



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

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

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

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

ASESOR: ALEXEI PÁEZ CORDERO

**LECTORES:
FERNANDO CARRION
EDUARDO KINGMAN**

FLACSO - Biblioteca

**QUITO
DICIEMBRE DE 2004**



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

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

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

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

Contenido

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

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

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

Tablas

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

Gráficos

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

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

En los capítulos precedentes se ha detallado la lógica del proceso de toma de decisiones; se ha descrito qué políticas se diseñaron, sus orígenes y momentos de implementación; los actores involucrados, sus formas de participación y sus niveles de influencia. Ha sido, como se mencionó en un principio, un ejercicio descriptivo que dará paso a las reflexiones analítico-críticas que corresponden a este capítulo de conclusiones.

A partir de los hallazgos obtenidos, esta última sección pretende empezar por determinar quién o quienes toman las decisiones, es decir, si la responsabilidad de las políticas recae en un decisor único o en un grupo reducido de expertos. De allí que se hace necesario centrarse en los actores más influyentes de todos los que participan en el proceso.

En un segundo momento el capítulo tratará de explicar la racionalidad del proceso desde de la teoría. Para ello se optará por usar dos de los modelos más usados en Ciencias Políticas para analizar la implementación de las Políticas Públicas. El objetivo de este acápite será tratar de encontrar el modelo que más se ajuste a la realidad estudiada.

Posteriormente se analizarán otros aspectos relevantes que se pueden obtener de la investigación y que están relacionados con el modelo de seguridad que se ha implementado en el Distrito Metropolitano.

Finalmente se realiza un ejercicio prospectivo que busca brevemente contemplar algunas de las posibilidades que pudiera adoptar el Gobierno Local durante los próximos cuatro años de gestión. Por supuesto esta sección no buscará predecir el futuro sino aproximarse a posibilidades que pudieran implementarse en Quito y que han sido exitosas en varias ciudades de la región.

5.1. QUIEN TOMA LAS DECISIONES

Este acápite empieza con una pregunta: ¿Quién o quiénes toman las decisiones? La respuesta puede ser contestada a partir de dos corrientes teóricas importantes de ciencia política: la primera es la que se centra en el análisis de un actor único que decide, y la segunda, que considera la participación de múltiples actores.

Tradicionalmente los estudios de política se han centrado en el reconocimiento de un decidor único que casi siempre recurre a informes o sugerencias de otros actores, uno de los clásicos es Graham Allison que en su modelo de actor racional presenta a un decidor –la máxima autoridad- que calcula y decide lo óptimo. Otra corriente es la de Yehezkel Dror quien dice:

“(...) En la vida real las decisiones no se toman por consenso –esto es, por la vía de la democracia- aun aquellas que verdaderamente fueran consultadas, al final se debe tomar una decisión, y ésta recae en una sola persona, o en un conjunto reducido de personas”¹

Dror enfatiza, por tanto, en la necesidad de centrar el análisis en quienes toman las decisiones finales, es decir, las autoridades máximas que son las que ordenan la ejecución de las políticas en la última instancia.

Otro autor que se mantiene en la línea de otorgar el poder de decisión a un limitado grupo de actores es Norberto Bobbio, quien señala:

“(...) En cada sociedad, el poder político pertenece siempre a un restringido círculo de personas: el poder de tomar y de imponer decisiones válidas para todos los miembros del grupo, aunque tenga que recurrir a la fuerza en última instancia”²

Según esta corriente la respuesta a la pregunta de este acápite estaría clara: en el Municipio de Quito quien toma las decisiones sobre seguridad ciudadana es el alcalde

¹ Calderón Ortiz, Gilberto. “Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas” Tomado de: <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>

² Vargas, Alejo. *Ibíd.* Pág. 173

Paco Moncayo, ayudado por su círculo más íntimo de decisión política que es el Concejo Metropolitano.

La otra concepción teórica considera que los tomadores de decisiones no se limitan a un “conjunto reducido de personas” sino que el sistema político depende de múltiples agentes que hacen las políticas públicas mediante mecanismos como el sufragio, la opinión publicada en los medios de prensa, manifestaciones en contra o a favor del régimen, presionando, siendo parte activa de partidos políticos, entre otros. Charles Lindblom es uno de quienes reconoce la variedad de actores y se opone a restringir el análisis a quienes promulgan las políticas. Contrario a lo señalado por Dror, Lindblom manifiesta:

“Los procesos decisionales son el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, ex funcionarios de todos los niveles, medios de comunicación,...) de manera simultánea”³

Esta segunda corriente da paso a una nueva manera posible de contestar la pregunta inicial del acápite. Según Lindblom, quien toma las decisiones en el Municipio de Quito no es solo el Alcalde y su Concejo, sino los funcionarios, técnicos, la ciudadanía cuando se manifiesta e incluso los medios de comunicación cuando presionan.

Habría entonces dos posibles respuestas, según la primera teoría el tomador de decisiones sería el Alcalde y su Concejo, y según la segunda, los decidores serían el Alcalde más su concejo más los funcionarios, técnicos, grupos de interés, ciudadanía y tantos actores como fuera posible identificar. ¿Cuál de las dos respuestas da una idea más cercana a lo que ocurre en el Municipio de Quito?

Para empezar existe una normativa clara que indica que el organismo de decisión del Municipio está integrado por el Concejo y el Alcalde Metropolitano, lo cual es totalmente coherente por ser el Municipio de una organización política. Las entrevistas a funcionarios confirman que existe una estructura jerárquica que se respeta y que

³ Subirats, Joan, “Introducción”, en Lindblom, Charles. El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991. Pág. 5

coincide con la normativa establecida, con lo que no quedaría espacio para dudar que en efecto quienes toman las decisiones son el Alcalde y su Concejo. Pero la inquietud surge a partir de las quejas de los concejales que consideran necesario que se les concedan mayores atribuciones. Tal como se menciona en el acápite 4.3 tanto los concejales que respaldan como los que se oponen al Alcalde, consideran que sus trabajos son limitados, que muchas veces se pierden en confusiones y trabas burocráticas y que el poder de los técnicos es mayor en la práctica que en lo establecido en las ordenanzas.

Entonces entran al escenario nuevos actores: los niveles intermedios integrados por técnicos, directores departamentales, secretarios... y todos quienes forman parte de la estructura burocrática con formación especializada y experiencia ganada durante años en puestos que no siempre son de libre remoción. A ellos el organigrama no concede poder formal de decisión, pero en la práctica, las quejas de los concejales indican lo contrario. El propio alcalde Moncayo reconoció la importancia fundamental de la opinión de los técnicos cuando en la Sesión del 15 de enero de 2004 mencionó que en cuestiones técnicas, prefiere siempre creerles⁴. El comentario de Moncayo -que fue hecho en un debate sobre la marca de la ciudad- da una clara idea del peso que tiene la opinión de los técnicos para el Alcalde no solo en el caso de la seguridad ciudadana sino en otros aspectos como el del ejemplo citado.

Tal vez esa credibilidad otorgada a los técnicos pueda explicar el hecho de que las recomendaciones realizadas por ellos hayan sido implementadas casi al pie de la letra por el Concejo Metropolitano. Solo basta con recordar que los programas de seguridad de Quito -sistema de video vigilancia, número único de atención ciudadana, observatorio de la violencia, capacitación policial, creación de la policía comunitaria, entre otras- surgieron de las propuestas de asesores de Bogotá y Medellín, ciudades en donde se implementaron programas similares.

La participación de los técnicos en el proceso de toma de decisiones sobre seguridad se evidencia también en la importancia fundamental que tiene la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, organismo que hace recomendaciones de políticas al Concejo,

⁴ Paco Moncayo en Sesión ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito. Enero 15 de 2004. Anexo 7

el cual generalmente acoge las sugerencias. Se explicó ya que esta Dirección tiene mayor peso en la opinión pública que la Comisión de Seguridad presidida y conformada por concejales.

Como se ha visto también, el Municipio intenta involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones mediante los cabildos zonales. Así los cabildos discuten cuestiones como dónde instalar luminarias, los barrios que quieren unirse al programa de alarmas comunitarias y la posibilidad de ubicar retenes policiales, entre otros asuntos. Los ciudadanos y ciudadanas se reúnen con las autoridades zonales al inicio de cada año y establecen cronogramas de trabajo que son evaluados a fin de periodo. El proceso, que garantiza que los moradores se sientan parte de la administración de los recursos, tiene sus límites, básicamente porque sus ámbitos de intervención están ceñidos a una decisión previa que establece los temas sobre los cuales pueden inmiscuirse. En la práctica es imposible que un comité barrial se pronuncie respecto a los operativos anti delincuenciales en todo el distrito, la compra de armamentos o equipos, redistribución de presupuesto o cambio en la forma de entender la seguridad ciudadana.

En los cabildos se discuten programas o proyectos específicos, no políticas generales; se decide sobre situaciones micro, no sobre los aspectos macro que implican niveles más detallados de análisis, conocimiento y evaluación. Lo expuesto de ninguna manera significa que la participación es insuficiente o ineficaz, simplemente refleja que existen desigualdades políticas y distintos mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones.

Dado estos antecedentes la respuesta a la pregunta inicial parecería estar respondida. No hay un responsable, sino un grupo de responsables de las decisiones sobre seguridad. No es por tanto el Alcalde quien decide solo ni actúa como lo haría el “actor racional” de Allison detallado en el capítulo I, pues es poco real pensar que cuenta con el tiempo y la información perfecta para calcular y decidir lo óptimo. El Alcalde decide, sí, pero no solo, sino apoyado en su grupo de concejales que forman el Concejo Metropolitano, es ese organismo el que da la última palabra antes de que se ejecuten las políticas, pero la función del Concejo antes que proponer, es avalar recomendaciones de políticas realizadas previamente por expertos en la materia. Es decir, el Concejo decide

lineamientos generales propuestos por técnicos y delega –concientemente o no- el poder de interpretación y ejecución a niveles intermedios. He ahí que tampoco el Concejo decide solo, sino que en el proceso intervienen los niveles asesores que en la práctica tienen mayor peso e influencia pues proponen y ejecutan las decisiones.

La intervención de la ciudadanía en el proceso está en cambio limitada a ciertos ámbitos que tienen que ver más con visiones particulares de sus propios problemas, que con el establecimiento de regulaciones generales que rijan para garantizar la seguridad ya no de un sector en particular sino de todo el distrito. Dado esto el nivel de intervención ciudadana no representaría mayor peso en el proceso de decisiones.

Los demás actores también intervienen indirectamente, los medios de comunicación y los grupos de interés presionan, proponen, debaten en sus escenarios pero a la hora de decidir, su influencia parecería ser marginal. De modo que, para el caso de estudio, bien se podría considerar que quien se encarga de las decisiones es un grupo reducido de personas integrado por el Alcalde, el Concejo Metropolitano y los técnicos y asesores⁵ que proponen las políticas. Es decir, que el poder de decisión recae en un limitado grupo de personas y aunque están involucrados más actores, en la práctica el poder de influencia de estos es muy limitado.

Los participantes de ese grupo que decide pertenecen a los dos niveles más importantes del Municipio de Quito: el nivel técnico y el político. Ambos se complementan pero dado que las propuestas de políticas de seguridad provienen del nivel técnico y que el papel de los políticos se limita a la aprobación, se puede concluir que en el caso de la seguridad ciudadana, lo técnico condiciona a lo político. Además queda claro que es el nivel técnico asesor, en donde está el mayor peso de decisión dado que es allí donde se discuten, analizan y proponen las políticas que luego los políticos deciden apoyar o rechazar.

⁵ Los técnicos y asesores a los que aquí se hace referencia no son solo miembros de la burocracia interna municipal, sino aquellos asesores y técnicos externos que por ser miembros de organizaciones académicas, policiales u organismos internacionales, proponen modelos o “recetas” que son adoptados por el Municipio

5.2. EL MODELO QUE EXPLICA EL PROCESO

Una vez reconocidos en qué niveles se encuentran los decidores, el siguiente paso es analizar la manera cómo operan, es decir, cómo deciden. Para esto hay dos marcadas tendencias teóricas que ayudan a analizar el proceso de elaboración de políticas: una divide al proceso en pasos secuenciales y es defendida por autores como Harold Lasswell y otra establece la imposibilidad de dividir el proceso en etapas pues asegura que en la práctica los eventos ocurren casi al mismo tiempo; esta segunda teoría es propuesta y defendida por autores como Charles E. Lindblom.

Las tendencias que ven al proceso como una serie de etapas sucesivas señalan como el primer punto de análisis al momento en el que el tema entra a la agenda pública. Uno de los autores que utiliza esta metodología es Josep M. Vallès quien llama "Iniciación" a la primera de las cuatro etapas en las que divide el proceso de elaboración de políticas y que consiste en la construcción del problema e incorporación a la agenda. Para el autor el proceso "(...) *arranca a partir de una situación problemática, que provoca cierto grado de tensión o controversia*"⁶ y eso hace que sea considerado en la agenda. Este supuesto es en la práctica irreal pues un tema no solo entra en agenda cuando representa un problema sino cuando es visto como un desafío, por presiones externas, o en respuesta a una demanda ciudadana.

En el capítulo 4 se intenta establecer el momento en el que la seguridad ciudadana entró en la agenda del Municipio pero queda sentada la dificultad de fijar un punto en el tiempo que marque la incorporación de éste en la agenda, pues se empezó a hablar de la necesidad de combatir la delincuencia en 1995 durante la administración de Jamil Mahuad, pero no fue sino hasta la administración de Paco Moncayo cuando la seguridad empezó a ser vista como una política pública.

