Seguridad Ciudadana de Quito, el cual fue creado por resolución del Consejo de Generales para la administración del fondo de brigadas barriales; no obstante, su división territorial no corresponde con la división distrital municipal.

Operativamente, la seguridad en la ciudad está cubierta por el Plan de Intervención Quito Zona Segura impulsado por la Policía Nacional, el cual ha intentado adaptarse a la estructura de las Administraciones Zonales Municipales - AZ, reformando la ordenación territorial con la que contaban las UPC; sin embargo, esta reestructuración ha reducido ampliamente la perspectiva de la realidad barrial (ver gráfico No.4).

Retos de la participación en la seguridad ciudadana para Quito

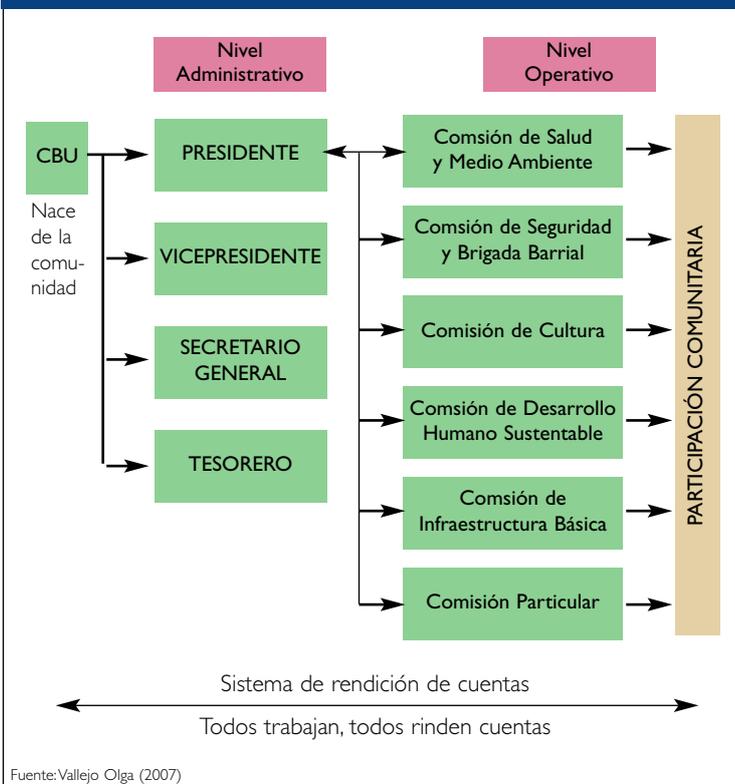
Para enfrentar los retos que impone la seguridad ciudadana en la actualidad es necesario tomar en cuenta el empoderamiento de la ciudadanía, mediante el desarrollo de un modelo de gobierno barrial y el desarrollo de un nuevo sistema de organización de la comunidad frente a los retos de la contemporaneidad – globalización, migración, desempleo, irrespeto de los derechos humanos, desigualdad, pobreza, etc.–, que aplique los criterios del *management*⁸, (como herramienta administrativa) al manejo de las necesidades barriales de acuerdo a un modelo de gestión y solución de las demandas; unificando las discordias en lo administrativo, operativo y participativo al interior de los barrios con una estructura única que permita enfrentar los problemas y las necesidades barriales por áreas, como estrategia para enfrentar las complejidades de la administración pública tradicional (ver gráficos No.5 y No. 6). En este sentido, una nueva organización comunitaria debe definir bien sus diferentes niveles, haciendo una diferenciación entre lo administrativo y lo operativo. Una estructuración de las funciones se hace indispensable, así como el establecimiento de los diferentes procesos a los cuales esas funciones y áreas pertenecen. La herramienta fundamental es la planificación, de este modo, se desarrollan estrategias que son sujeto de permanente evaluación y de superación.

Conclusión

Debido a que los seres humanos son generadores de inseguridad, es importante considerar que la multicausalidad de la violencia exige enfrentarla desde varios puntos de vista, de ahí la necesidad de una nueva estructura organizacional horizontal y de herramientas de gestión de lo barrial que permitan un empoderamiento de la ciudadanía y la negociación de lo comunitario frente a la violencia estructural, priorizando la atención a los grupos más vulnerables. La ciudadanía organizada debe emplear herramientas como la georeferenciación de los diferentes tipos de violencia y utilizar mecanismos de planificación, es decir, las organizaciones comunitarias deben evolucionar para dar los primeros pasos hacia una participación en seguridad ciudadana.

En conclusión, la participación comunitaria en la seguridad ciudadana debe replantearse y evolucionar

Gráfico No. 6
Niveles de funcionamiento de un comité barrial único (CBU)



En la actualidad, cada UPC constituye una brigada barrial, por lo que cada sector está debidamente representado por los diferentes directorios que lo conforman, subdividiéndose para el caso de la representación civil en cinco grandes sectores, conforme a las antiguas unidades de vigilancia principales: Directorio de Brigadas Barriales del Norte - UVN, Directorio de

en función de las nuevas necesidades y realidades de cada ciudad y de cada conglomerado barrial. Ésta debe estar encaminada y fundamentada en la creación de un nuevo modelo de gestión que incorpore herramientas de administración y de planificación de la realidad barrial, que permitan optimizar los recursos disponibles y la inclusión de los diferentes grupos sociales existentes a fin de abordar los problemas desde una visión integral, que permitan una sensibilización en relación a las necesidades entre sectores

