



**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

<b>1. CAPITULO I</b> .....	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
<b>2. CAPITULO II</b> .....	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
<b>3. CAPÍTULO III.....</b>	<b>Página 60</b>
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

<b>4. CAPÍTULO IV</b> .....	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
<b>5. CAPÍTULO V</b> .....	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
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	Página 163

### Tablas

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

## Gráficos

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

## **CAPÍTULO III**

### **COMPETENCIAS, ACTORES Y ESTÍMULOS**

En el capítulo anterior se realizó la revisión de algunas de las más importantes decisiones implementadas por el Municipio en el ámbito de la seguridad ciudadana. En este capítulo se identificarán los actores principales que participaron en el proceso de decisión y las formas cómo influenciaron para que se incluyan temas en la agenda o se tomen determinadas decisiones.

El análisis de este capítulo partirá por el reconocimiento de un tema que ya fue tratado en el capítulo 2 y que tiene relación con la competencia legal; continuará con la descripción de los actores agrupados en cuatro grandes categorías consideradas para esta tesis; y concluirá con el análisis de tres de los principales modelos de gestión sobre seguridad ciudadana que han sido estímulos externos importantes para el municipio de Quito.

#### **3.1. COMPETENCIAS**

En el Ecuador la seguridad es una obligación del Estado. Para cumplir con ello éste cuenta con una fuerza pública integrada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta última entidad tiene como objetivo primordial garantizar la seguridad y el orden públicos, tal como lo señala el artículo 183, inciso 4to. de la Constitución vigente en el país:

*“La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 183 inciso cuarto. Año 1998

En la práctica habitualmente el papel de la Policía ha sido represivo antes que preventivo y la concepción de seguridad ciudadana no está contemplada en las funciones de la institución reguladas por la Ley orgánica de la Policía Nacional. Así, en el artículo dos, esta Ley manifiesta:

*“Art. 2.- La Policía Nacional es una institución profesional y técnica, depende del Ministerio de Gobierno, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario, centralizada y única. Tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social”<sup>2</sup>*

Visto de esta forma, la seguridad es una responsabilidad del Ministerio de Gobierno que imparte las políticas de seguridad mediante la Policía Nacional como un organismo único y centralizado, que debe procurar la seguridad de los individuos y de la sociedad en su conjunto mediante la instauración del orden interno. Esta visión considera al Estado como el único actor en materia de combate a la violencia y establecimiento de seguridad y no contempla la posibilidad de contar con iniciativas de otras instituciones sub nacionales públicas y privadas.

A diferencia de esta visión tradicional, los nuevos enfoques enfatizan la necesidad de ver a la seguridad de una manera integral en la que el Estado comparte su responsabilidad con la sociedad civil<sup>3</sup> organizada. Sobre el tema, Jorge Burgos y Patricio Tudela dicen que *“una política de prevención exitosa será fruto de una cooperación entre la comunidad organizada, los municipios, la policía, los tribunales y el conjunto de los servicios públicos relevantes en la materia”<sup>4</sup>*.

No obstante, en el Ecuador estos otros actores no tienen obligaciones ni competencias legales para inmiscuirse en el tema, pero aún así en la práctica se está dando una cooperación, aún incipiente, entre el Estado y la sociedad civil en materia de seguridad

---

<sup>2</sup> Presentación de la Policía Comunitaria, archivo electrónico. El resaltado es mío

<sup>3</sup> Sociedad civil es entendida en esta tesis como un ámbito que está fuera del Estado y del mercado y que desempeña múltiples funciones vitales en las sociedades

<sup>4</sup> Burgos, Jorge y Tudela, Patricio. “Seguridad ciudadana en Chile”. En Carrión, Fernando, Editor. “Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?”. FLACSO/OPS. Quito. Págs. 486

ciudadana. Esta cooperación –que será analizada en profundidad en acápite siguientes– ha empezado en parte por la consideración multicausal de la violencia, que considera que ésta se manifiestan de formas distintas de acuerdo a las variadas realidades que existen y que, por lo tanto, la solución a los múltiples problemas no depende necesariamente de una única intervención policial centralizada.

Para atender los requerimientos de seguridad se necesitarían, entonces, políticas específicas que respondan a las necesidades de cada región y los organismos idóneos para diseñar e implementar esas políticas deberían ser los más cercanos a las poblaciones afectadas. En ciudades como Santiago, Cali y Bogotá estos temas “*dejaron de ser exclusivos de las autoridades uniformadas para abordarse mancomunadamente con las autoridades administrativas, definiéndose unas políticas públicas claras en estas materias*”<sup>5</sup>. Además, como señalan Jorge Burgos y Patricio Tudela:

*“La comprensión de la inseguridad, la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional –psicosocial, estructural, económico, legal, judicial, político y cultural- obliga a desarrollar una visión integral, que obliga al diseño de una estrategia y acciones intersectoriales para enfrentar el problema en todas sus expresiones”*<sup>6</sup>

La exclusividad que tiene la Policía Nacional en el tratamiento de aspectos relacionados con la violencia y la visión tradicional acerca de cómo prevenirla y enfrentarla, implica una serie de restricciones para los gobiernos locales que se han mostrado interesados en abordar el tema. Así por ejemplo, pese a que la Constitución ecuatoriana no dice nada respecto a la posible descentralización de la competencia en seguridad ciudadana, municipios como el de Guayaquil, Quito, Cuenca y Machala, están interviniendo en el tema, constituyendo planes de seguridad local y coordinando con la Policía Nacional. No obstante todos los casos tienen impedimentos pues existe un vacío legal que no permite diferenciar las competencias.

---

<sup>5</sup> Acero, Hugo. “Seguridad y convivencia en Bogotá”. En Carrión, Fernando, Editor. “Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?”. FLACSO/OPS. Quito. Pág. 463

<sup>6</sup> Burgos, Jorge y Tudela, Patricio. En op cit. Págs. 486-487

El coronel Gustavo Lalama, asesor de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, asegura<sup>7</sup> que aunque existe Policía Metropolitana en Quito y Guayaquil, ésta no tiene incumbencia sobre seguridad ciudadana y que por eso se han buscado mecanismos que no están en la Ley pero que en la práctica han dado resultados, como la creación de la Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito que pertenece a la Policía Nacional, mas se dedica exclusivamente a atender las necesidades del Distrito.