El segundo momento que establece esa tendencia es la elaboración de la política, mediante el análisis de las alternativas y la selección de aquellas que sean más eficientes. Esto supone que quienes deciden cuentan con información adecuada en el tiempo exacto en el que lo necesitan, y que esto les permite hacer un cálculo racional para maximizar su decisión. Es decir que los técnicos, asesores, concejales y Alcalde -

⁶ Vallès, Josep. Ciencia Política: una introducción. Ariel Ciencia Política primera edición. Pág. 380

el grupo que decide- pudieron contar con toda la información disponible no solo de la realidad sobre violencia y sus alternativas de solución en Quito, sino en la región y que además, contaron con el conocimiento especializado para poder discriminar entre la información útil de la inútil para poder escoger únicamente aquello que resultase relevante para sus intereses. El análisis de las alternativas también supone que los decisores cuentan con todo el tiempo que necesitan para revisar la información y para poder prever aquello que pudiese pasar si cambiasen los escenarios en los que se realizan las acciones analizadas. Eso es lo que establece el estudio de políticas dividida en fases, sin embargo esta investigación no ha podido reconocer un momento único en el que se haya realizado un análisis minucioso de las alternativas, ni identificar si ese momento se dio justo después de incluir el tema en la agenda o si pasó al mismo tiempo. La experiencia de Quito demuestra que permanentemente hubo gran interacción entre los actores involucrados, analizando, discutiendo, escuchando y conociendo experiencias internacionales; interacción que fue permanente y que continúa hasta ahora, por lo cual no podría ser considerada una etapa sino como parte del propio proceso.

Otro punto interesante es que los concejales reconocieron⁷ que existían problemas de comunicación especialmente a nivel técnico-asesor, lo que les impedía tener acceso a la información que requerían en el momento en que ellos consideraban que era necesario. Dados los problemas internos de comunicación, se hace muy difícil pensar que existió simetría de información entre todos los decisores.

El tercer punto establecido es la implementación de las políticas que va de la mano de la evaluación, generalmente ex post, de las políticas efectuadas. Este es tal vez el punto en el que más se ha hecho énfasis en el Municipio de Quito, probablemente por el rédito político que pudiera conseguirse al demostrar que los programas implementados son eficaces. El mecanismo que usa el Municipio es difundir los cambios en los registros estadísticos que maneja el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, organismo que publica un informe que recoge información cuatrimestral. El Informe del Observatorio es una publicación gráficamente muy vistosa que trata de demostrar la evolución de las cifras en torno a tres temas básicos: muertes por causas externas, violencia intra familiar y delitos contra las personas y la propiedad. Los datos

⁷ Al respecto se profundiza en el capítulo 4

publicados en el Informe 3 correspondiente al periodo enero-mayo de 2004 revelan, entre otras cosas, lo siguiente:

“Hay reducciones importantes en las muertes por accidentes de tránsito, salvándose 22 personas si se compara con el año 2003 en el mismo periodo. Se incrementaron los homicidios, suicidios y muertes accidentales, especialmente durante los meses de marzo y abril”⁸.

Ahora bien, en el caso de Quito la implementación de políticas se ha dado de manera simultánea a las interacciones entre los actores, por lo que resulta muy difícil establecer un límite entre las fases dos y tres del modelo descrito.

Dado lo antes dicho es forzado tratar de entender el proceso de toma de decisiones del Municipio de Quito en base al análisis secuencia racional propuesto por Lasswell. La aplicación de ese modelo es muy difícil en la práctica, debido a que los acontecimientos no parecen suceder en forma secuencial, sino simultánea. El proceso de Quito no es lineal, es una constante interacción de actores con información imperfecta y asimétrica y en ese aspecto se acerca mucho al modelo descrito por Charles E. Lindblom, quien niega la existencia de fases y asegura que la política es el resultado de un proceso *“sin principio ni fin”*, en el que las decisiones se toman día a día, mediante acuerdos e interacciones que convergen en pequeños incrementos a aquello efectuado o diseñado por gobiernos anteriores. El proceso de toma de decisiones en Quito es -parafraseando a Lindblom- muy complejo, limitado por las características de la organización -principalmente por la relación de poder entre técnicos y políticos- influido por actores externos con intereses variados y situaciones imprevistas ante las cuales el Alcalde, su Concejo y los técnicos no tienen más opción que *“salir del paso”*.

En síntesis, luego del análisis de los hechos y las relaciones, el modelo más cercano que puede explicar el caso de Quito es el de Lindblom, que entiende al proceso de toma de decisiones como la interacción simultánea de actores internos y externos, técnicos y políticos que dan como resultado las políticas públicas.

⁸ Observatorio de Seguridad Ciudadana. 3er Informe. Pág.8. Quito, 2004

5.3. OTROS HALLAZGOS RELEVANTES

Del análisis del proceso de toma de decisiones en el Municipio se desprenden otros importantes hallazgos además de los anteriormente descritos, que vale la pena destacar. El primero está relacionado con la competencia. Aunque el combate a la delincuencia y la reducción de los índices de mortalidad debido a ésta, han sido preocupaciones que han estado presentes en el Gobierno Local desde mediados de la década de los noventas, el tema no fue tratado como política pública sino hasta mediados del 2000. Hasta entonces el Municipio había implementado varios programas sectoriales de combate a la delincuencia pero no fue sino hasta la llegada de Paco Moncayo cuando la seguridad ciudadana fue vista como una política pública. Esto fue resultado de un proceso irreversible del que el Municipio venía siendo parte y que debía darse en cualquier momento por las condiciones coyunturales de municipios como el de Guayaquil o Cuenca en Ecuador y Bogotá, Medellín y Cali en Colombia o el de Santiago en Chile, que ya intervenían en la materia.

Es importante también destacar que cuando el Municipio empezó a trabajar en la seguridad, asumió una concepción frente al tema: la violencia vista como un problema de salud pública. Esa fue la referencia primordial para establecer las políticas de prevención del delito. Esta visión salubrista no es exclusiva de Quito, varias ciudades de la región como Bogotá y Cali han usado ese enfoque desde inicios de los noventas, influenciados especialmente por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, entidad empeñada en que la violencia sea vista como un problema de salud pública. En el Municipio no se ha explicado la razón por la cual se asumió esta concepción en lugar de otra.

Asumir la competencia no resultó tarea fácil para el Municipio, fue un proceso complicado en el que fue necesario negociar con la Policía Nacional, organismo responsable constitucionalmente de la seguridad interna del Estado y que no estaba dispuesta a ceder posiciones. No obstante, como se vio, la presión social, la intervención del Gobierno Central, a través del Ministro de Gobierno y el apoyo especialmente logístico que dio el Municipio a la Policía, fueron tres de los factores más importantes que podrían haber contribuido a bajar las tensiones entre la Policía y el

Gobierno Local. Ahora ambas entidades coordinan su trabajo y aunque legalmente la competencia sobre la seguridad sigue recayendo en la Policía Nacional, el Municipio de Quito ha logrado una legitimidad nunca antes vista en el tratamiento del tema.

La Policía Nacional ha colaborado con el proceso de proporcionar seguridad implementando instancias de acercamiento a la comunidad como la Policía Comunitaria, que es una constante en los modelos latinoamericanos de seguridad ciudadana. Tanto en Bogotá como en Cali, los modelos más cercanos al aplicado en Quito, existe esta instancia que busca acercar la Policía a la comunidad y que antes que una instancia de represión es una instancia de coordinación y prevención.

Otro aspecto importante es la incorporación de un tercer actor fundamental que estaba demandando seguridad pero que no participaba directamente en el proceso de decisiones: la ciudadanía. Para ello el Municipio implementó un programa de participación especialmente barrial mediante el cual los moradores opinan y se comprometen a vigilar sus sectores con el uso de alarmas y el apoyo a la policía comunitaria. Pero no solo eso, dio apertura a grupos de presión, organizaciones internacionales y académicas, las que, sin embargo, participaron en condiciones de asimetría de poder. En el caso de Quito el grupo de interés más influyente ha sido el Movimiento Marcha Blanca, seguido, de lejos por la Cámara de Comercio de Quito que no ha tenido el papel protagónico de sus pares de Guayaquil, Bogotá y Cali; y entre los organismos internacionales más influyentes están la OMS/OPS, FLACSO y asesores de municipios como Cali y Bogotá, que han planteado propuestas que casi siempre han sido acogidas por la Municipalidad.

En general la participación ciudadana ha sido democrática pero limitada. El mecanismo utilizado es el de Cabildos Zonales, que forma parte de la estrategia general de participación definida en el Sistema de Gestión Participativa. Este Sistema busca, entre otras cosas, que los mecanismos de participación den como resultado el conocimiento de las demandas de las y los ciudadanos para satisfacerlas. Sin embargo la implementación ha tenido inconvenientes en casi todo el Distrito, con excepción de la Zona Centro en donde ha existido mayor nivel de participación que además ha sido sostenido. Sobre todo los moradores de este sector se han reunido en lo que el

Municipio denomina “*gestión compartida*” y que en la práctica se traduce en una división de responsabilidades básicas con los moradores.

El proceso inicia en febrero de cada año con la reunión de los cabildos zonales en donde las y los ciudadanos enlistan sus necesidades más básicas relacionadas con la seguridad a la Administración zonal correspondiente y se comprometen a realizar ciertas actividades concretas. A lo largo del año se realizan acciones compartidas para cumplir las metas propuestas que generalmente se refieren a instalación de alarmas comunitarias, ubicación de luminarias y reubicación de sitios de tolerancia. Luego en noviembre se vuelven a reunir todos los representantes zonales para rendir cuentas de sus actividades y exigir que el Municipio haga lo mismo con las responsabilidades asumidas. Es un proceso dinámico mediante el cual se intenta incorporar a los ciudadanos a la toma de decisiones pero que tiene sus limitaciones pues los temas sobre los que los moradores pueden intervenir son más bien aspectos micro, que poco inciden en las grandes decisiones que toman las autoridades y técnicos que forman el Gobierno Local.

Los límites de la participación han sido establecidos por instancias técnicas. Ellos tienen en la práctica más influencia de lo establecido en los mecanismos formales de decisión, no solo estableciendo estos límites, sino también recomendando y aplicando la mayoría de las políticas públicas. Esa realidad se ha evidenciado por ejemplo en la mayor importancia que tiene la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana -un departamento técnico- frente a la Comisión de Seguridad -una instancia política- en temas de fondo como la presentación, análisis y discusión de proyectos y de forma, como ser el vocero oficial del Municipio en materia de seguridad ciudadana. Aunque formalmente la Dirección de Seguridad es una instancia de asesoría, en la práctica es allí donde se analizan, discuten y se realizan las recomendaciones de política que luego son aprobadas -casi siempre sin cambios fundamentales- por la instancia política que es el Concejo Metropolitano.

Las recomendaciones técnicas en general han sido muy similares a las adoptadas en ciudades con características comparables a Quito en cuanto a población y ubicación geográfica, como Cali y Bogotá, las que, a su vez, han recogido recomendaciones de organismos internacionales. Así, es importante comparar las recomendaciones

realizadas por la Organización Mundial de la Salud, en su Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud, con las políticas implementadas en Quito. La OMS recomienda contar con información estadística unificada y confiable que sirva de insumo a los tomadores de decisiones para el diseño de programas y proyectos específicos. Esta recomendación hizo posible que en Quito se unieran entidades como el Municipio de Quito, la Policía Nacional, la Fiscalía, la Dirección Nacional de Género, la Dirección Provincial de Salud, la Dirección de Emergencias Médicas, la Cruz Roja, Corposeguridad, Fundación Esquel y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Juntos forman el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana que periódicamente publica un informe estadístico sobre los principales sucesos de violencia en el Distrito Metropolitano. Ese Observatorio no es exclusivo de Quito, existe también en ciudades como Bogotá.

El Municipio también ha buscado coordinar acciones intergubernamentales con el fin de cumplir otras de las recomendaciones de la OMS, que es “*Fortalecer las relaciones, comunicaciones y el intercambio de información entre las organizaciones que trabajen en prevención de la violencia*”⁹. Del análisis se desprende que lo ocurrido en Quito es la aplicación de una receta internacional con resultados exitosos en ciudades de la región.

La influencia de las recomendaciones técnicas ha ocasionado un distanciamiento con el nivel político del Municipio. Eso se ha evidenciado con las reiteradas quejas de los concejales quienes en varias ocasiones han hablado de las dificultades que han encontrado en el manejo administrativo de la institución. Los concejales¹⁰ han hablado de frustración, falta de concreción, divorcio entre concejo y los técnicos, falta de información... solo por citar algunas de las ideas manifestadas que reflejan marcadas diferencias entre las instancias mencionadas. Pese a ello queda claro que en cuanto a seguridad las decisiones técnicas se han superpuesto a las políticas, tal vez por la consideración de que este es un tema evidentemente técnico en el que son los expertos y no los políticos, los que tienen más autoridad.

⁹ Etienne G. Krug, Dahleberg Linda, Mercy James, Zwi Anthony y Lozano Rafael, en Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Mundial de la Salud, 2003. Pág. 21

¹⁰ Al respecto se profundiza en el capítulo 4

Quizás esa sea una de las mayores fortalezas que ha tenido la administración de Moncayo: ponerse en manos de los expertos sin hacer polémicas políticas que pongan trabas a los programas. Esto pudo haberse dado por conciencia cívica o por convicción ideológica ya que Moncayo ha contado con el respaldo mayoritario de su Concejo, lo que le ha permitido que sus propuestas se aprueben sin mayores contratiempos. Esa mayoría política le permitió salir adelante en un Municipio que le era extraño pues durante 15 años estuvo administrado por demócratas populares. Durante sus dos primeros años de periodo, Moncayo pareció querer fundar una nueva Alcaldía con personal de confianza que estuviera dispuesto a apoyar sus propuestas, obteniendo como resultado una serie de duras críticas por parte de la opinión pública.

Esa reestructuración interna que resulta comprensible, fue el principal obstáculo de los dos primeros años en los que Moncayo se dedicó a la readecuación e ignoró el manejo de la comunicación por lo que su imagen pública empezó a deteriorarse. Sin embargo la reacción fue efectiva ya que en las elecciones seccionales intermedias la ciudadanía le dio su voto de confianza eligiendo a la mayoría de los candidatos de su lista (ID) con lo que la mayoría en el Concejo estuvo decididamente a favor del Alcalde.