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución Política del Ecuador; Art. 163. Montecristi.
 Corsi Jorge y Peyrú Graciela (2003). Violencias Sociales. Buenos Aires: Ariel.
 CYMACIT (2008). Informe del Estudio de Victimización. Quito: MDMQ. No publicado
 Christie, Nils (1984). Los límites del dolor. México: Fondo de Cultura Económica.
 Falconí, Gabriela y Nidia Jarrín (2008). ¿Participación de sujetos o sujetos a la participación? El caso del cabildo de Monjas en la Zona Centro del DMQ. Tesis de Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas. Quito: Universidad Central del Ecuador.
 Frühling Hugo (2003). Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
 Gallegos, Karina y Javier León Vega (2006). "Vamos poniendo cimientos: Reflexiones sobre la participación en Quito". Quito: CIUDAD.
 Pavarini Massimo (1994). "Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale". En Rassegna Italiana de Criminología. Anno V - N. 4. Milano: Giuffrè Editore.
 Policía Nacional del Ecuador (2009). "Diagnóstico de proximidad entre la Policía Comunitaria y la comunidad".

Quito: Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ. No publicado.
 _____ (2007) "Zonas seguras en el DMQ". Jefatura de la Policía Comunitaria del DMQ. Quito. No publicado.
 Policía Nacional del Ecuador (1995). Proyecto de Creación de Brigadas Barriales. Quito. No publicado.
 Smulovitz Catalina (2003). "Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile" En: Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe. Caracas, FLACSO, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Nueva Sociedad.
 Vallejo Olga (2007). "Enfoque hacia un nuevo modelo de participación para la comunidad". Quito. No publicado
 _____ (2008). "Participación en la construcción de la seguridad ciudadana: El Caso de Quito". Monografía realizada para la obtención de Diploma Superior en Seguridad Ciudadana. Quito: FLACSO. No publicado

Notas:

- 1 Ingeniera empresarial con Diplomado en Seguridad Ciudadana en FLACSO sede Ecuador. Actualmente es coordinadora de seguridad ciudadana del Barrio El Tejar y miembro del Directorio de Brigadas Barriales de Quito.
- 2 La política de "mano dura" se fundamenta en la intensificación de operativos anti-delincuenciales de muy corto plazo, en respuesta al aumento de la inseguridad objetiva y subjetiva, con el propósito de satisfacer los reclamos de la población.
- 3 Esta ordenanza evolucionó en el año 2006 a ala Ordenanza 0187 del SGP-RC.
- 4 Sistema de Gestión Participativa, que regula la participación de las organizaciones comunitarias en la ciudad de Quito.
- 5 Se prioriza la entrega de obras a grupos y asociaciones que pueden asegurar un mayor número de votos, en temporadas electorales.
- 6 Constitución Política del Ecuador; Art. 163, 2008.
- 7 Se logró recaudar 720'000.000 millones de sucres, con lo cual se adquirió 60 vehículos patrulleros y 25 motocicletas, y el 50% del valor de un helicóptero adquirido mediante contratación pública, el cual está a servicio de la Policía Nacional a cargo de pilotos de la propia institución, mientras el otro 50% fue financiado con dinero del Estado. Los vehículos adquiridos en esa época han cumplido su vida útil y han sido dados de baja para el servicio comunitario.
- 8 El management es un concepto de la administración moderna que se define como el conjunto de gestiones, métodos y procesos de dirección, organización, asignación de recursos, control, planificación, activación y animación de una empresa o de una unidad de trabajo, regido por un espíritu de superación continua de la organización.

COMPARANDO			
Experiencias de participación comunitaria en seguridad ciudadana en América Latina			
Ciudad	Institución	Experiencia	Descripción
Rosario, Argentina	Universidad de Toronto y Universidad de Rosario	Comunidades Justas y Seguras	Implementación del modelo Foros de Convivencia, formados por miembros de la comunidad que facilitan la resolución de conflictos específicos y la prevención de los factores genéricos que afectan la convivencia y la seguridad, de acuerdo a pasos para la resolución de conflictos redactados por el programa.
Ciudad de México	Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad	Manual para organizaciones de la sociedad civil en materia de seguridad pública	Fomentar la cooperación con la policía para mejorar la seguridad sin violentar los derechos individuales, promover la posibilidad de un sistema de monitoreo y rendición de cuentas de la policía por medio de la acción responsable de la comunidad.
Santiago, Chile	Ministerio de Interior de Chile	Barrio Seguro	Se desarrolla en barrios críticos de vulnerabilidad social, su estrategia es fortalecer los factores preventivos y protectores de los individuos y de la comunidad, en grupos específicos de alta vulnerabilidad, mediante prevención social primaria y secundaria, fortalecimiento de las redes de apoyo, fomento a la integración social de infractores de la ley con condena cumplida.
Lima, Perú	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana	Comités Distritales de Seguridad Ciudadana	Su organización aplica el nuevo enfoque sobre seguridad participativa que prioriza las tareas de prevención, el trabajo multisectorial y la organización local. Los Comités han funcionado como mecanismos de rendición de cuentas, al involucrar a la sociedad en la actividad se ha propiciado la eficiencia en el uso de recursos y la eficacia en las tareas de prevención. Han logrado una mayor colaboración y comunicación entre instituciones entre la policía y la sociedad civil.

Fuente: CESC (2005). Boletín + seguridad + prevención No.4. Santiago: Universidad de Chile.