Según Lalama existe una buena coordinación entre el Municipio y la Policía, pero hay situaciones que están más allá de las acciones que realizan y que están relacionadas con la sanción y la rehabilitación, dos aspectos que dependen de otros eslabones de la cadena: los sistemas judicial y penitenciario. Según él, estos aspectos se escapan de las manos del Municipio y la Policía. De allí que la tendencia latinoamericana es que los gobiernos locales emprendan acciones tendientes a contribuir con estas organizaciones a modo de intervención indirecta en estos aspectos del combate a la delincuencia.

Sobre el reconocimiento de las limitaciones de los gobiernos locales, el artículo “Seguridad Ciudadana, Municipios y Carabineros” realizado en varias comunas de Chile, señala:

*“El control de la delincuencia a nivel local se encuentra sujeto a un conjunto de restricciones que están dadas por el hecho que las municipalidades no pueden alterar o desarrollar las funciones que son propias de otros órganos de la administración y del Estado. No obstante, a lo anterior, la evidencia disponible muestra que cuando se dan señales claras en términos de abordar el tema, a través de políticas de prevención, disuasión y de aumento de la probabilidad de sanción, la delincuencia se reduce en forma importante”<sup>8</sup>.*

La preocupación por la falta de definición del rol de los gobiernos locales ha empezado a interesar a miembros organizados de la sociedad civil que han presentado propuestas como la recogida en el “Diálogo de Tabacundo” en mayo del año 2003 donde se recomendó al Distrito Metropolitano lo siguiente:

---

<sup>7</sup> Lalama, Gustavo, en entrevista realizada el 8 de agosto del 2003. Anexo 1

<sup>8</sup> Seguridad ciudadana, municipios y carabineros. En <http://www.monografias.com>

*“Definir, en forma precisa y articulada, las competencias de las distintas autoridades en materia de seguridad ciudadana, para evitar que las funciones se superpongan y contradigan”<sup>9</sup>.*

El Diálogo de Tabacundo fue organizado por la Cámara de Comercio de Quito, la Universidad de Guayaquil y la Fundación Futuro Latinoamericano, para diseñar una propuesta de política de seguridad ciudadana y un plan de acción que integre los esfuerzos e iniciativas que, en este ámbito, se despliegan en el país. Como resultado de varias jornadas de reflexión, los asistentes al evento presentaron 10 propuestas para la seguridad, entre ellas reformas judiciales y legales, como la siguiente en la que los gobiernos locales desempeñan un papel preponderante:

*“En el marco de una política de Estado, descentralizar la gestión y ejecución de los planes de seguridad ciudadana y encargarla a los Gobiernos locales en su ámbito de responsabilidad, en forma conjunta y coordinada con la Policía Nacional.”<sup>10</sup>*

Pese a la importancia de los actores involucrados en propuestas como la del Diálogo de Tabacundo, éstas no han pasado de ser recomendaciones que en la práctica no se han concretado en leyes que permitan intervenir a nuevos actores sub nacionales que coordinen acciones con la Policía Nacional.

Queda entonces claro que en el Ecuador la seguridad interna es competencia exclusiva del Estado a través de la Policía Nacional, un organismo único y centralizado que realiza acciones estandarizadas para enfrentar el problema multicausal que es la violencia. Y tal vez por la falta de especificidad de los mecanismos de control delictivo en las ciudades –especialmente en las que existen mayores índices de violencia- se ha hecho más evidente la ausencia del estado a través de la Policía Nacional. De allí que aunque legalmente la Ley no faculte a los gobiernos locales, éstos han tomado iniciativas de asumir una competencia exclusiva de la Policía y han empezado a instaurar acciones y mecanismos de combate delictivo y promoción de medidas

---

<sup>9</sup> Exposición de B. Cornejo. Archivo electrónico

<sup>10</sup> *Ibíd.*

tendientes a lograr seguridad ciudadana. Dado esto el Estado empieza a compartir su papel con múltiples actores públicos y privados que han empezado a involucrarse en el tema de la seguridad. Quiénes son esos nuevos actores más destacados y qué mecanismos de presión utilizan es lo que se analizará en el siguiente acápite.

### **3.2. LOS ACTORES**

De manera bastante general esta investigación considerará cuatro actores fundamentales: el primero de ellos es la policía, entidad que según la Ley es la encargada de la seguridad; el segundo actor es el municipio de Quito que en la práctica ha asumido la competencia de la seguridad; el tercer actor es la ciudadanía en el que se incluyen los grupos de presión, medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales; y en una cuarta categoría están “otros actores” en la que se incluyen a las organizaciones internacionales y al Congreso Nacional que impulsa una Ley de Seguridad.

#### **3.2.1. LA POLICÍA NACIONAL**

Recientemente se ha discutido la propuesta de que las policías dependan de los gobiernos locales, tal como sucede en Colombia. La idea ha provocado el rechazo de las vertientes más conservadoras de la fuerza pública, sin embargo el modelo no es nuevo pues estuvo vigente durante los 54 primeros años de la conformación de la República del Ecuador. En efecto, cuando se expidieron los primeros reglamentos de policía en 1831 para Quito y en 1833 para Guayaquil, la institución dependía de los Consejos Municipales y tenían jurisdicciones cantonales<sup>11</sup>. Entre 1835 y 1884 los consejos municipales como el de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, entre otros, aprobaron cambios a los reglamentos que fueron avalados por la Presidencia de la Republica y el Congreso Nacional. Los inicios de la actual Policía Nacional fueron entonces locales, sin embargo con el paso del tiempo el rango de acción se fue expandiendo y los nombres de la entidad fueron cambiando.