En el manejo de la imagen pública de Moncayo y de su administración hubo un actor decisivo: la prensa. Los medios de comunicación se encargaron de comparar a la ciudad con otras que presentaban cambios radicales como Guayaquil, y exigían al Alcalde que actúe rápido. En torno a la seguridad el papel fue preponderante. Los medios difundían alarmantes acontecimientos, los noticiarios comunitarios se convirtieron en espacios de crónica roja y la presentación de encuestas que indicaban la percepción de inseguridad fue constante. La alarma social fue el resultado inmediato. Las encuestas demostraban que la ciudadanía percibía a la inseguridad como un problema real y de urgente solución y la exigencia por combatirla era al Gobierno Local antes que al Estado mediante la Policía. Dentro del Municipio se planteó entonces la necesidad de una estrategia de comunicación para contrarrestar los efectos que la prensa amarillista estaba ocasionando en la colectividad. La mejor arma para ello era presentar informes de trabajo y especialmente cifras. El Municipio decía que los delitos estaban disminuyendo pero que pese a ello la percepción de inseguridad se mantenía. Lo que no explicó, ni ha explicado Moncayo, es el proceso que ha seguido para obtener esos resultados, es decir, cómo ha sido posible que los índices disminuyan, quienes han

intervenido y de qué manera. Tal vez sea por eso que la sensación de inseguridad se mantiene¹¹, porque la ciudadanía no ha conocido más que cifras, porque el alcalde Moncayo no ha transparentado los procesos proporcionando una respuesta alternativa que explique la manera como está interpretando el mandato ciudadano que le exigía dar seguridad.

5.4. PROSPECTIVAS

Al finalizar es interesante hacer un ejercicio de reflexión respecto a posibles eventos que podrían suceder durante la segunda administración de Paco Moncayo en torno al tema de seguridad. Por su puesto se trata únicamente de un ejercicio que se basará en los eventos sucedidos durante el periodo de análisis y en ningún caso pretende vaticinar el futuro.

Sin dudas esta segunda etapa de administración estará marcada por la continuidad de las políticas y la ciudadanía seguramente no percibirá el cambio drástico que supuso el cambio de administración hace cuatro años cuando el Gobierno Local pasó de ser demócrata popular a ser social demócrata. Se espera que se registren pequeños ajustes en ciertas áreas del Municipio pero hasta el momento no se conoce de posibles cambios en el manejo de la seguridad, esto sería por lo más ventajoso, pues, como se mencionó en el capítulo 3, la Dirección Metropolitana de Seguridad tuvo tres directores en cuatro años. La estabilidad en la conducción de ese departamento técnico garantiza continuidad en un proceso que ha demostrado ser coherente con los objetivos establecidos. Eso en cuanto a la organización interna del Municipio.

En cuanto a las relaciones hacia el exterior del Municipio también se plantean importantes desafíos. El primero y más importante es reforzar la coordinación interinstitucional con el fin de intervenir en eslabones de la cadena de inseguridad sobre las que el Gobierno Local aún no ha intervenido. Hasta ahora el Municipio ha intervenido en áreas de prevención y difusión, pero es poco lo que puede hacer en el

¹¹ El capítulo 3 analiza en detalle las cifras de la encuesta de victimización realizada en Quito

área de sanción. Ese será específicamente el tema en el que el Municipio buscará participar durante este nuevo periodo. El apoyo y la coordinación con la Fiscalía será por tanto, primordial. Los análisis realizados indican que las víctimas no denuncian los actos que se cometen contra ellos debido a la desconfianza en las instituciones encargadas de las sanciones, esa percepción es uno de los principales obstáculos que impiden cerrar el círculo de seguridad. Y el Municipio sabe que tiene que trabajar en ello y sabe también que no es su responsabilidad; por lo que la coordinación será entonces, vital para cumplir el propósito.

La coordinación deberá extenderse también hacia los medios de comunicación, factores vitales en la formación de la opinión pública, que concientemente o no, ayudan a mantener o a aumentar la percepción de inseguridad. Mejorar la relación Municipio-Policía-Medios, será importante si se quiere contar con apoyo social, reducir la percepción de que existen sectores inseguros y especialmente si se quiere fomentar una cultura de prevención antes que de represión.

La creación y fortalecimiento de centros de apoyo psicológico y jurídico – especialmente- a víctimas de la violencia intrafamiliar y social serán posiblemente aspectos que el Municipio tendrá en cuenta. Esto es una recomendación de la Organización Mundial de la Salud en su afán de evitar la revictimización de las víctimas, que hasta el momento no ha sido concretada en la ciudad de Quito.

Otra de las prioridades del Municipio será la reubicación de las cárceles que actualmente están en el Centro Histórico. En este tema ya se está trabajando pero sin dudas será uno de los aspectos en el que más se trabajará. Con la reubicación se intenta conseguir un efecto dual: por un lado mejorar las condiciones de seguridad del Centro Histórico con las repercusiones en el sector turístico que eso pueda acarrear; y por otro, mejorar las condiciones de rehabilitación de los internos de los centros carcelarios. Para conseguirlo el Gobierno Local ya ha coordinado con el Gobierno Central que se ha comprometido a apoyar la reubicación del ex penal García Moreno, ubicado en el Centro Histórico.

Un aspecto fundamental seguirá siendo el apoyo a la Policía. Tal como ha sucedido en Bogotá y Cali, es posible que el Gobierno Local busque apoyo en la sociedad civil para aplacar algunos de los más importantes problemas de los uniformados, especialmente el de vivienda. El modelo se aplicó con éxito en Cali en donde una investigación determinó que en promedio solo 2 de cada 70 policías alquilaban viviendas, por lo que se instauró un programa de vivienda municipal al que accedieron 1000 policías.

Las experiencias regionales podrían marcar el camino que seguirá Quito en los próximos cuatro años, sin embargo nada está dicho. Lo único claro es que la seguridad es ya una política pública en Quito que está en marcha y que la ciudadanía sigue demandando pues pese a los esfuerzos del Gobierno Local, persiste la sensación de inseguridad. Reducir la percepción, no solo los índices, es el reto que tienen los decisores en los próximos cuatro años.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO, Hugo. Seguridad y convivencia en Bogotá. En Carrión, Fernando (editor) "Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?" FLACSO Ecuador, OPS/ OMS Quito 2002

ALLISON, Graham. La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988

ALLISON, Graham., HALPERIN, Morton. Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas. En Vásquez, John. Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. Editorial LIMUSA, México 1994

ARCOS, Carlos. CARRION, Fernando. PALOMEQUE, Edison. "Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999". FLACSO-Ecuador, Quito. 2003

BARRERA Augusto. Sistema de Gestión Participativa Municipio para el Distrito Metropolitano de Quito, PGU-CIUDAD, Quito, 2000

BURGOS, Jorge. TUDELA, Patricio. "Seguridad ciudadana en Chile". En Carrión, Fernando (editor) "Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?". FLACSO Ecuador, OPS/ OMS. Quito 2002

BUVINIC, MORRISON, ORLANDO. "Violencia, crimen y desarrollo social en América latina y el Caribe". En Carlos Sojo, editor. "Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas". FLACSO Costa Rica/ Banco Mundial. San José de Costa Rica 2002.

CARRIÓN, Fernando. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana". En Carrión, Fernando (editor) "Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?". FLACSO Ecuador, OPS/ OMS. Quito 2002

CARRIÓN, Fernando. “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador”. Exposición realizada en el Taller de análisis de la situación actual de la seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito. Archivo electrónico. Septiembre 4 del 2003.

CARRIÓN, Fernando. “Seguridad Ciudadana y Policía”. Sección Opinión, Diario Hoy, Quito, noviembre 27 de 2004.

CHACÓN, Susana. La toma de decisiones en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000). Revista Foro Internacional No. 4 Octubre-Diciembre de 2001, El Colegio de México, México 2001

CONCHA EASTMAN, Alberto. Conferencia de presentación del Informe mundial sobre violencia y salud de la Organización Panamericana de la Salud. FLACSO Ecuador. Agosto 25 del 2003

CONCHA EASTMAN, Alberto. “Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones”. En Rotker, Susana, editora. “Ciudadanía del miedo”. Nueva Sociedad. 2000

Constitución de la República del Ecuador. Año 1998

CORNEJO, Boris. “Hacia una gestión democrática de la seguridad ciudadana en el Ecuador: lineamientos de política” propuestas del Diálogo de Tabacundo. Mayo del 2003 Exposición archivo electrónico

DE LA TORRE, Carlos. “Raúl Baca entre el autoritarismo y la xenofobia”. Sección Opinión. Diario Hoy, Quito, febrero 14 de 2004.

Diario El Comercio

Diario El Universo

EGUIZABAL, Cristina., ROJAS, Francisco. “Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación

regional”. En Roberto Russell, editor. “Política exterior y toma de decisiones en América Latina”. Grupo Editor latinoamericano. Buenos Aires, 1990

ETIENNE G. Krug, DAHLEBERG Linda, MERCY James, ZWI Anthony y Lozano Rafael, en Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Mundial de la Salud, Washington 2003.

GEORGE, Alexander. “La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento”. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

GIDDENS, Anthony. “Sociología”. Alianza Editorial, cuarta edición. España, 2002

JERVIS, Robert. “Cómo aprenden de la historia quienes toman las decisiones?”. En Vásquez, John. Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. Editorial LIMUSA, México. 1994

LINDBLOM, Charles. “El Proceso de elaboración de políticas públicas”. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. México DF. 1991

MENY, Ives y THOENING, Jean Claude. “Las políticas públicas”. Ariel Ciencia Política. Bogotá. 1992

MINTZBERG, Henry. “La esencia de la estructura”. En Bobadilla, Percy, compilador. Desarrollo organizacional de ONGs. Pact/Perú, Lima 1997

Observatorio de Seguridad Ciudadana. 3er Informe enero-mayo 20004. Quito, junio de 2004

Plan estratégico institucional de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Resumen Ejecutivo. Quito, 2003

Policía Comunitaria, Presentación. Archivo electrónico.

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

Proyecto regional de gobernabilidad local. La violencia urbana y políticas públicas en Bogotá: lecciones aprendidas. Septiembre 2003. Archivo electrónico

RUSSELL, Roberto, editor. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1990

SARTORI, Giovanni. "Elementos de teoría política". Alianza Editorial. Madrid. 1999

TAYLOR, SJ y BOGDAN, R. "Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados". Paidós, Barcelona. 1987

TORRES, Víctor Hugo: "*El desarrollo local en el Ecuador: discursos, tendencias y desafíos*" en grupo democracia y desarrollo local: "*Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*", ediciones Abya-Yala, Quito, 1999

VALLÉS, Josep. "Ciencia política: una introducción". Editorial Ariel, Barcelona, 2000

VARGAS, Alejo. "¿Qué tanto influye la sociedad en las políticas públicas?". Almudena Editores. Madrid, 1991.

VINUEZA, Lorena. Exposición sobre Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Archivo power point, Quito 2003

REFERENCIAS

ACERO Hugo y BULLA Patricia. En

www.colciencia.gov.co/seiaal/congreso/Ponen13/ACERO_BULLA.htm#1

ARELLANO ORTIZ, Fernando. Las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y normas mínimas de convivencia. En www.clubdeanunciantes.com

BIEBERACH, Rebeca. “Información y decisiones políticas: factores facilitadores y limitantes”. En <http://www.reduc.cl/reduc/bieberac.pdf>

BID. Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia. En <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-ViolenciaEcuadorDiagnostico-S.pdf>

BOTTA, Jorge. Aplicación de la teoría de la toma de decisiones a la política exterior de los Estados Unidos de América con respecto a la República Islámica de Irán: análisis de la executive order 12959 y la Irán Libya sanctions act de 1996. En: http://www.sepiensa.cl/listas_articulos/especiales_sepiensa/2003/politica_internacional/red/20030327.html

CALDERÓN, Gilberto. “Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas” En: <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>

FARREL & CHALOUPKA: “Four perspectives on decision making and execution in National Security Organizations. Citado en <http://www.revistamarina.cl/revistas/1998/2/thauby.pdf>

DE KOSTKA FERNÁNDEZ, Estanislao. “Políticas públicas”.