Los municipios tuvieron bajo su mando a las policías hasta junio de 1884 cuando por disposición del presidente José María Plácido Caamaño se creó la Policía de la

---

<sup>11</sup> <http://www.policia-nacional.gov.ec>

República o Policía de Orden y Seguridad, dirigida por Intendentes Generales con jurisdicción provincial. A pesar de su carácter civil estaba organizada militarmente y sus integrantes se denominaban Soldados de Policía, pero fue desmilitarizada el 3 de agosto de 1892 por el presidente Luis Cordero Crespo. El modelo estuvo vigente durante 39 años hasta que el 12 de diciembre de 1923 el presidente José Luis Tamayo expidió un nuevo Reglamento creando la Policía Nacional en reemplazo de la Policía de Orden y Seguridad.

A partir de entonces sucedieron hechos importantes como la creación de las primeras Escuelas de Policía, en Quito y en Guayaquil, mediante decreto de agosto de 1925 con el aporte técnico de una misión policial francesa contratada por el Gobierno; adquisición de la primera lancha para uso de la Policía Nacional en Guayaquil, el 8 de noviembre de 1927 y la compra de dos motos Harley Davison para el servicio policial en Quito el 7 de julio de 1928.

El 4 de enero de 1938 el Gral. Alberto Enríquez Gallo dictó una nueva ley orgánica que organizaba militarmente a la institución, asignándole el nuevo nombre de Fuerzas de Policía. La organización contemplaba la existencia de los servicios Urbano, Rural y de Tránsito, este último incorporado como pelotón al servicio Urbano. En julio de ese mismo año las Fuerzas de Policía se transformaron en Cuerpo de Carabineros, manteniendo su carácter militar y bajo el mando de una Comandancia General.

En 6 de junio de 1944 bajo la presidencia de José María Velasco Ibarra, el Cuerpo de Carabineros fue transformado en Guardia Civil Nacional, nombre que mantuvo hasta el 31 de octubre de 1951 cuando el Congreso Nacional, mediante reformas, lo denominó Policía Civil Nacional. En 1964 el nombre fue cambiado a Policía Nacional, con los servicios urbano, rural, de tránsito y de investigaciones. Y el 21 de marzo de 1973, mediante decreto del General Guillermo Rodríguez Lara, se expidió una nueva Ley Orgánica que sustituyó a la Policía Nacional por la Policía Civil Nacional, estructurada con los servicios Urbano y Rural, de Tránsito, de Investigación Criminal, de Migración, de Seguridad.

Dos años después el propio Gral. Rodríguez restituyó definitivamente la denominación de Policía Nacional, estructurada con los servicios Urbano, Rural, Tránsito, Investigación Criminal, Migración, Seguridad Pública, Estupefacientes e Interpol,

Policía de Penitenciarias y Cárceles y Policía Judicial. En ese mismo año se cambiaron las denominaciones jerárquicas de los miembros de la institución: General de Policía, Coronel de Policía, Teniente Coronel de Policía, Mayor de Policía, Capitán de Policía, Teniente de Policía, Subteniente de Policía, Cadete de Policía, Suboficial primero de policía, Suboficial segundo de Policía, Sargento primero de Policía, Sargento segundo de Policía, Cabo primero de Policía, Cabo segundo de Policía y Policía.

Bajo el esquema de una Policía Nacional centralizada ha trabajado desde entonces la institución, sin embargo en su afán de desconcentrar las labores ha creado varias unidades especializadas, como las siguientes:

- Unidad Antisecuestros y extorsión creada el 28 de julio de 1994
- Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes creada el 3 de diciembre de 1997
- Formación de la Policía de Parques, el 9 de enero de 1999
- Formación de la Unidad Protectora del Medio Ambiente, el 21 de enero del 2000
- Creación de la Policía Comunitaria, el 21 de diciembre del 2002
- 

La estructura formal de la Policía está organizada de la siguiente manera:



Jurídica; y, los Departamentos de Protección del Medio Ambiente y Acción Comunitaria.

La Unidad especializada de la Policía Nacional que trabaja más cerca de la comunidad con la visión de la seguridad ciudadana es la Policía Comunitaria. Su objetivo es *“liderar procesos comunitarios y desarrollar acciones proactivas, preventivas y educativas, para la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana”*<sup>12</sup>. Para eso se fundamenta en la integración de la trilogía autoridad local-policía-comunidad que hasta ahora, les ha permitido alcanzar logros como:

*“Mejorar la imagen de la Policía en los barrios, se dan muestras de confianza y solidaridad, se evita que el personal de policía recolecte dinero, el personal estrecha lazos con la comunidad, las actividades se ejecutan previa la elaboración de un plan de acción, se evidencia mayor participación ciudadana, la respuesta policial es más oportuna y diligente, la comunidad identifica con facilidad a su personal policial y la comunidad evalúa la gestión policial”*<sup>13</sup>

La implementación de programas comunitarios ha sido fundamental para esta unidad policial. Se ha realizado, por ejemplo Cuadra Segura, un proyecto que ha conformado organizaciones comunitarias en las que los vecinos actúan voluntariamente y se integran *“por cuadras, sectores, pasajes, conjuntos cerrados, edificios o localidades para contrarrestar o prevenir los problemas de inseguridad”*<sup>14</sup>. Según la Policía estas “cuadras seguras” han sido conformadas en el *“90% de las unidades de Policía Comunitaria”*<sup>15</sup> y han permitido estrechar lazos de solidaridad y cooperación para sacar adelante proyectos comunes mediante mingas.

Para conservar las buenas relaciones con las y los moradores, los uniformados procuran mantenerse siempre informados de lo que sucede en los barrios, por eso realizan una actividad denominada “Contactos Ciudadanos” que les permite *“compartir información y hacer recomendaciones ante posibles acciones delictivas”*<sup>16</sup>, el complemento de esta actividad son los buzones de sugerencias instalados en las zonas de influencia, en los que se receptan opiniones ciudadanas respecto a la labor policial.