En http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm

DE LA VEGA, Pablo, coordinador del Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S. J.” Boletín de prensa del 26 de febrero del 2003 en <http://www.geocities.com/shinallatak/policializacion.htm>

Diario El comercio digital en:

<http://www.elcomercio.com/noticias.asp?noid=70533&hl=true&f=8/21/2003>

Diario Hoy en <http://www.explored.com>

HERAS, Leticia. Cultura Política: el estado del arte contemporáneo. En <http://convergencia.uaemex.mx/rev30/30.pdf/Leticia.pdf>

LLAURADÓ, Oriol. “Democracia y nuevas tecnologías: el panel de ciudadanos” en www.baquia.com

MEDINA, César. La toma de decisiones en un mundo posmoderno: de la racionalidad al caos. En <http://www.azc.uam.mx>

MISKEL, James. Cuatro perspectivas sobre la toma de decisiones. En <http://www.nwc.navy.mil>

MOCKUS, Anthanas. “Cultura ciudadana programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá-Colombia 1995-1997” En <http://www.iadb.org/sds/doc/2112spa.pdf>

NASCIMENTO, Jorge. La gestión no es el arte de optimizar: entrevista a Herbert Simon. En: http://www.mujeresdeempresa.com/management/management_010404.htm

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

Perfil del Programa de Seguridad ciudadana de Ecuador. En <http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/pec0199.pdf>

Plan Estratégico de Seguridad 2003-2005. Archivo electrónico

PONTÓN, Daniel. “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Quito (200-2004). En http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/PONTON.pdf

LALAMA, Gustavo, en entrevista realizada el 8 de agosto del 2003

REVISTA Vistazo. En www.vistazo.com

RIVERA, Fredy. "Violencia y seguridad ciudadana" en www.flasco.org.ec/docs/artvioyse.pdf

Seguridad ciudadana, municipios y carabineros. En <http://www.monografias.com/trabajos4/segciu/segciu.shtml>

THAUBY, Fernando. Globalización y guerra. En <http://www.revistamarina.cl/revistas/1998/2/thauby.pdf>

VICTORIA, Carlos Alfonso "El Miedo que nos habita: elementos para la interpretación de una sociología de la seguridad". En www.iigov/seguridad/?p=13_03c

WALKER, Ignacio. Huntington, el gran provocador. En http://www.quepasa.cl/revista/2002/08/02/t-02_08.QP.CYT.HUNTINGTON.html

<http://www.geocities.com/shinallatak/policializacion.htm>

<http://www.nwc.navy.mil>

<http://www.quito.gov.ec/municipio/administraciones/zcentro/vidap3.htm>

www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/api-s/3trimes97/mccoll.htm

<http://www.ccq.org.ec>

<http://medusa.unimet.edu.ve/didactica/fpdd49/Lecturas/Archivo%20Word/FORO%20METODOLOGIA%20CUALITATIVA.doc>

www.eleccionesocial.com

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

<http://www.monografias.com/trabajos14/lider/lider.shtml>

www.ssp.df.gov.mx

<http://yachana.org/ecuatorianistas/encuentro/ponencias/gallegos.pdf>

www.udep.edu.pe/publicaciones/desdelcampus/art473.html

<http://www.nocheyniebla.org/casotipo/bojaya/07anexos.pdf>

<http://animadores.iespana.es/animadores/edupaz/edupaz04.html>

<http://www.upaz.edu.uy/ges/libros/online/cap5.htm>

<http://www.cedhu.org>

ANEXO 1
ENTREVISTA CON EL CORONEL GUSTAVO LALAMA
Corporación Metropolitana de seguridad y convivencia ciudadana del Municipio de Quito.
Agosto 8 del 2003

La seguridad es una responsabilidad del Ministerio de Gobierno que imparte las políticas mediante la Policía Nacional, pero esta visión no permite tener elementos suficientes para aumentar las políticas de seguridad específicas en zonas que requieren atención específica. De allí surge la necesidad de tener una visión local de seguridad y hoy este es ya un tema de los municipios. Yo encuentro que hay un vacío legal en ese aspecto porque la Constitución dice que corresponde al Gobierno pero en la práctica, son los gobiernos locales los que deberían tener competencia en el tema.

El coronel Lalama asegura que la policía metropolitana no tiene incumbencia sobre este tema, pero que se ha coordinado con la Policía Nacional de modo que los elementos que trabajan en Quito son considerados Policía Nacional del Distrito Metropolitano.

“La policía responde al Ministerio de Gobierno, no al Alcalde, sin embargo la Municipalidad de Quito asumió este rol y ha dado pasos importantes para lograr una interrelación estrecha con la policía en el Distrito. Así es como se creó el Comando de Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito, que no desempeña el mismo rol de la Policía Metropolitana porque ésta se encarga del control del aseo, de las calles, pero el control del delito no es incumbencia de ella, sino de la Policía Nacional del Distrito, es una policía con jurisdicción en el Distrito, que pertenece al Comando de Policía, pero ha generado un espacio totalmente válido de coordinación entre el Municipio y la Policía. Entonces está funcionando la policía en el control del territorio y de la comunidad, que ahora se identifica con la Policía. Ahora hay reuniones donde están representadas las cámaras, organizaciones barriales. En este espacio”

Cree que es necesario redefinir la forma de analizar el trabajo de la Policía, pues hasta el momento la evaluación ha sido de acuerdo a la cantidad de detenidos. “Por ejemplo si hubo 30 detenidos, se piensa que la Policía está funcionando bien porque detuvo a 30 personas, pero no se ve lo que está más allá y es que detrás de esos 30 detenidos hay 30 hechos delictivos en los que es necesario trabajar. En realidad lo que debería buscarse es que no existan detenidos porque no hayan actos de violencia, pero eso es lo ideal” dijo el funcionario.

¿Cuál es el concepto de seguridad ciudadana que se maneja en esta Corporación y en el Municipio en general?

El concepto no es solo anti delincuencia es mucho más global, es una visión de la seguridad humana hay una dicotomía la seguridad para la entre otros temas se analiza la dicotomía. La seguridad en general es un tema del que se encarga el Estado, pero el Municipio tiene un enfoque más hacia la seguridad ciudadana.

De acuerdo al resumen ejecutivo del Plan Estratégico Institucional de la Corporación, la seguridad es concebida “desde una visión global, tratando de integrar todas las amenazas de riesgos, las instituciones encargadas de administrar estos riesgos en todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, desde luego, sin desatenderse del entorno nacional y regional en los temas inherentes a la seguridad.”¹

Esta es una propuesta de campaña del Alcalde. El tema de la seguridad se volvió crucial al final del periodo anterior, es decir, hace unos tres años. Entonces la demanda de seguridad se volvió muy intensa porque había alcanzado niveles preocupantes y el tema de la seguridad se volvió un tema político.

¹ RESUMEN EJECUTIVO. Plan estratégico institucional de la Corporación Metropolitana de Seguridad y convivencia ciudadana. Quito, 2003 P. 3

¿Qué logros se han alcanzado hasta el momento en este tema?

Un logro importante es haber creado la corporación de seguridad. La Corporación tiene como función, entre otras, administrar la tasa de seguridad que se paga paralelamente al impuesto predial y que va desde los 28 hasta los 2 dólares anuales, esto nos ha producido alrededor de unos 4 millones de dólares que sirven para financiar los proyectos de alarmas comunitarias video cámaras, plan de respuesta inmediata, central de atención ciudadana en donde están integrados la Policía, el 911, los bomberos y próximamente se incorporará la Cruz Roja, apoyo a la policía comunitaria, entre otros proyectos.

¿Cuál es el proceso de toma de decisiones que tiene lugar respecto al tema de la seguridad ciudadana en Quito?

El tema de seguridad es tan complejo que requiere de una base de información amplia, Nosotros teníamos muchos problemas para tomar decisiones por la falta de estadísticas, no había una información adecuada sino únicamente un registro de llamadas verdaderas y llamadas falsas. Hoy con la central estamos tecnológicamente preparados para grabar todas las llamadas, localizar de donde provienen, lo que nos permite tener estadísticas por tipo de riesgo, incidencia y respuesta. Eso nos permite tener un espectro claro de la manifestación del delito y eso nos permitirá en un futuro próximo la asignación de los recursos de acuerdo a las necesidades, si tenemos una mayor incidencia en el Sur, indudablemente podremos asignar más presupuesto.

El Municipio ha creado una comisión de seguridad que es parte del consejo, es el espacio primario en el que se generan las políticas de seguridad. En esa comisión hay varios concejales y la preside el Lcdo. Pablo Ponce.

Corporación Metropolitana de seguridad y convivencia ciudadana del Municipio

Los fines son los siguientes:

- a) Implementar las políticas de seguridad impartidas por el Concejo Metropolitano y la Comisión permanente de Educación, Cultura, Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- b) Administrar el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad ciudadana
- c) Coordinar el sistema integral de seguridad
- d) Asistencia técnica y fortalecimiento organizacional
- e) Otras que reciba por delegación del gobierno local y las que se requieran para el cumplimiento de los objetivos

Al interior del Sistema integral de seguridad, la Corporación actúa como facilitador de las acciones de los diferentes organismos vinculados a la gestión de riesgo y de emergencias y buscará financiar parcialmente la logística requerida para su operación.

VISION. La corporación de seguridad ciudadana, una institución idónea y eficiente que recauda y administra los recursos de todo orden y orienta su apoyo a las instituciones coordina sus actividades para garantizar una respuesta eficiente a las diferentes demandas de seguridad de la comunidad en el Distrito Metropolitano de Quito.

En representación de la sociedad civil, establece las políticas pertinentes para asegurar un sistema sostenible, altamente integrado, con niveles óptimos de profesionalismo, apoyados con instrumentos de la más alta tecnología.

MISIÓN. La Corporación de Seguridad Ciudadana recaudará y administrará los recursos necesarios e impartirá las políticas orientadas a garantizar un servicio de excelencia que responda a las necesidades de integración en materia de seguridad pública y protección civil. Proporcionando la infraestructura, equipamiento, capacitación y los recursos necesarios a las instituciones que forman parte del Sistema de Seguridad Ciudadana a fin de que cuenten con personal capacitado y recursos tecnológicos que garanticen una respuesta efectiva a las demandas de seguridad ciudadana.

ANEXO 2

Ordenanza De Concejo "de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad"

El Concejo Metropolitano de Quito

Considerando:

Que la Constitución de la Política de la República del Ecuador estimula y ampara la participación social y ciudadana en todos los niveles de gestión pública, como consta en el Título IV referido a la participación democrática y en los artículos 63 y 88 y sus secciones 7a. y 8ª., respectivamente.

Que la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social impulsa la participación social en la gestión pública como consta en los artículos 1 y 3 de la mencionada ley.

Que la Ley del Distrito Metropolitano de Quito establece en el artículo 2 numeral 4 que el Distrito Metropolitano de Quito propiciará la integración y la participación de la comunidad y las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en el seguimiento de su ejecución y el mantenimiento de las obras o servicios.

Que la ciudadanía del Distrito apoyó mayoritariamente el Plan de Gobierno "Quito Siglo XXI", notariado y de cumplimiento obligatorio para la administración municipal.

Que uno de los ejes fundamentales del Plan "Quito Siglo XXI" es la participación social y ciudadana, como reza en el objetivo estratégico del plan que alude a la democracia "procuraremos que el espacio metropolitano se transforme en un escenario en el que la participación en su sentido más amplio, sea el elemento central que revitalice la democracia y la haga viable".

Que en el apartado de Políticas Generales del plan "Quito Siglo XXI" se establece como objetivo debe: "Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de programas y proyectos. Promover en vigencia la normatividad que permita el control ciudadano sobre sus mandatos y las organizaciones municipales.

Integrar a la dirección de las empresas del sector público municipal la participación de los elementos representativos de la ciudadanía, institucionalizar los cabildos para el debate de los temas de interés particular y general de la ciudad".

Que en el apartado de las políticas generales formulado en el plan "Quito Siglo XXI" privilegia la descentralización como política que coadyuva a: "pasar de una organización funcional a una organización territorial que facilite la identificación y la participación de la ciudadanía para conseguir una administración municipal democrática".

Que, la presente ordenanza se inscribe dentro de la actual estrategia de gobierno municipal establecida en la resolución número 017 que resuelve organizar funcionalmente la reflexión y acción de gobierno en tres pilares, armónicamente relacionados: Desarrollo Territorial Social y Económico (DTSE), Desarrollo Institucional (DI) y Estrategia Educativa-Comunicativa y de Diálogo Social (ECDS).

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el número 1 del artículo 64 de la Ley del Régimen Municipal y el número 1 del artículo 8 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

Resuelve:

Expedir la Ordenanza de Concejo De Sus Comisiones y de la participación de la comunidad"

Art. 1.- El Título I Del Libro Primero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Publicado en el Registro Oficial 226, de 31 de diciembre de 199

denominará "Del Concejo, de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad".
Art. 2.- Sustitúyese el Capítulo II del Título I, Libro Primero del Código Municipal, el siguiente:

Capítulo II

De la Participación de la Comunidad

Art. 1.60-A.- Sistema de Gestión Participativa.- Con el propósito de institucionalizar la participación ciudadana permanente en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se establece el Sistema de Gestión Participativa (SGP).

Art. 1.60-B.- Componentes.- Son componentes del Sistema de Gestión Participativa:

- a) La formulación de políticas con la participación de la comunidad, a través de un diálogo constante y permanente entre los habitantes del Distrito y el Gobierno Municipal durante el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y actividades del Municipio;
- b) Deliberación social y participación ciudadana en la formulación y control social de la ejecución del presupuesto municipal;
- c) Gestión compartida a través de la incorporación de la población en la toma de decisiones, en la puesta en marcha y control social de los programas y acciones que se realizan para responder a las demandas de la comunidad;
- d) Control social mediante el seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal.

Art. 1.60-C.- Niveles de Participación.- Los niveles de participación del sistema son los siguientes:

- a) El Cabildo Quiteño;
- b) Los Cabildos zonales
- c) Las Asambleas parroquiales
- d) Las Juntas parroquiales
- e) Los Cabildos barriales y comunales

Art. 1.60-D.- Del Cabildo Quiteño.- El Cabildo Quiteño es la instancia de participación para el Distrito Metropolitano, la preside el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Se integra a partir de dos modalidades de representación:

- a) Territorial, a través de los delegados elegidos por las asambleas parroquiales;
- b) Temática, a través de los delegados elegidos por cada una de las mesas a las que se refiere este capítulo.

Actuará como Secretario del Cabildo Quiteño el Secretario del Concejo Metropolitano. En caso de falta de éste, un Secretario ad-hoc designado por mayoría simple de los integrantes del Cabildo.

Art. 1.60-E.- Funciones del Cabildo Quiteño.- Para cumplir sus funciones el Cabildo Quiteño formulará, conocerá y aprobará, para someterlos a la aprobación definitiva del Concejo Metropolitano, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) El Plan Estratégico Quito Siglo XXI;
- b) Los lineamientos del Plan Anual de Inversiones Municipales, incluyendo prioridades de inversión territoriales y programáticas.
- c) Las políticas y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- d) Entre los temas de discusión aquellos de interés del Cabildo que sean de carácter nacional.

Art. 1.60-F.- Funcionamiento del Cabildo Quiteño.- El Cabildo Quiteño sesionará al menos dos veces al año.

El lugar y la fecha de reunión del Cabildo Quiteño serán definidos por el Alcalde del Distrito Metropolitano, por la mayoría simple del Concejo Metropolitano o por la mitad más uno de los integrantes del Cabildo.

El lugar y la fecha de reunión del Cabildo se publicará por la prensa y los medios de comunicación que se estimen adecuados, con por lo menos cuatro días de anticipación. El Cabildo Quiteño requerirá, para reunirse, la presencia de la mitad más uno de los integrantes del Cabildo.

integrantes.

Las decisiones relacionadas con los temas a los que se refiere el artículo anterior, tomadas por mayoría simple de votos. Se requerirá el voto de por lo menos la tercera parte de los concurrentes para los demás casos.

Art. 1.60-G.- Mesas Temáticas.- Las mesas temáticas son instancias de participación que reúnen a los habitantes del distrito alrededor de las políticas específicas definidas en el Plan Quito Siglo XXI.

Se establecen las siguientes políticas específicas: desarrollo económico y social, educación y cultura, salud, medio ambiente, transporte y movilidad ciudadana, seguridad y convivencia ciudadana, recreación y deportes, financiamiento y gestión institucional. En función de las necesidades del Plan, el Alcalde Metropolitano podrá crear nuevas mesas temáticas.

Cada mesa temática podrá crear las comisiones que considere convenientes para su funcionamiento.

Art. 1.60-H.- Cabildos Zonales.- Los cabildos zonales son las instancias de participación de las zonas metropolitanas, habrá una en cada zona, integrada a partir de las siguientes modalidades de representación:

a) Territorial, con los delegados de las asambleas parroquiales de la zona.
b) Temáticas, con los delegados de las mesas constituidas en cada zona metropolitana.
Corresponde a los cabildos zonales elaborar los lineamientos de los planes zonales de desarrollo, establecer los compromisos de gestión compartida entre la Administración Zonal y la población, formular los lineamientos del plan de inversiones municipales territorializado y establecer y aplicar mecanismos de control social y evaluación de gestión.

Art. 1.60-I.- Asambleas Parroquiales.- En cada parroquia metropolitana habrá una Asamblea Parroquial conformada por el mayor número de organizaciones sociales asentadas en la respectiva parroquia, así como por los ciudadanos que habiten en ella, que de manera individual estén dispuestos a participar.

Para el funcionamiento y atribuciones de las asambleas parroquiales, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, publicada en el Registro Oficial 193, de 27 de octubre de 2000.

A más de las funciones que se le asignan en la ley citada, corresponde a las asambleas parroquiales elaborar y jerarquizar las demandas y propuestas de la parroquia, elaborar los lineamientos del plan de desarrollo, establecer compromisos y procedimientos de gestión compartida con la respectiva Administración Zonal y establecer y desarrollar mecanismos de control y evaluación social.

Art. 1.60-J.- Juntas Parroquiales.- Las Juntas Parroquiales de elección popular son instancias de participación que funcionan conforme lo establecido en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, publicada en el Registro Oficial 193, de 27 de octubre de 2000. En el Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 1.60-K.- Cabildos Barriales y Comunales.- Los cabildos barriales y comunales son instancias de participación de los barrios en el área urbana, de las comunas y recintos en las áreas suburbanas.

Los cabildos barriales y comunales están conformados por delegados de todas las organizaciones barriales o comunales del territorio correspondiente y por todos los ciudadanos que habitan en él.

Corresponde a los cabildos barriales y comunales el control social de la ejecución de los planes de acción concertados a nivel parroquial y elaborar propuestas de políticas públicas para el Municipio en el territorio respectivo, especialmente con relación a la calidad de la prestación de los servicios.

Art. 1.60-L.- Reglamento Orgánico Funcional.- La conformación de los órganos del Sistema de Gestión Participativa se someterán, en lo no previsto por este Capítulo, a las disposiciones del Reglamento Orgánico Funcional que dictará el Cabildo Quiteño.

Art. 3.- El capítulo II del Título I del Código Municipal, pasará a ser Capítulo III.

Art. 4.- Disposición Transitoria

Las normas necesarias para la integración inicial y puesta en marcha de los órganos del Sistema de Gestión Participativa que regirán hasta que entre en vigencia el Reglamento Orgánico Funcional que dictará el Cabildo Quiteño serán expedidas por el Alcalde Metropolitano.

Art. 5.- Disposición Final

Esta Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

Dada, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito el 14 de diciembre del 2000

Dr. Efrén Cocíos Jaramillo

Vicepresidente del Concejo Metropolitano de Quito

Lic. Pablo Ponce C.

Secretario General del Concejo

Certificado de Discusión

El Infrascrito Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en sesiones de 16 de noviembre y 17 de diciembre del 2000

Lic. Pablo Ponce C.

Secretario General Del Concejo

Alcaldía del Distrito.- 18 De Diciembre Del 2000

Ejecútese

Paco Moncayo Gallegos

Alcalde del Distrito Metropolitano De Quito

Lic. Pablo Ponce. C.

Secretario General Concejo Metropolitano

Fuente: http://www.quito.gov.ec/municipio/m_conve%20y%20orden/m_ord4.htm

ANEXO 3 ENTREVISTA NELCY DE LA CARRERA JEFA DE SEGURIDAD ZONA CENTRO Noviembre de 2003

¿Cuál es la concepción de seguridad ciudadana que tiene el Municipio?

Es un poco uniéndonos al trabajo que ha venido haciendo la Policía Nacional, es decir, no queremos para nada inmiscuirnos en el tema delincriminal, más bien es seguridad ciudadana desde el punto de vista preventivo, enseñarle a la gente como cuidarse, como cuidar su casa, como cuidar sus niños, como cuidar su entorno. La seguridad ciudadana como un término de solidaridad, eso es un poco, de que la gente esté conectada con su policía comunitaria y con el Municipio de Quito. Este es un proyecto que empezó con Paco Moncayo, en el Municipio antes no se tocaba el tema. Nosotros no ayudamos solo a la gente en el tema delincriminal, más bien queremos que se concienticen de la importancia de mantenerse unidos. Por ejemplo hay invasiones, bueno, nosotros no podemos sacarlos de allí porque no tenemos donde llevarlos, ellos están directamente conectados con el riesgo. Entonces van los bomberos a capacitarlos en riesgos sobre cómo pueden afrontar el riesgo.

Cómo trabajamos nosotros?. Hay cabildos zonales, entonces allí va un poco la parte de decisión que tú hablabas. Tenemos ahora 16 cabildos sectoriales. En general tenemos cinco grandes sectores: Sector 1 Monjas-Puengasí, Sector 2 Centro Histórico, Sector 3 La Colmena-La Libertad, Sector 4, Ichimbía y Sector 5 San Juan. En estos cinco grandes sectores hay un promedio de dos o tres cabildos sub sectoriales. Nosotros tenemos 14 cabildos porque Monjas Puengasí es un sector grande, tiene 3 cabildos, igual La Tola. Nosotros nos reunimos con la gente en estos cabildos, entonces la gente demanda cosas: iluminación, policías, etc. Entonces nosotros canalizamos eso. Cómo hacemos eso, bueno, nosotros hasta que nos reunimos con los cabildos ya sabemos con cuánto presupuesto contamos y cuando vamos decimos bueno: definitivamente iluminación no irá este año porque no hay

dinero, pero seguridad ciudadana, por una disposición del Alcalde tiene dinero para lo que son cosas urgentes de seguridad

¿Cuál es el presupuesto que tienen?

El 15% de las administraciones zonales tiene que ser para seguridad ciudadana. Entonces con eso nosotros podemos encaminar acciones. Y cómo decido yo, bueno, yo no lo hago, lo decide la gente. Entonces los cabildos llegan a consensos. En cada cabildo hay un promedio de 10 barrios y están representados por su gente. Ellos deciden, la gente decide, eligen sus prioridades.

Cuántos asistentes tienen los cabildos?

A cada cabildo van alrededor de 200, 250 personas.

Los asistentes son representativos?

Van dirigentes de la comunidad, pero ellos llevan su gente. Se hacen mesas temáticas: seguridad, cultural, desarrollo, aseo, salud,

Cada año hacemos las propuestas, hacemos el cabildo para lanzar los acuerdos. En febrero nos reunimos con la gente, coordinamos, nos ponemos de acuerdo para trabajar y planificamos el año. Tenemos 10 meses de ejecución porque en la última semana de noviembre hacemos los cabildos de rendición de cuentas. Entonces allí los moradores dicen lo que nosotros prometimos y nos dicen mentira no hizo, o sí hizo. Y yo les puedo decir también ustedes pidieron alarmas pero yo los convoqué tres veces, cuatro veces y no acudió nadie. Entonces es una rendición de cuentas mutua. De esa forma hay transparencia en los actos. Hay una claridad en el cumplimiento y la decisión no ha salido de la Zona centro, ha salido de la misma comunidad.

Qué es lo que más demandan los moradores para tener seguridad ciudadana?

Alarmas comunitarias, capacitación y... unidades de policía comunitaria o retenes, como se llamaban antes. Así, es ese orden de prioridad. La capacitación en uso y manejo de alarmas, prevención de riesgos, primeros auxilios, manejo de emergencias y me piden la construcción de retenes, que haya presencia policial en los barrios.

Cómo han avanzado los Cabildos en estos aspectos?

Bien, bien, bien, sabes que esto de los cabildos es la manera más transparente de trabajar, nosotros tenemos un contacto diario con la comunidad y eso nos hace muy bien. A parte que ha habido una respuesta de parte del Alcalde, porque el año pasado (2002) nosotros los jefes zonales éramos solos trabajando en esto de la seguridad y teníamos que hacer todo esto que te estoy diciendo aparte de otras cosas. Este año el Alcalde dijo no, solos no puede ser: 15%, primero démosle plata, la gente necesita trabajar y segundo tiene que tener un equipo mínimo de gente que les colabore. Entonces tenemos nuestros promotores y un asistente de seguridad a parte de la responsable del equipo. Entonces al tener equipo tenemos mayor capacidad de respuesta

Este es un equipo dedicado exclusivamente a la seguridad ciudadana?

Solo seguridad ciudadana. Ahora estamos siete personas, son 3 promotores ordenados y contratados por al Corporación de Seguridad, están 2 asistentes de seguridad, la responsable de VIF y aparte dos compañeros conductores porque tenemos 2 camionetas por orden del Alcalde para trabajar en el tema de seguridad ciudadana en la comunidad. Entonces tenemos una estructura más fuerte y por ende estamos teniendo y la gente está viendo mucho más resultados A mí me gustaría que vayas a estas asambleas y veas como es el trabajo con la gente. Hay lugares donde no se ha podido hacer mucho, claro. Por ejemplo en la América, en lo que es la Manuel Larrea, por el Consejo Provincial, por allí, ese sector ha sido muy difícil, la gente quiere por ejemplo que trabajemos en sacar a las trabajadoras sexuales pero si el Alcalde no tiene un planteamiento de reubicación, entonces ¿qué podemos hacer? Lo que hemos hecho es trabajar así como por los laditos...como quien no quiere la cosa; la gente quiere que saquen a las trabajadoras sexuales y no quieren nada más. El Alcalde quiere sacarlas y donde quiere reubicarlas la gente se opone, y bueno, es obvio, quién va a querer que un problema de esa magnitud se traslade a su sector. Pero tiene que haber una solución. Entonces en sectores así tan

conflictivos es difícil entrar con alarmas comunitarias. Las exigencias de ellos son puntuales, pero nuestra estrategia es encerrar ese sector. Por ejemplo en la parte alta del sector, por el colegio Mejía, para que te ubiques, empezamos a trabajar por cuadritas, empezamos a detectar líderes y ha hablarles de seguridad y ya hay varias personas interesadas. Entonces vamos a organizar gente, encerramos el sector y van a tener que salir porque la gente está organizada, pero ha sido mucho más difícil porque los dirigentes no quieren si no eso. Entonces la gente de las tiendas empieza a exigir alarmas. En ese sector, estando casi en el Centro, no hay presencia de la Policía, entonces la gente tiene conciencia de que tiene que organizarse hasta que llegue algún día la Policía, aunque hemos coordinado con ellos para que hagan patrullajes. Entonces son estrategias diferentes. Por ejemplo en Monjas, allí trabajas a las mil maravillas porque las necesidades son otras. Ellos no tiene problemas de acá pero tienen problemas de pandillitas, pues se organiza la comunidad, se ubican a los papás, trabajamos con la policía comunitaria porque tenemos buena relación con ellos. Así que coordinamos con los chicos y les preguntamos qué quieren hacer y les empezamos a inculcar una cultura de solidaridad y de comunidad, así que los capacitamos para que ellos a su vez capaciten a los niños más chiquitos. Entonces es otra cuestión. Las Tolas, por ejemplo también son otra realidad. Entonces de acuerdo a eso son los compromisos en los cabildos. Pero yo tampoco me meto a trabajar si la comunidad no se compromete, si me dejan a mi sola, no.

¿Cuáles son los principales logros que han obtenido?

El año pasado sola instalé 4 sistemas de alarmas, este año tenemos 32. Los sistemas de alarma vienen 3 sirenas, pulsadores en máximo 35 casas, esto quiere decir que un solo sistema tiene 35 casas. El promedio de habitantes en la zona Centro es de 5 personas por familia: papá, mamá y tres hijos. En el tema de capacitación el año pasado solamente capacité en prevención de riesgos, en incendios y deslaves, capacitamos a 600 personas. Este año en riesgos capacitamos alrededor 450, pero en normas de seguridad ciudadana, motivación, participación ciudadana y uso y manejo de alarmas comunitarias, que son temas de los que nosotros hacemos talleres para que la gente se incentive y trabaje en ese tema, ya llevamos hasta ahora, hasta finales del 2003, capacitadas a 2535 personas. Puedes ver la magnitud de la diferencia de trabajo en este año de dos cosas muy puntuales que es lo que más pide la gente. Ahora con respecto al tema de policía comunitaria es un poco más difícil, porque no depende solamente de mí, depende de la Policía Nacional. O sea yo puedo decirles el barrio Pepita Cerezo necesita un retén, necesita una unidad y yo quiero que se construya. Entonces la Policía me dice, no, no, no, señora, aquí tiene que haber primero un informe de factibilidad primero del sitio: haber, el sitio Pepita Cerezo está a cuántos metros de la última UPC (unidad de Policía comunitaria) me dicen a tres cuadras está la UPC, entonces no me pueden poner ni por más riesgo que haya. Segundo: si hay personal de Policía, si no, no pueden poner unidad porque no tiene personal y entonces les toca sacar de otra unidad, entonces en base a eso es que dicen que van a graduar a 4000 policías más, entonces eso ya es un poco para reforzar a las unidades de policías comunitarias. Y tercero depende mucho de un sitio, de la infraestructura física, entonces de eso ya nos encargamos nosotros, el Municipio, pero a partir del informe de factibilidad de la Policía, entonces ellos dicen sí, en el barrio Pepita Cerezo sí es factible, así que nosotros nos movemos a buscar a dónde podemos hacer. Entonces hay sitios que son construcciones municipales y podemos dar en comodato. Si no hay ningún sitio, entonces será que la comunidad empiece a buscar la manera porque toca arriendo. Si hay un sitio municipal, entonces enseguida cedemos a la comunidad, no a la Policía, a la comunidad, ésta maneja todo el asunto, entonces es otro proceso, es una cosa que no depende solo de nosotros, depende de la policía nacional. Entonces en ese sentido se han dado compromisos y acuerdos y ha habido mucho respaldo de la gente, la gente ahora tiene en su mente que seguridad ciudadana existe y que seguridad ciudadana en el Municipio es preventivo y seguridad ciudadana de policía nacional es reactivo, aunque ahora con la Policía Comunitaria también están hablando de preventivo, aunque ellos toman el tema preventivo solamente delincencial.