---

<sup>12</sup> Policía Comunitaria. Archivo electrónico

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

Más allá de la labor barrial, la Policía Comunitaria está incursionando en las instituciones educativas a través de “Escuela Segura”. Mediante este programa se conforman brigadas multidisciplinarias *“que actúan al interior de los centros educativos para brindar ayuda, orientación e información para la prevención de las adicciones, delitos, accidentes, dinámica familiar y sexualidad”*<sup>17</sup>.

Otra instancia encargada de la seguridad ciudadana es el Comando de Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito que responde al Ministerio de Gobierno pero que fue creada para que trabaje de forma exclusiva en el Distrito y bajo coordinación estrecha del Alcalde. La creación de esta unidad fue uno de los primeros y más importantes pasos que en el tema de la seguridad dio el segundo actor que se analizará en este capítulo: el Municipio de Quito.

### 3.2.2. EL MUNICIPIO DE QUITO

La máxima autoridad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el Concejo Metropolitano y presidido por el Alcalde Metropolitano quien es el representante legal de la entidad.

En el periodo 2000-2004 el Municipio ha estado dirigido por el Gral. Paco Moncayo, quien milita en el partido Izquierda Democrática y que fue reelegido por un nuevo periodo de cuatro años. Es doctor en Ciencias Internacionales y general de Ejército en servicio pasivo. Tuvo una larga carrera militar llegando a ser Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas durante el conflicto bélico con el Perú en el año 1995, por lo que alcanzó gran notoriedad. Al retirarse del ejército inició su vida política. Fue electo Diputado Nacional en el año 1998 auspiciado por el partido Izquierda Democrática estando en el cargo hasta el año 2000 tiempo durante el cual *“fue miembro del Consejo Administrativo de la Legislatura, de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes y miembro suplente de la Comisión de Asuntos Internacionales, además de Jefe del bloque de diputados de la Izquierda Democrática”*<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

En el 2000 fue propuesto por su partido para participar como candidato a la Alcaldía de Quito, ganando con el 52.2%<sup>19</sup> de aceptación popular y dejando fuera de contienda al entonces alcalde Roque Sevilla quien buscaba la reelección.

El concejo del Distrito Metropolitano está integrado por quince concejales que son elegidos popularmente por un periodo de cuatro años. El concejo se renueva cada dos años -cuando mediante votación popular, se cambian las mayorías o minorías de ediles, según corresponda- por lo que en el periodo de estudio, es decir, desde el año 2000, el concejo se renovó una vez. Es un organismo que es elegido por voluntad popular y que internamente se maneja de acuerdo a mayorías.

Según el Art. 1.65 de la Ordenanza Metropolitana del Código Municipal, *“El nivel político y de decisión estará integrado por el Concejo y el Alcalde Metropolitano, quienes cumplirán las funciones que les asignan la Constitución Política de la República, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Régimen Municipal”*<sup>20</sup>.

El peso político del Concejo, depende de los acuerdos internos. Así, si la mayoría de los concejales apoya al Alcalde, éste tiene prácticamente toda la libertad para ejecutar sus proyectos, pero si por el contrario la mayoría del Concejo no lo respalda, los conflictos internos hacen que sea muy difícil para el Alcalde poder realizar sus planes. Por lo tanto la decisión primera y la más importante que suele tomarse en un Municipio es establecer alianzas adecuadas entre los partidos que lo conforman para darle mayoría al Alcalde. Si éste cuenta con el respaldo de sus concejales, prácticamente todos sus proyectos serán aprobados sin inconvenientes, de lo contrario, el problema de gobernabilidad interno pone en riesgo la ejecución de las políticas públicas locales.

En el año 2000 el alcalde Paco Moncayo empezó su periodo estableciendo alianzas. Durante esas elecciones la Izquierda Democrática (ID) ganó la alcaldía y cinco concejales: Andrés Vallejo, Alfredo Vera, Wilma Andrade, Margarita Carranco y José Bungacho. Efrén Cocíos, también ID, se mantenía en el Cabildo desde 1998, con lo que

---

<sup>19</sup> <http://listas.ecuanex.net.ec>

<sup>20</sup> Ordenanza Metropolitana reformativa del libro I, Título II, Capítulo I, “De los ramos de la administración municipal y de su estructura funcional” del Código Municipal. En [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

el Alcalde contaba al inicio de su periodo con seis de los quince votos del Concejo, una importante representación que sin embargo no le daba mayoría.

Pese a la victoria de la ID, la primera fuerza dentro del Concejo seguía siendo la Democracia Popular (DP), partido que durante 12 años seguidos había dirigido el Municipio. Las elecciones del 2000 no fueron buenas para la DP pues el partido pagó el precio del desprestigio político ocasionado por la deposición del entonces presidente de la República, el demócrata popular Jamil Mahuad, alcanzando únicamente dos escaños (Luz Elena Coloma y Mauricio Pinto), es decir, cuatro puestos menos en comparación con las elecciones de 1998. Aún así la DP tenía poder dentro del Cabildo pues mantenía a los concejales Mauro Rivadeneira, Humberto Jácome, Yolanda Torres, Alfonso Lasso y Hugo Dávila, con lo que sumaba siete del total de quince votos.

Había así dos grandes bloques sin que ninguno tuviera mayoría por sí solo. De allí que la posición de las concejales del Movimiento Popular Democrático (MPD) María Eugenia Lima y Gladys Calderón, (ex ID) hicieron finalmente inclinar la balanza a favor del Alcalde, con lo que tuvo cierta libertad para concretar sus proyectos. El primer problema político fue el nombramiento del Vice-alcalde, cargo por el cual se disputaban los dos partidos mayoritarios. El problema quedó resuelto con el nombramiento de Efrén Cocíos (ID) como primer vicepresidente y Yolanda Torres (DP) como segunda vicepresidenta; se nombró también a Pablo Ponce como el secretario general del Concejo y a Mauro Dávalos como miembro de la Comisión de Mesa. Las acciones y omisiones de ese Cabildo serán analizadas en el capítulo 4.

La composición del Cabildo con mayoría a favor del Alcalde se mantuvo inalterable hasta octubre del 2002 cuando se realizaron nuevas elecciones intermedias. Para entonces Mauro Ribadeneira, Hugo Dávila, Humberto Jácome, Yolanda Torres y Alfonso Lasso de la DP, culminaron su periodo, al igual que Gladis Calderón, y Efrén Cocíos de la ID.