¿Cómo coordinan ustedes con el Alcalde y los concejales?

(...) La Alcaldía viene arriba, después viene el concejo y de un lado vienen las administraciones zonales. Acá vienen las direcciones metropolitanas de salud, medio ambiente, cultura, seguridad, pues yo estoy en la administración zonal. Aquí también hay una estructura, las comisarías por un lado y el asesor legal por otro. De las administraciones zonales salen cuatro coordinaciones que son las de desarrollo zonal, obras públicas o gestión urbana que se llama ahora, administrativa y de servicios y no me acuerdo la otra. Pero la de desarrollo zonal, aquí es donde entro yo. Allí está la jefatura de cultura, desarrollo económico, seguridad, salud y medio ambiente. Yo tengo mi relación directa con la coordinadora de desarrollo zonal y de aquí pasa a la administración. Yo nunca puedo saltarme, mi vínculo es directamente con la administración y con la Dirección Metropolitana de Seguridad. Entonces si los jefes zonales nos reunimos y decimos, como el año pasado, si quieren que nosotros trabajemos en VIF, en violencia intra familiar, que también nos tocaba asumir el año pasado, yo les dije, saben que, yo puedo ser mujer y todo, pero todo lo que tengo que hacer en seguridad no me da para atender un tema tan importante como es violencia. Entonces yo dije saben qué, por qué no pedimos que se trate a una persona específica para este tema, hubo consenso de todos y se pasó a la Dirección Metropolitana. La Dirección Metropolitana conjuntamente con las administraciones zonales, se reunieron con los administradores dijeron saben qué los muchachos proponen esto, vamos a presentar la propuesta al Alcalde. Y el Alcalde dice me proponen esto, envío al Concejo. El concejo aprueba y listo. Pero han sido, las cosas son rapiditas, por lo menos en el tema de seguridad ha sido una cosa primordial para el Alcalde no quiere decir que lo otro no lo sea, pero esto es lo que se ve a diario. Entonces las administraciones no pueden tomar ninguna decisión, la dirección no puede tomar ninguna decisión, el que toma es el Alcalde a través de su concejo, y el Alcalde también toma decisiones directamente, todo en ese marco de trabajo diario. Ellos saben exactamente, porque todos los lunes tienen reuniones con el Alcalde los administradores y los directores metropolitanos, y saben exactamente qué hacemos nosotros. El Alcalde afortunadamente también tiene una relación directa con nosotros, no quiere decir que nosotros vayamos al despacho de él y “oye, sabes qué Alcalde pasa esto”, no, no, no, hay canales, pero él si está al tanto de lo nuestro y nosotros nos hemos reunido muchas veces con él y un poco para explicarle cuales son los procesos dentro de la comunidad porque a veces nos exigen y nosotros decimos no, un momentito, que las cosas no son de hoy para mañana coloco una alarma, no, eso es un proceso. Entonces nosotros estamos en el campo y juntos podemos ver si es necesario bajar la meta, porque tenemos una meta muy grande, entonces es así, pero el Alcalde no es cerrado, es una persona lindísima no es porque sea mi Alcalde. Entonces la parte de las grandes decisiones depende mucho de las propuestas que presentemos nosotros desde abajo, y son bien canalizadas por los administradores y por la Dirección de Seguridad. Bueno, hemos cambiado, de lo que estamos, yo estoy un año y medio ya voy para los dos años, tres veces el Director de Seguridad. Entonces si ha costado un poco, el nuevo viene con otras políticas, otra forma de trabajar, sin embargo los concejales y el Alcalde han sido muy directos en el tema de Seguridad Ciudadana.

¿Cuáles es la relación que ustedes mantienen con la Comisión de Seguridad de los concejales?

No, es directa, haber, específicamente el concejal Ponce tiene relación estrecha con la Directora Metropolitana y hemos tenido a través de la Dirección Metropolitana de Seguridad reuniones con los jefes zonales y siempre nos reunimos. Pero realmente, son niveles, entonces ellos son los que se reúnen directamente, pero cuando ha habido que reunimos conjuntamente, lo hemos hecho. Particularmente el concejal Ponce es una persona también muy abierta, muy dispuesta al diálogo, exigente y también le hacemos aterrizar en ese sentido, en que las cosas en la calle son diferentes.

¿Cuáles a su criterio son las principales decisiones que se han tomado en seguridad ciudadana?

En el Distrito hablamos de muchas cosas, porque para el Alcalde lo primordial fue fortalecer a la Policía Nacional: con la central de atención ciudadana, arriba en el regimiento Quito tienen una infraestructura de primera para atender las emergencias y allí están también las unidades distritales del 911 y de bomberos. A nivel distrital démosle radios, para fortalecer con eso: 150 radios, 150 motos, no te voy a decir nada de autos porque no tengo claro el asunto. Ah necesitan cuarteles, entonces están

construyendo un cuartel en Quitumbe. Ha fortalecido a los bomberos se los dotó un carro, al 911 una ambulancia, que no es suficiente, o sea, nosotros si quedamos un poquito afuera pero para darle el fortalecimiento a la PN para que cumpla con las expectativas de la comunidad. Ahora la parte del observatorio, el Alcalde le ha dado una importancia a esto de tener estadísticas, es para visualizar esto que está haciendo la PN con el apoyo del DMQ, Nunca el distrito va a ser el que reemplace a la PN, ¿no es cierto? Jamás, pero, si podemos darnos la mano.

La parte de la violencia intra familiar, por ejemplo, aunque no es un tema de tu tesis, pero ha sido un eje fundamental porque se creo la unidad de la violencia intra familiar dentro de la Dirección de Seguridad, antes no la había. Y ya hablando de las administraciones zonales, se hace el fortalecimiento de las jefaturas, con infraestructura, equipamiento, personal para atender a los barrios, y con presupuesto que es lo más importante. Entonces dentro del Municipio el trabajo más importante ha sido la instalación de alarmas comunitarias como un instrumento preventivo de disuasión, la capacitación la conformación de comités de seguridad de la gente que está trabajando en el barrio sean nuestros veedores y que sea con ellos con quienes coordinemos acciones con la Policía Nacional. Esas han sido un poco las estrategias de trabajo en la comunidad.

ANEXO 4

ENTREVISTA A JAVIER ALVARADO REPRESENTANTE DE LA FEDERACIÓN DE BARRIOS DEL NOROCCIDENTE DE QUITO

¿Qué es para usted participación ciudadana?

La participación tiene varios componentes: la información, la deliberación y la toma de decisiones para luego comprometerse a tomar acciones. Si no se cumplen estos componentes, la participación sería coja. Si hay deliberación sin información no se puede llegar a una buena toma de decisiones.

La participación ciudadana depende de muchos actores, la gente cree que es muy sencillo o que es abrir puertas para que la gente participe. Pero los actores deben tener una concepción amplia de lo que es la ciudad, los actores tienen que ser preparados para que haya discusión. No es tan fácil hablar de participación, especialmente por las diferentes dimensiones de los actores sobre ciertos temas comunes. Eso debería solucionarse usando mecanismos de consulta, en toda la ciudad, no solo en un sector, sino que la mayoría resuelva con participación, porque se afectan muchos intereses y debe escoger la mayoría.

Los procesos de participación no son fáciles: lo que para unos es democrático y participativo, para otros es impositivo y dictatorial.

¿Cómo es la relación de participación con el Municipio?

En Quito ha habido algunos ejercicios de participación, pero no ha habido continuidad. Por ejemplo hubo la Asamblea de Quito, después de Bucaram con 20 mesas de 30 personas en cada una, pero todo quedó armado y nunca concretó. Ahora Paco Moncayo ha presentado la propuesta Siglo XXI, con cabildos que convocaron a niños, mujeres, jóvenes. Finalmente no se conoce que está pasando... Buscaban participación ciudadana, pero la sensación era de que se iban a hacer discursos pero no a concretar nada. Los barrios van a pedir, pero no a participar porque no se ha establecido un puente entre el Municipio y las organizaciones.

¿Con qué administración coordinan sus acciones y cuál es el procedimiento?

Coordinamos con La Delicia y Zona Norte. El procedimiento es mediante oficio, con una solicitud tradicional... Es más claro cuando se trata de pedir obras, pero es más difícil con otro tipo de temas, sociales, como mujeres, niños... es más difícil ponerse de acuerdo con temas sociales, es más complicado conversar y llegar a acuerdos. Creo que hay que sensibilizar a los funcionarios, porque no es un tema de propuestas, sino de personas, pero con voluntad política todo se puede.

La Federación de Barrios del Noroccidente de Quito (FBPNQ) es una organización de segundo grado, creada el 24 de mayo de 1983, mediante acuerdo ministerial N. 475, su campo de acción va desde el túnel San Juan en el Sur, hasta la avenida Occidental, a lo largo de 14 kilómetros en donde se asientan 100 barrios con unos 80 000 habitantes.

ANEXO 5

CONVENIO DE COOPERACION DE SEGURIDAD CIUDADANA

Intervienen en la celebración del presente convenio, por una parte el MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICIA, representado por el doctor Marcelo Merlo Jaramillo, en su calidad de Ministro, parte que en lo posterior se le podrá denominar como "EL MINISTERIO"; por otra el MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, representado por el General Paco Moncayo Gallegos, en su calidad de Alcalde, que en adelante se denominará "EL MUNICIPIO"; y, por otra, la POLICIA NACIONAL, REPRESENTADA POR EL General Inspector Ingeniero Jorge Molina Núñez, en su calidad de Comandante General de la Policía Nacional, que en lo posterior se llamará la "POLICIA NACIONAL". Las partes libre y voluntariamente conviene en celebrar el presente convenio, contenido en las siguientes cláusulas:

PRIMERA: Antecedentes:

1.01. La sociedad ecuatoriana en su constante evolución tiene una serie de transformaciones que han puesto al país y particularmente a la ciudad de Quito, frente a niveles de violencia nunca antes vistos que alarman a la conciencia pública.

1.02. La Policía Nacional es una institución profesional y técnica dependiente del Ministerio de Gobierno, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, cuya misión fundamental es garantizar la seguridad y el orden público.

1.03. La ciudadanía capitalina reclama mayor seguridad al Estado y a sus autoridades locales, por lo tanto es necesario ampliar el contenido que en la Constitución le señala como misión fundamental a la Policía Nacional del Ecuador: "garantizarla seguridad y el orden público", para que abarque las nuevas y crecientes necesidades de la ciudadanía, integrando al concepto de la seguridad pública, la seguridad ciudadana: por lo tanto requieren que en este esfuerzo se comprometan además del concurso del gobierno central, las autoridades seccionales, el gobierno local y la ciudadanía en general.

1.04. Ante estas nuevas realidades el Municipio sensible de las crecientes demandas de seguridad de los vecinos de Quito viene desarrollando varias iniciativas para mejorar las condiciones de seguridad de los habitantes del Distrito Metropolitano, entre las que cuentan el apoyo a la Policía Nacional, comprometiendo recursos logísticos, materiales y humanos con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

1.05. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional; y, el Municipio del distrito Metropolitano están involucrados en este objetivo en su búsqueda permanente del bienestar de la comunidad, por lo tanto es necesario establecer los mecanismos para identificar adecuadamente los fenómenos de la delincuencia y la inseguridad que afectan a la colectividad capitalina y en base a ello redefinir los roles de las instituciones ante estas nuevas demandas de seguridad y coordinar todos los esfuerzos.

SEGUNDA: Objetivo: con los antecedentes expuestos, EL MINISTERIO, EL MUNICIPIO Y LA POLICIA NACIONAL, convienen en establecer un SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD CIUDADANA, para el Distrito Metropolitano de Quito.

TERCERA: Obligaciones de las partes: Con el propósito de alcanzar el objetivo propuesto, las partes adquieren los siguientes compromisos:

- a. Integrar un número único de Seguridad y Emergencia
- b. Establecer el método de vigilancia por video, mediante cámaras manuales de largo

alcance en tiempo real;

c. Integrar una red troncalizada de comunicaciones;

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

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

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

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

Cuarta: Plazo: El plazo de duración del presente convenio es de cinco años, contados a partir de la fecha de su suscripción. No obstante, las partes convienen en realizar evaluaciones periódicas anuales que permitan conocer los resultados de las acciones implementadas. Una vez finalizado el plazo y de convenir a los intereses de las partes podrá ser renovado en los mismos términos y condiciones.

QUINTA: Compromiso: Las partes convienen que para el cabal cumplimiento del objetivo propuesto, establecerán en forma detallada las obligaciones que asumen cada una de ellas, en un adendum al presente.

SEXTA: Relación Laboral: Por la naturaleza específica del presente convenio, las partes declaran que por las obligaciones que adquieren no se establece relación laboral ni dependencia respecto del personal que intervenga en la ejecución del presente instrumento, la misma que será asumida por cada institución.

SEPTIMA: de los recursos: Los recursos necesarios para alcanzar los objetivos del presente convenio se buscarán de común acuerdo entre las partes.

OCTAVA: Ratificación: Las partes se ratifican en el contenido del presente convenio y para constancia firman en unidad de acto, por triplicado en el Distrito Metropolitano de Quito, a los 29 días del mes de enero del 2002.

Dr. Marcelo Merlo Jaramillo
MINISTRO DE GOBIERNO Y POLICIA

Gral. Paco Moncayo
ALCALDE METROPOLITANO

Gral. Jorge Molina Núñez
COMANDANTE GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL

ANEXO 6

SESIÓN DEL 18 DE FEBRERO DEL 2003

ACTA 04-2003 DE LA SESION ORDINARIA

Fuente: www.quito.gov.ec

TRATAMIENTO DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL CONCEJO

CONCEJAL DR. GONZALO ORTIZ: Ya habíamos comentado fuera de la sesión de Concejo con algunos de ustedes, esta preocupación que tenemos creo que algunos de los Concejales, sino todos los Concejales nuevos que nos hemos incorporado hace un mes y más a las sesiones de este Concejo, usted señor Alcalde, ha hecho una obra histórica con la reforma administrativa de la Municipalidad, pero está incompleta es decir, organizó la Administración Municipal de una nueva forma con un área administrativa que sirva de apoyo con esta área de políticas que son las Direcciones Metropolitanas y

con el área de la gestión del día a día que son las Administraciones Zonales; además de las Empresas y Corporaciones, pero creo que falta repensar un poco más lo que hacemos como Concejales, lo que hace el Concejo, por supuesto que tenemos como marco la Ley de Régimen Municipal, que todos sabemos que tiene muchos años, las reformas han sido constantes, pero la ley fue publicada en un Registro Oficial en 1971, es decir hace más de treinta años, y obviamente el mundo ha cambiado y las funciones nuestras siguen siendo las de los años 70, inclusive anteriores, no estoy pensando que haya que ir hacia una reforma de la Ley de Régimen Municipal, porque esta es bastante amplia, pero si quisiera proponer al Concejo y al señor Alcalde, que pensemos un poco tal vez dándonos un tiempo, dos o tres meses, para proponer reformas a la manera como funcionan las Comisiones, a las tareas que tienen las Comisiones, a mí no me parece justo que durante este mes hayamos dedicado en la Comisión de Legislación, no se si 10 horas, 12 horas a discutir el Proyecto de Ordenanza que rige a la Policía Metropolitana, que las sesiones de Expropiaciones, Remates y Avalúos, duren 5 horas, que en las sesiones de las otras Comisiones nos basemos en denuncias, cuando creo que deberíamos dar un aporte grande, político en el mejor sentido de la palabra para conducción de la ciudad.

Así que yo quiero proponer a la Comisión de Mesa, que conforme un equipo especial para que recogiendo las experiencias de otros Concejos Metropolitanos de otros países inclusive, como el caso del Concejo Metropolitano de Lima, que sabemos que ha hecho una reforma integral de su actuación, a ver si nos podemos dedicar incluso durante la mañana a un Seminario para discutir cómo trabajamos en el futuro, creo yo que esto es más importante que cualquiera de las otras ordenanzas, porque nos va permitir ser más eficientes en nuestro trabajo y servir mejor a la ciudad de Quito.

CONCEJALA SRA. MARIA EUGENIA LIMA: Creo que el tema que ha planteado Gonzalo es muy interesante, porque es verdad que uno evidencia que hay una confusión de trabajo de los Concejales y a veces del trabajo de los técnicos y funcionarios municipales, nuestra función prioritaria es la legislación, la normativa, la construcción de elementos que guían a la ciudad y que vaya estableciendo parámetros de conducta, tanto de la institución como de la ciudadanía, pero el gran problema que nosotros vivimos en este proceso de trabajo de legislación, es una falta de respuesta de las instancias que ameritan o que son nutrientes de información para que nosotros podamos tomar decisiones, ese es un elemento complejo, porque significa demoras eternas, casi un año, justamente en la ley que mencionaba sobre la necesidad de tener una Policía Metropolitana, porque no tenemos respuestas de la Dirección de Personal, de Financiero, etc., entonces necesitamos como establecer tiempos, obligaciones, que permita justamente a quienes tienen que darnos respuestas, la posibilidad de una exigencia para poder cumplir, porque decíamos justamente en la última reunión que tuvimos en la Comisión que importante es para el Municipio dejar construido una propuesta seria para una Policía que tenga un funcionamiento adecuado, no pueden ser empleados públicos nuestros Policías, porque significa que a cierta edad, nosotros no podemos mantenerlos como Policías, entonces necesitamos crear una Policía que tenga las características de tal, pero insisto los informes se demoran eternidades, por ejemplo el tema de Procuraduría, es complejo es una masa de conflictos, pero también es el mismo problema, yo creo que sería interesante si la Comisión de Mesa va a reflexionar sobre algunos aspectos que establezca elementos claves para el funcionamiento, también un funcionamiento interno nuestro que viabilice, se facilite la implementación de las normas, eso como sugerencia.

CONCEJAL ING. MAURICIO PINTO: Deseo apoyar lo que ha dicho Gonzalo, es necesario repensar, inclusive apoyar lo que dice María Eugenia, hay una especie de divorcio, que no entregan documentos porque aquí debe haber algo escondido, porque qué va a pasar con nosotros, etc., y eso demora las acciones que se tiene que desarrollar en un mundo donde se está corriendo, una sugerencia que la Comisión de Mesa vea un facilitador adecuado, hay gente especialista que facilita estas cosas, ver que es lo que han hecho en otros lados, sobre todo la voluntad por parte de los Concejales y de la Administración de llegar a un acuerdo para solucionar este tipo de problemas, porque podemos poner cualquier cosa, cualquier normativa, pero si no hay la voluntad, nos vamos a topar con el mismo problema, me parece una iniciativa excelente, por ejemplo la Comisión de Mercados distribuye los puestos en cada uno de los mercados, nos tardamos horas en estar distribuyendo puestos a gente que ni siquiera conocemos, tratando de ser transparentes, es decir jugamos con la situación que está en ese momento, porque no tenemos más antecedentes del que se nos presenta y ocupar toda la mañana, eso

es una verdadera locura, y así hay una serie de situaciones que se presentan, creo que esto es urgente, porque la ciudad necesita movilidad absoluta en estos temas.

SEÑOR ALCALDE: Creo que no hay que debatir lo que es obvio, todo estamos de acuerdo en esto, me parece que hay que emprender inmediatamente, el Concejal Pablo Ponce, sabe que fue una de mis primeras disposiciones a la Secretaría y Procuraduría, entonces vamos a ver si con la Comisión de Mesa logramos que se de trámite urgente, porque en efecto necesitamos un Concejo para el Siglo XXI, esta Comisión tendrá que ver las reformas legales que estaría que salir del Congreso para adaptar las normas de la Ley con las normas que nos demos nosotros para un buen funcionamiento, voy a tomar cartas inmediatas para que esta Resolución del Concejo se lleve a la práctica. El siguiente punto, por favor.

Anexo 7

Sesion ordinaria del 15 de enero del 2004
(Fragmento)

Señorita secretaria: Comentario sobre el logotipo de quito capital iberoamericana de la cultura y la marca quito.

Concejal Sra. Luz Elena Coloma: Señor alcalde, creo que algunos compañeros y compañeras concejales consideran que una de las sensaciones más frustrantes que tenemos en nuestra tarea es cuando sugerimos en el seno del concejo, con la seriedad que eso tiene, propuestas, temas o reflexionamos sobre propuestas que a veces se acogen y éstas en el ámbito administrativo son absolutamente desoídas. Creo que a veces nos sentimos como esos seres que vienen acá los jueves a tratar cosas irrelevantes pero que quienes realmente conducen el tema es el ámbito administrativo y creo que ahí hay una distorsión de la labor del concejo. Nosotros y me refiero a la compañera maría cárdenas y a Wilma Andrade, el año pasado, el 14 de julio emitimos un informe sobre el tema de los logotipos, justamente porque la empresa del centro histórico había hecho una contratación de cuarenta mil dólares para hacer tres nuevos logotipos. El uno el de quito patrimonio 25 años, el otro no estoy segura cuál es, pero entiendo que es uno que salió para la feria de la ciudad, y el tercero es el de capital iberoamericana de la cultura.

Quiero hacer una reflexión acerca de la marca ciudad, la importancia de promocionar la marca ciudad, el manual de uso de la marca ciudad que prevé que cuando hayan eventos de ciudad y eso fue una resolución de concejo, se utilicen los dos logotipos como lo prevé la marca ciudad. Vemos realmente con sorpresa que en el hermoso calendario de la empresa del centro histórico, tenemos el logo nuevo, quito capital iberoamericana de la cultura, solito ahí, como que ese va a hacer el gran logo a promocionarse en este año. Me parece correcto porque va a ser el gran evento. Pero vamos a tener también otros, como miss universo. ¿Y dónde está la marca ciudad? La marca ciudad que no tiene otro objetivo sino el de reforzar a la ciudad que también nos ha costado dinero ese logotipo y ese estudio turístico.

Tengo yo la impresión señor alcalde, que si es que la corporación metropolitana de turismo organiza algo, usa el logo de la marca ciudad, si la empresa del centro histórico usa el logo de la marca ciudad, cada uno es dueño de su logotipo y usa su logotipo y como que perdemos de vista la importancia de la marca ciudad. Yo realmente quiero pedir y mocionar a este concejo: dispongamos o que se acoja claramente lo que ya fue una disposición del concejo, que se utilice la marca ciudad de acuerdo al manual que está claro y establecido y nos ha costado dinero.

Señor alcalde: Le doy toda la razón, porque cuando yo vi ese calendario llamé a decir exactamente lo mismo, ya asomaron con otra novelería. Y lo que hay que vender en efecto como es en el mundo entero, es la marca ciudad. Inclusive los manuales de los expertos dicen que la marca es la ciudad y

que adentro puede haber submarcas. Aquí la Emaap es la marca, la Emop es la marca, la Emaseo es la marca, es un caos. Debemos aprender en eso de otras ciudades donde hay una sola marca, aunque ahí la marca sea el nombre de una persona, pero se dispara todo el mundo con sus propios logotipos.

Señora concejala Coloma, cuando yo hice el reclamo igual que usted, me dijeron que eso no había sido consultado con nadie, yo les pedí que haya continuidad, que sigamos con una sola imagen, sino cada año vamos cambiando, así que me trajeron sobre la base de mi observación similar a la suya a presentar el logotipo. Yo voy a pedir que traigan al concejo una explicación técnica. Usted es una profesional de la comunicación, sabe de esos temas, aquí hay algunos casos similares pero vale la pena que vengan y nos expliquen los técnicos, esos son temas absolutamente técnicos en los que yo prefiero siempre creerles y cuando veo una cosa como ésta también me preocupo.

Concejala Sra. Wilma Andrade: Gracias señor alcalde, yo quisiera indicar que existiendo el manual de marca quito, que define exactamente qué uso se le debe dar, en qué afectos los tenemos que potenciar, sería importante que se haga conocer a través de la secretaría del concejo a todas las empresas, a las dependencias, a las corporaciones para que sepan que hay una marca que tiene todo un componente técnico que debe estar acorde con todo lo que realicemos.

Concejala Sra. María Cárdenas: Señor alcalde, este tema es extremadamente importante y me gustaría en ese sentido apoyar la moción que acaba de proponer la concejala Andrade. Quiero añadir que, con esa misma preocupación, desde la comisión de turismo y en apoyo a la labor decidida de promoción de la ciudad de la corporación de turismo de quito, envié las copias de este manual a los sectores que pensaban debían saber; es decir, la empresa de centro histórico y en especial a comunicación social, se lo entregué en las manos a agustín armas y le expliqué un poquito cómo se debía usar la marca. Aún cuando esa marca no debe estar mezclada con ciertas empresas quizás, como la empresa de agua potable, vida para quito inclusive, sí se debería en ciertos momentos, en los eventos que hace la ciudad y que naturalmente desde el punto de vista turístico son de extrema importancia.

Nosotros estamos viendo que viene miss universo y que la corporación, muy bien dirigida en ese sentido por la concejala Andrade, debe ser tomada en cuenta. En la última reunión de directorio inclusive se trató el tema de que se dejen de duplicar los esfuerzos en empresas o corporaciones de la ciudad y que se le permita a la corporación ser la que dispone cómo se lo hace. Hablaba hace un momento la concejala Coloma, en el marco de la presentación de la visita a cuba, en cuanto a la duplicación de mapas, en cuanto a la duplicación de oficinas de información. El directorio de la corporación ya envió las cartas respectivas a quienes tienen esas responsabilidades, inclusive el hecho de que los guías turísticos metropolitanos también en un momento dado pasaran a manos de la corporación. Lo importante en todo esto señor alcalde, es que no se dupliquen los esfuerzos y por lo tanto el gasto no sea doble en ciertas cosas, una sola corporación es la que lo debe manejar.

Concejal Sr. Alfonso Laso: Señor alcalde, yo creo que Luz Elena Coloma y la concejala María Cárdenas tienen razón en lo que han pedido. Otro tema es la maravillosa impresión del último calendario editado bajo sus órdenes por la corporación que dirige el embajador Manuel Calisto, la Fundación Caspicara, y un palanqueo que puede ser de todos los concejales, a ver si nos dan unos almanaques para enviar a los amigos que están en el extranjero.

Señor alcalde: Señorita secretaria, trasmita esta inquietud a la Fundación Caspicara.

Concejala Sra. María Eugenia Lima: Señor alcalde, disculpe que haga un pedido público, no de calendarios. El señor alcalde de quijos estuvo aquí en el concejo metropolitano de quito, tuvo una conversación con usted y en esa oportunidad había solicitado apoyo del municipio a sus fiestas patronales. Lamentablemente en los programas constaba el apoyo nuestro como municipio, usted sumilla la aceptación y sin embargo no se ha concretado: aquí está el director de cultura, me gustaría que se aproveche porque el día de mañana es como la segunda parte de la colaboración que en la elección de reina no se concretó, a ver si se puede dar ese apoyo.