El Concejo renovaba entonces 7 de sus 15 concejales. Alfonso Lasso y Yolanda Torres se postularon para la reelección bajo el auspicio de Patria Solidaria, un movimiento que surgió de la escisión de la Democracia Popular, pero solo Lasso fue electo. En esa elección nuevamente la mayor fuerza electoral la tuvo la Izquierda Democrática que

logró conseguir cinco escaños: Gonzalo Ortiz, Paulina Espinoza, Pablo Ponce y María Cárdenas. Además de ellos se integraron al Concejo Macarena Valarezo (PSC) y Antonio Ricuarte (Pachakutik).

La posesión de los nuevos concejales se dio en enero del 2003 durante una sesión en la que la Izquierda Democrática definitivamente se apoderó del Cabildo. Con la integración de los cinco concejales, la ID conseguía 9 de los 15 escaños posibles, teniendo mayoría absoluta; eso permitió que Andrés Vallejo alcance la primera vicepresidencia, Wilma Andrade la segunda vicepresidencia y Antonio Ricuarte (Pachakutik) la presidencia de la Comisión de Mesa.

Gonzalo Ortiz mencionó entonces que uno de los propósitos de su partido era lograr la mayoría *“para formar un sólido grupo de apoyo para el progreso de la ciudad y darle gobernabilidad al alcalde Moncayo”*<sup>21</sup>.

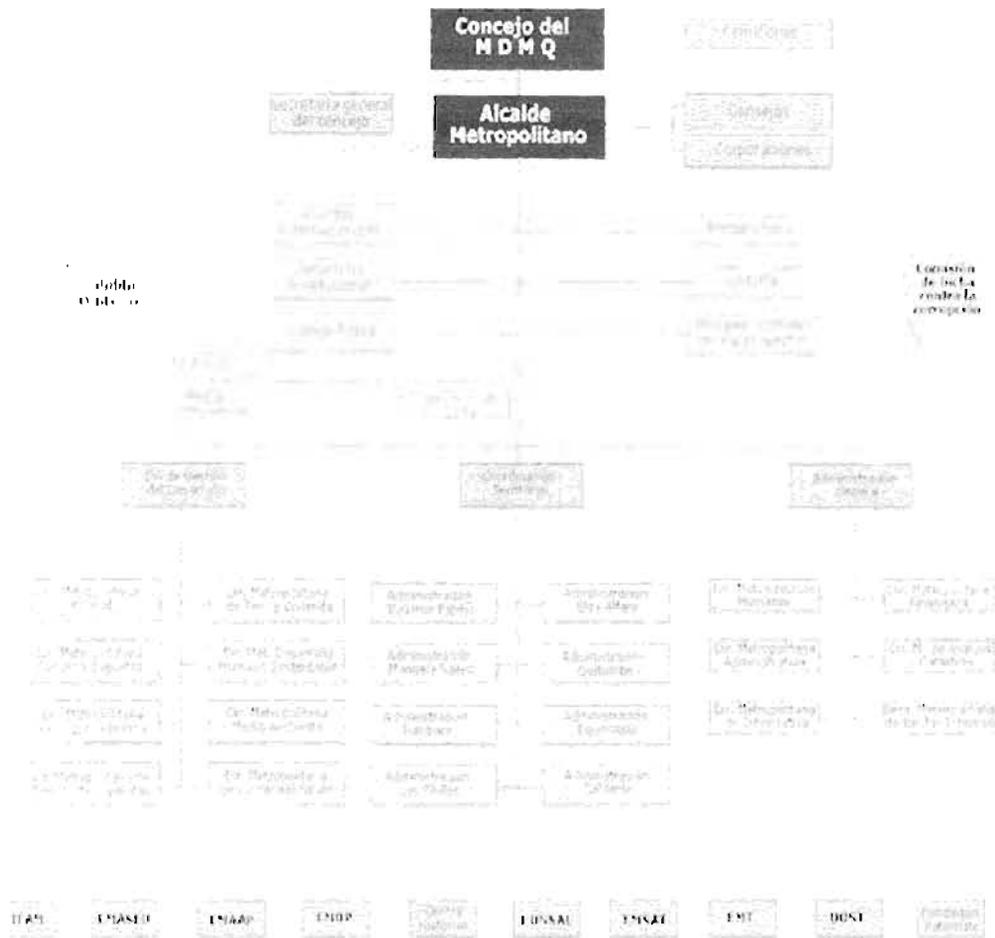
Hasta finales del año 2004 el concejo estaba integrado de la siguiente manera: Wilma Andrade, José Bungacho, Margarita Carranco, Alfredo Vera, Andrés Vallejo, Gonzalo Ortiz, Pablo Ponce, Luz Elena Coloma, Mauricio Pinto, Alfonso Lasso, Macarena Valarezo, Antonio Ricuarte, María Eugenia Lima, Paulina Espinosa y María Cárdenas.

La parte política se maneja dentro de un límite administrativo que establece una organización jerárquica estructurada de la siguiente manera:

---

<sup>21</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

**GRÁFICO 04: ORGANIGRAMA DEL MUNICIPIO DE QUITO**



Fuente: <http://www.quito.gov.ec>

En el organigrama consta la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia ciudadana como parte dependiente de la Dirección General de Gestión del Desarrollo, una de las tres direcciones que coordinan sus acciones directamente con el Alcalde. La Dirección de Seguridad funciona desde marzo de 1979<sup>22</sup>, año desde el cual se dedicó exclusivamente a la prevención de riesgos naturales relacionados con las erupciones volcánicas y los deslaves en las laderas. Pero no fue sino hasta el año 2000 cuando la Dirección de Seguridad emprendió con un nuevo reto, ampliando la cobertura de

<sup>22</sup> Arcos, Carlos; Carrión, Fernando y Palomeque, Edison. "Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999". FLACSO 2003 Pág. 167

seguridad no solo al riesgo natural sino también al control delictivo, convivencia ciudadana y violencia intra familiar. Ese cambio de concepción implicó un cambio de estructura y la conformación de nuevas instancias locales como la Comisión de Seguridad y la conformación de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad), de modo que el organigrama del Municipio en torno a seguridad se volvió más fuerte y cambió. A partir de ese momento el Municipio asumió en la práctica una competencia con una perspectiva ciudadana que tradicionalmente no había asumido ningún organismo. Entonces el gobierno local arrancó con una serie de programas y proyectos encaminados a hacer de la seguridad ciudadana una política pública en la que estaban relacionadas sus principales autoridades y una parte fundamental del proceso: la sociedad civil.

### **3.2.3. SOCIEDAD CIVIL**

Según James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial “(...) *la sociedad civil en todas sus formas, probablemente sea el factor más importante para el desarrollo*”<sup>23</sup>, de allí que su influencia en las dediciones que toman las autoridades es cada vez más relevante. Al hablar de sociedad civil se hace referencia al “*entramado de organizaciones del tercer sector (esto es, organizaciones que no son ni empresas ni organizaciones estatales) que hay en una sociedad*”<sup>24</sup>. Para efectos de este capítulo se analizará como algunos de los más importantes actores de la sociedad civil a la ciudadanía, los medios de comunicación y ONGs.

#### **3.2.3.1. LA CIUDADANÍA Y SU PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD**

Desde hace un poco más de una década la percepción ciudadana respecto a los niveles de violencia y de inseguridad (inseguridad no necesariamente violenta) han ido en aumento en Quito. Con el crecimiento de las ciudades y los cambios que esto produce,

---

<sup>23</sup> <http://www.bancomundial.org.ec>

<sup>24</sup> Garvía, Roberto. Conceptos fundamentales de Sociología. Ciencias Sociales Alianza Editorial. 2003. Pág. 99

el capital social –entendido como confianza mutua entre los individuos- ha ido decreciendo y el temor y el aislamiento han ganado terreno. En Quito como en muchos otros lados, la ciudadanía ha empezado a resguardarse en residencias con murallas, guardias privados y sistemas de alarmas cada vez más sofisticados que surgen como resultado del temor, pero también de la desconfianza, de falta de credibilidad en las instituciones y en las personas<sup>25</sup>. Los ciudadanos comenzaron a cambiar sus hábitos y a buscar protección en medio de cámaras de video, sirenas, armas de fuego y encierro que no han acabado con el problema, pero que, sin embargo, lo hicieron parecer de alguna forma bajo control.

Aún con medidas de auto defensa que tomaban las y los ciudadanos, la delincuencia no parecía aminorar, más bien al contrario, iba en aumento y lo que era peor, las murallas que se levantaban no eran solo físicas, sino sociales, con lo que aumentaba el temor y la desconfianza social. Según Hugo Acero y Patricia Bulla el armamentismo no es protección, sino al contrario, sirven para incrementar *“los niveles de violencia y profundizan el ambiente de inseguridad en un círculo vicioso de regeneración de la violencia.”*<sup>26</sup>

Las cifras son claras para mostrar la evolución de los índices de homicidios en el Ecuador. El informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999<sup>27</sup> detalla que en el año 1990 el Ecuador tenía en promedio una tasa de defunción por homicidios de 10,3%, un porcentaje bastante superior al que tenía Pichincha, en donde se registraba el 6,7% tasa debido a la cual la provincia ocupaba el puesto 13 en la clasificación a nivel nacional.

Cinco años más tarde, es decir en 1995, la misma tasa había aumentado a 13,4% en Ecuador y a 12,8% en la provincia de Pichincha, en ese año esta provincia tuvo un nada honroso ascenso de 5 puestos, para pasar a ser la octava provincia en orden de homicidios cometidos. Para el año 1999 Pichincha sobrepasó a Ecuador en su índice de homicidios, así la provincia se ubicó en el puesto 6 con una tasa de homicidios del 16%

---

<sup>25</sup> Más detalles en 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](http://www.iigov/seguridad/?p=13_03c)

<sup>26</sup> Acero Hugo y Bulla Patricia.

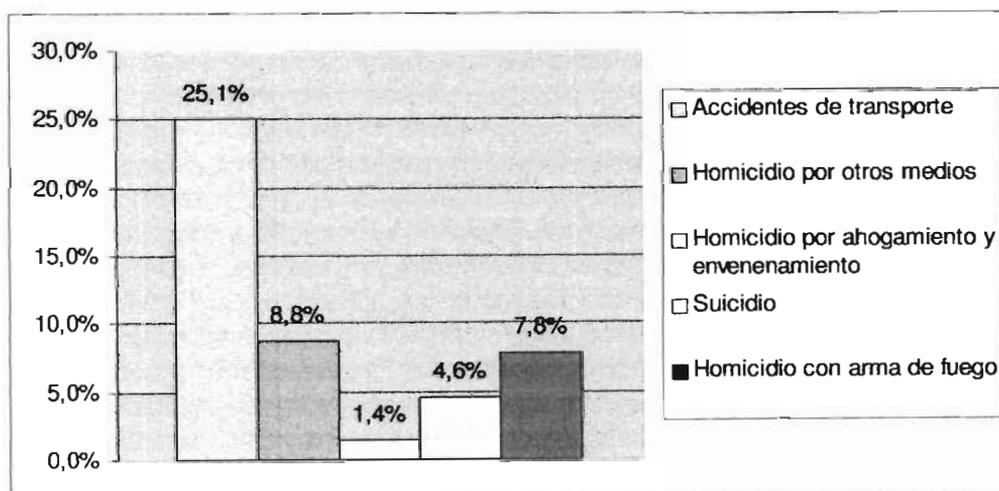
[www.colciencia.gov.co/seiaal/congreso/Ponen13/ACERO\\_BULLA.htm#1](http://www.colciencia.gov.co/seiaal/congreso/Ponen13/ACERO_BULLA.htm#1)