Señor Alcalde: Este es un asunto pragmático, nosotros tenemos relaciones de mutuo interés con esas municipalidades, porque de estas municipalidades viene el agua que abastece a Quito. A nosotros nos interesa tener la mejor relación con las municipalidades vecinas de la Amazonía y más aún con el Proyecto Ríos Orientales, nos obliga a tener con la parroquia de Papallacta y con el municipio de Baeza, con todos esos sectores una magnífica relación.

Concejala Sra. Maria Eugenia Lima: Pero la preocupación señor Alcalde es que usted sumilla, pero se genera un vía crucis tan complejo y no hay una concreción de sus disposiciones.

Concejal Sr. Andrés Vallejo: Yo recibí la información que ahora la puedo confirmar por un documento de que la empresa Telecsa está pidiendo autorización para poner una antena en el Parque Metropolitano y se dio la instrucción de que no sé de la autorización porque el Proyecto del Metropolitano implica retirar las antenas de las otras entidades que tienen ahí. Y sin embargo, conozco que ya está instalado.

Señor Alcalde: Bien, ¿cuándo se suscitó esto?, vamos a corregir inmediatamente.

Concejal Dr. Gonzalo Ortiz: Una pequeña cosa señor alcalde, aunque ya mis colegas no suelen traer las computadoras portátiles, se supone que los documentos deberían estar en la red. Hoy me ha sido imposible entrar durante toda la sesión. He reclamado varias veces y nadie me ha solucionado el problema. Por eso quiero pedirle que se reconsidere las actas que aprobamos y que se acepten mis observaciones que he tenido que hacer en papel, sobre todo en las intervenciones mías, ya que algunas no están muy bien transcritas.

Señor Alcalde: Usted sabe que cuando son correcciones de forma se las pasa directamente a la secretaría.

Señor Alcalde: Habiéndose agotado el orden del día, clausuro la sesión. Gracias.

Siendo las once horas del jueves quince de enero del dos mil cuatro se da por terminada la Sesión Pública ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito.

ANEXO 8

OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN ZONA CENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Realizada el 25 de noviembre del 2003 en la Administración Zona centro

Estoy antes de la hora. No quiero llegar tarde, me preocupa un poco que no traje la cédula, ojalá no me la pidan para ingresar. El guardia no tiene problemas con que ingrese. Supongo que como hoy va a entrar tanta gente, no le importa pedir identificaciones. La reunión es en el patio de la Administración Centro. Es lindo, es una casa antigua muy bonita. Son las 16:45. Hay unas 25 personas. Todavía quedan muchas sillas libres así que me siento en una de las que está cerca de un grupo de mujeres. Los que están presentes se saludan cordialmente, parece que se conocen.

El personal del Municipio ultima detalles técnicos, prueban el micrófono, revisan el power point, que está proyectado en una pantalla bastante lejos de las sillas, creo que no se verá muy claro. Estoy tratando de encontrar entre los asistentes a la funcionaria municipal que me invitó se llama Nelcy de la Carrera y es la encargada de Seguridad Ciudadana de la zona Centro. Encontrarla me dejaría

tranquila, pero parece que aún no baja (arriba son las oficinas, están todas alrededor del patio interior), así que empiezo a trabajar sin el consentimiento que esperaba de ella.

Dos o tres sillas a mi izquierda hay tres señoras que conversan entre ellas. Me siento al lado y empiezo a conversar. Me identifico, doy mi nombre y digo que soy estudiante, nada más, ni menciono que es Maestría. Les pregunto si me pueden recomendar a algún líder barrial o si ellas mismas lo son. Primero se alegran que yo sea estudiante, me recomiendan que no deje los estudios que eso es muy bueno, luego me dicen que en efecto, son las personas que busco, pues son líderes de los barrios San Marcos, San Sebastián y La Loma, ubicados por supuesto en el centro de Quito. Me encantó encontrar gente tan amable y con tantas ganas de conversar como ellas, sin embargo ahora me doy cuenta que lamentablemente como no soy de Quito ni conozco el Centro como quisiera, no tengo los suficientes elementos como para comprender la dinámica social en la que se desenvuelven esas moradoras, por lo pronto ni siquiera conozco la ubicación geográfica de los barrios que mencionaron, pero, por supuesto, los ubicaré primero en el mapa y programaré después una visita a esos lugares para contrastar la información obtenida con los hechos.

Sabía que tenía poco tiempo para conversar antes de que iniciara el programa oficial, así que empecé por preguntarles cuáles son los principales requerimientos que tienen para mejorar la seguridad ciudadana. “Alarmas comunitarias, clausuras de cantinas, reubicación de las trabajadoras sexuales” fueron los temas que mencionaron sin pensar y en los que todas coincidieron, sin siquiera ponerse de acuerdo.

La conversación siguió fluidamente, ahora yo quería saber cómo participan en el proceso de decisiones del Municipio y me explicaron que forman parte de un comité de gestión local que primero coordina entre los miembros y que luego ellos son los encargados de ponerse de acuerdo con la Administración zonal. Hablaban casi todas al mismo tiempo y a medida que pasaban los minutos (fueron unos 20 aproximadamente) se acercaban más personas que escuchaban la conversación y también opinaban; así que transcribo sus palabras sin especificar a quién le corresponden, dado que debido al entusiasmo y a lo improvisado del “grupo focal”, no tuve oportunidad de organizarlos ni conseguir los nombres de todos:

“Junto al Municipio hemos hecho inspecciones para ver qué sectores son los más inseguros, sobretodo en asaltos y robos.

Han recorrido la Plaza de Santo Domingo, la Quijano, la Ronda, la 24, la avenida Pichincha, Junín, Flores, pero solo se han tenido soluciones parciales.

Nosotros lo que hacemos es ejercer presión mediante los cabildos, para sacar las cachinerías y los prostíbulos.

Pero la inseguridad sigue, hay mucha droga.

Sí, hay todavía hoteles que en realidad son casas de citas, dicen que son hoteles, pero mentira... y allí se pasan negros delincuentes que hacen peligroso el lugar, peor si está oscuro.

Ese es el problema y la debilidad de los arrendatarios, porque las autoridades son corruptas. Usted viera, los policías van a los hoteles no a controlar sino a andar con las chicas

Yo no sé qué es lo que quieren, por poner las alarmas ya creen que eso es seguridad

Nosotros en la Marín hemos sacado nuestras fortalezas, oportunidades, debilidades, hicimos un mapa de riesgos... cinco años hemos trabajado en riesgos, ya no tenemos borrachos que se iban a instalar en el sector, pero ahora vuelta tenemos comercio informal, que en la televisión sale que el Alcalde sacó a los informales del centro, pero nadie dice que los mandó a la Marín. (Ese comentario me pareció importante, así que averigüé el nombre de quien lo dijo: se llama Hugo Herrera y es dirigente de la Marín)

Sonó el micrófono, el acto empezaba, así que las personas que se nos habían unido a la conversación se retiraron a sus asientos. Yo me quedé junto a una de las líderes, las otras dos estaban sentadas en la

fila de atrás. La sala estaba repleta, habían mujeres con sus hijos en los brazos y también hombres atentos a lo que las autoridades del Municipio tenían que informar.

La presentación empezó con las palabras de la Administradora de la zona Centro. Su discurso fue generalizado a todo lo que han hecho en este año. Mi interés se centró en lo que dijo sobre seguridad ciudadana. Dijo que el 11% del presupuesto total del Distrito está destinado para las 8 administraciones, y que éste se reparte según criterios como número de pobladores, nivel de pobreza y área urbana o rural. La administradora dio un detalle de la distribución presupuestaria que fue entregado a los asistentes, un informe, por cada dos personas presentes. Me di cuenta que es bastante alto el porcentaje del presupuesto destinado a la seguridad, son 232.094,41 dólares destinados a capacitación, iluminación, alarmas, operativos, vigilancia y otros; la seguridad es el segundo rubro en el presupuesto destinado para obras públicas, el primero (\$ 276.553) son destinados a parques y obras públicas.

Miro alrededor del patio interior y me da la impresión de que han seguido llegando personas. Ahora hay cerca de 80 participantes, todos representantes de comunidades.

Mientras transcurría el evento, yo ponía el desorden hablando bajito con mi informante. Le preguntaba su opinión respecto a lo que decían las autoridades que iban pasando. Así por ejemplo, cuando pasó a exponer María Susana Cervantes sobre lo que es participación, la dirigente se mostró totalmente de acuerdo con la participación, recalcando a cada momento que la participación es un derecho y que en esta administración ha sido posible que los moradores participen para decidir lo que necesitan. Le pregunto cómo está la situación de seguridad en La Loma, me dice que están en proceso de instalar alarmas comunitarias. Empieza a contarme que antes tenían sirenas pero que no había coordinación con el municipio y que el proyecto fracasó porque nunca recibieron capacitación y los niños las hacían sonar todo el tiempo. Pero como creen que las alarmas son un instrumento que vale la pena utilizar, han solicitado a la Administración Centro que les instale.

Dijo que este pedido fue el resultado de consenso entre los moradores de los tres barrios que integran su comité, y que son La Loma, San Sebastián y San Marcos. “Nos reunimos una vez al mes los miembros del Comité, pero la verdad debo decirle que los fijos somos unos veinticinco, el resto de la gente no asiste, falta participación, más colaboración, dicen que no van porque están trabajando, lo que hace el resto es criticar y no asisten. Las fijas somos unas 13 personas, del resto a veces van, otras no”, explicó. “Ya después con las resoluciones del Comité, hablamos con la coordinadora del Municipio y le damos nuestras propuestas, como a usted lo que le interesa es lo de la seguridad, yo le cuento que por ejemplo, ahí le decimos a la coordinadora de la administración que necesitamos alarmas comunitarias”

El programa de alarmas debería empezar en diciembre en esos tres barrios, los moradores aún no tienen claro cuánto les costará pero saben que tienen que aportar con la mitad de los gastos. “Yo sé que han instalado ya en Marañón y que también está en proceso instalar en San Diego, y que les ha ido bien”, agregó la dirigente.

El evento sigue con la participación ahora de la comunidad. Una de las señoras que conversaba conmigo pasa al frente a dar cuentas de lo que se ha hecho en su comunidad. Es Lilibian Sarmiento, está nerviosa, mi informante va a encender las luces del patio para que pueda lucirse su amiga. Cuando regresa al puesto la critica, dice que está haciendo quedar mal porque está muy nerviosa, que mejor hubiese pasado otra, aunque sea ella. Realmente no me parecieron comentarios maliciosos, más bien eran de confianza y me extrañó que me los dijera de esa forma tan natural. La señora leyó un informe que me permitió fotocopiar al final y en el que consta el estado de los compromisos adquiridos por los moradores con la Administración. Cuando regresó la moradora, sus amigas le criticaron el nerviosismo.

Mientras varias estudiantes de turismo uniformadas repartían caramelos, pasó al frente otra moradora representante al Cabildo centro histórico que reúne a barrios como San Diego, San Roque,

Manosalvas, González Suárez, entre otros. Ella dijo algo que antes ya había expuesto un morador: “los policías socializan más con las casas de tolerancia que con los ciudadanos”.

Luego sigue el representante del Cabildo El Panecillo. A diferencia de los anteriores, el morador no presenta una matriz sino una presentación en power point de la que se siente orgulloso: “por tercera vez este Cabildo presenta un informe digitalizado, siendo el único que lo hace de esta manera”.

Mi informante me comenta “es que ellos son bien organizados”. El representante de este Cabildo hizo especial énfasis en la participación y se quejó de que los moradores no han sido tomados en cuenta para decisiones como el pesebre gigante, ni en la rehabilitación de El Panecillo. Este informe es más general, no se centra tanto en la seguridad ciudadana, lo único dijo es que “en seguridad mejor nos han quitado el dinero que debió haber sido invertido en postes e iluminación, según me han dicho, se ha perdido el dinero”. Para él, se ha conseguido un avance del 30% en los compromisos que se adquirieron a principios de año.

Las anfitrionas del evento repartían ahora café y galletas. Faltaban cerca de 15 minutos para las siete de la noche y hacía frío, pero nadie parecía moverse de sus asientos. Terminaron las exposiciones de los líderes barriales y ahora se abría un espacio para que opine quien desee hacerlo. La presentadora puso las reglas claras para la participación:

Hagan “propuestas propositivas”. Máximo tienen 10 minutos para hacer preguntas (a lo mucho, aclaró)

Se anotarán las resoluciones

No redunden

Y primero hablan los responsables de la Administración

... Me pareció interesante la manera cómo entiende la participación la presentadora del evento. En efecto, primero los coordinadores zonales empezaron a hablar antes de las preguntas de los moradores. Fue entonces cuando recién pude ver a Nelcy de la Carrera, la coordinadora de seguridad que me había invitado al evento. Saludamos a lo lejos.

Antes de rendir cuentas agradeció a las personas que habían colaborado durante el año, mencionó que le alegró ver caras nuevas y dijo que en La Loma y San Sebastián trabajan en la instalación de alarmas con 50 casas que serán beneficiadas. Mencionó mapeos en sitios de riesgo como la 24 de Mayo, Mariscal Sucre y Centro Histórico, además que han intervenido en la Marín y la González Suárez. En El Panecillo está pendiente la iluminación pero aclaró que nadie les ha quitado presupuesto sino que la Empresa Eléctrica ha incumplido. Y que en la 5 de Junio se ha hecho capacitación, “allí hay buena organización y respaldo comunitario”.

Luego se abrió la plenaria con la participación de mi informante quien agradeció a los asistentes y se mostró contenta porque “esta Administración ha sido la primera que nos ha permitido participar”. Otros moradores hablaron también, la actitud era positiva, agradeciendo a los funcionarios de la administración. Todos eran personas sencillas y según sus discursos, eran dirigentes representativos de sus comunidades. Ya eran más de las siete de la noche, y después de dos horas de reunión, los moradores se empezaron a despedir con calma.