<sup>27</sup> Arcos, Carlos, Carrión, Fernando, Palomeque, Edison. Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999. FLACSO-Ecuador, 2003 P.36

mientras que el promedio nacional era del 14,8%. Dentro de la provincia los sectores con mayores índices de homicidios eran los cantones Quito y Santo Domingo, siendo las principales causas externas de defunción en la zona urbana de la capital los accidentes de transporte con un 25.1% y homicidios con el 18%<sup>28</sup>. En el siguiente gráfico se muestra en detalle los porcentajes de los hechos violentos que se registraban en 1999 en la ciudad de Quito:

Tasas de defunción del área urbana del cantón Quito en 1999:

**GRÁFICO 05: TASA DE DEFUNCIÓN DE QUITO**



*Fuente: Arcos, Carrión, Palomeque 2003:153*

A incrementar la alarma colectiva que existía en la ciudad contribuyeron los medios de comunicación con publicaciones de tinte sensacionalista que daban cuenta casi a diario de homicidios y hechos violentos. Así por ejemplo diario El Comercio publicó noticias como la que se transcribe a continuación:

<sup>28</sup> Arcos, Carlos, Carrión, Fernando, Palomeque, Edison. Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999. FLACSO-Ecuador. P 66

*“Cinco personas murieron entre el jueves y viernes en Quito*

*Los dos últimos días de 1999 terminaron con cinco muertos y 15 heridos en Quito. El informe de Cruz Roja recoge los incidentes del jueves 30, donde dos personas se suicidaron. La primera es una menor de 13 años que se ahorcó; según su padre, la joven se deprimió al saber que no habría cena de fin de año. El otro es un hombre de 24 años que apareció colgado de un árbol en el parque de la Villa Flora, al sur de la ciudad. En la nueva vía Oriental, una mujer de 40 años murió en un choque; un anciano indigente falleció por intoxicación después de haber bebido 15 días seguidos y; un hombre murió apuñalado en un bus, en el sector de Santa Prisca.”<sup>29</sup>*

La percepción de inseguridad aumentaba aún más con los reportajes de televisión, por medio de los cuales la violencia ingresaba a las casas sin discriminar si quienes recibían el mensaje eran adultos, jóvenes o niños.

Fue en este contexto de creciente inseguridad en el que a finales del año 1999, el Cuerpo de Bomberos pasó a formar parte del Municipio de Quito como parte de la estrategia del entonces alcalde Roque Sevilla de unificar a los Bomberos con el 911 para formar el Sistema de seguridad del DMQ<sup>30</sup>. Hasta entonces la única medida que tenían los moradores para defenderse de la delincuencia eran las brigadas barriales, organizaciones comunitarias reguladas por la Policía Nacional, que tenían resultados contradictorios de acuerdo a los sectores donde funcionaban, por lo que el Sistema de Seguridad del Distrito era una iniciativa que los moradores esperaban con incertidumbre.

Ya en el año 2000 y después de una campaña en la que ofreció trabajar por la seguridad, el general Paco Moncayo fue posesionado como alcalde de Quito. A partir de entonces la seguridad ciudadana adquirió notable importancia pues recién elegido, Moncayo demostró voluntad política para emprender acciones tendientes a reducir los índices de inseguridad y a fortalecer a la Policía. No obstante, pese a las medidas adoptadas por el

---

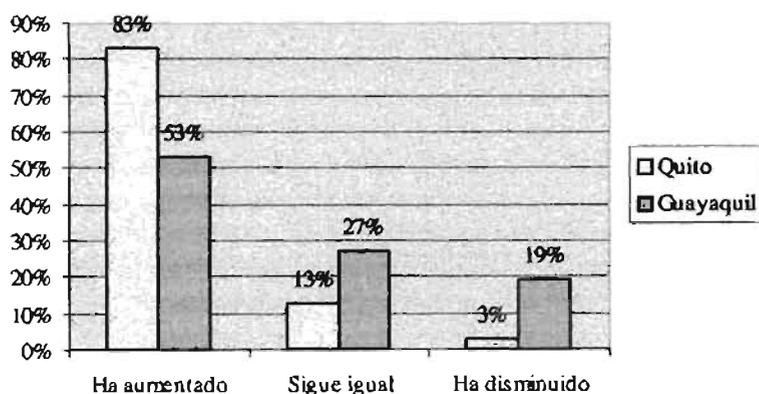
<sup>29</sup> “Cinco personas murieron entre el jueves y viernes en Quito”. EL Comercio, enero 2 del 2000. P. D8

<sup>30</sup> “Los Bomberos pasan al Cabildo”, EL Comercio, 11 de enero del 2000, P B8

gobierno local -que se describirán en capítulos subsiguientes- y a la disminución de los índices delictivos, la percepción de la ciudadanía respecto a la inseguridad continuaba en aumento. Veamos por ejemplo lo que pasó un año después de iniciada la gestión del alcalde Moncayo cuando la encuestadora Informe Confidencial preguntó a los ciudadanos lo siguiente:

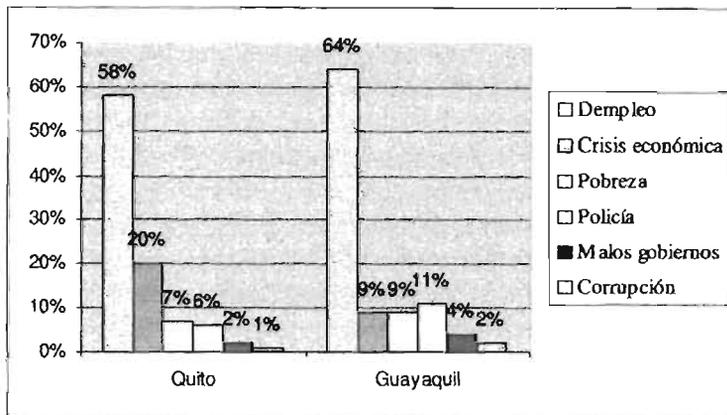
1. *¿Considera usted que la delincuencia en su ciudad ha aumentado, sigue igual o ha disminuido en los últimos 6 meses?* El 83% de los quiteños dijo que ha aumentado, mientras que apenas el 3% consideraba que había disminuido.

**GRÁFICO 06**



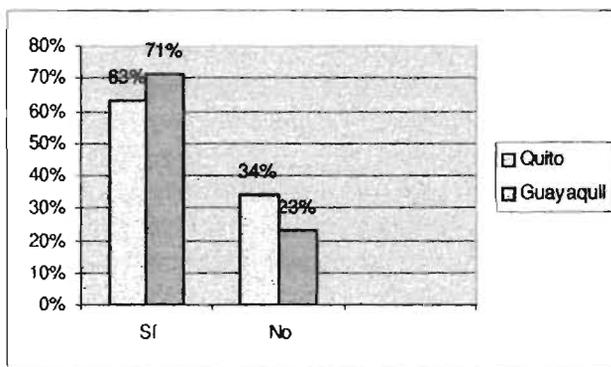
2. *¿Cuál es la causa de la inseguridad?* En primer lugar, con el 58% la ciudadanía consideró que la principal causa es el desempleo, seguido muy de lejos por la crisis económica con el 20%. Llama la atención ver como los últimos lugares, con el 2% y el 1% respectivamente son ocupados por los malos gobiernos y la corrupción.

**GRÁFICO 07**



3. *¿Si usted está armado y lo asaltan sería capaz de dispararle al delincuente al cuerpo para defenderse?* Las respuestas a esta pregunta indican que el 63% de los quiteños dispararía ante un asalto para defenderse, un porcentaje bastante elevado y que refleja una conducta violenta y reactiva.

**GRÁFICO 08**



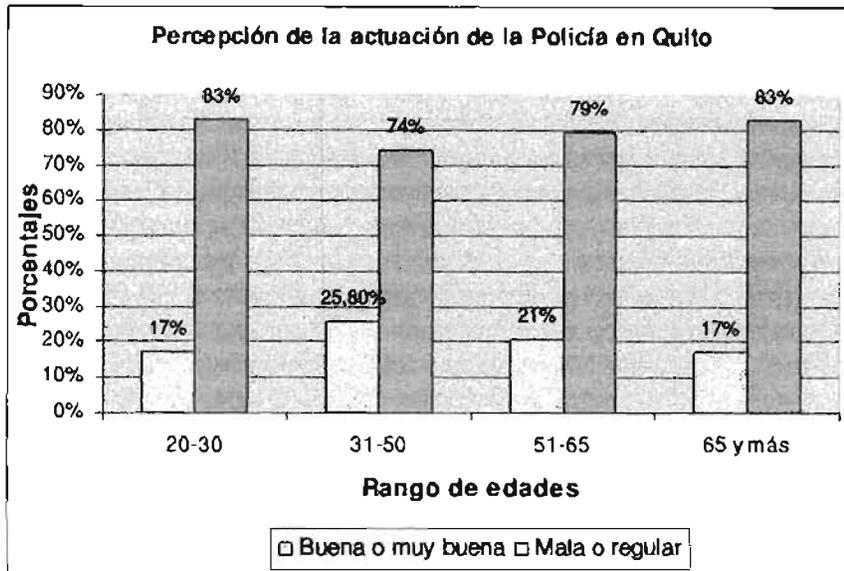
Para el año 2003 los primeros resultados de estudios sobre la seguridad permitieron conocer cifras alternativas a las ofrecidas por las encuestadoras. Uno de los principales insumos fue proporcionado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) que a finales de noviembre de 2003 presentó los resultados de la primera encuesta de victimización del delito realizada en el país. Esta herramienta

busca conocer la percepción social respecto a la violencia e inseguridad, las experiencias de las y los ciudadanos en relación con el delito y la justicia penal y especialmente aquella llamada “cifra negra” de la criminalidad, es decir, las denuncias no realizadas y que por tanto no se registran en los informes oficiales. Es, en palabras de Fernando Carrión, ex director de la FLACSO, *“una medición de percepción de la inseguridad que existe en la ciudad. No se mide el número de robos u otros delitos”*

La encuesta, que tiene un 95% de confiabilidad, reveló que el índice de victimización a nivel urbano en Quito, Guayaquil y Cuenca es de 22%, que una de cada cinco personas ha sido víctima de delitos individuales como robo, ofensas sexuales, daño psicológico; o delitos a los hogares como robo de vivienda, vehículo, fraude al consumidor, corrupción, entre otros. No obstante, no todos los delitos fueron denunciados a la policía, así, el análisis demuestra que el promedio de denuncias realizadas fue del 20% (es decir, que el 80% de los delitos no fueron denunciados) y que incluso los casos del delito más denunciado no llegan al 50% del total de los casos cometidos de ese mismo delito.

El mayor porcentaje de denuncias fue el robo de vehículos seguido de los ataques o amenazas y los robos de vivienda. En cambio las denuncias por ofensas sexuales alcanzan el 2%, es decir que de cada 50 agresiones solo una es dada a conocer a la luz pública. Según el informe de la encuesta de victimización, el 90% de las personas de Quito que fueron víctimas de la violencia, consideró inútil presentar la denuncia por falta de confianza en las instituciones, especialmente de la Policía. La percepción que se tiene de la actuación de los uniformados una vez ocurrido un delito es preocupante: 8 de cada 10 personas dijeron que la acción policial fue regular o mala y apenas entre 1 y 3 de cada 100 consultados dijeron que era muy buena. En Quito se encuestó a población entre 20 y más de 65 años y los datos indican que los más jóvenes y los más adultos son los grupos etáreos que más desconfían de la labor de la policía, ambos grupos creen –en un 83%- que la actuación de la Policía es mala o regular y apenas el 17% considera que es buena o muy buena. En tanto el grupo de población que tiene una mejor concepción de la labor policial es el comprendido entre personas de 31 a 50 años, que en un 25,8% considera que la labor de la Policía es buena a muy buena. El porcentaje, sin embargo, sigue siendo bajo.

## GRÁFICO 09



Otro aspecto importante de análisis fue el porcentaje de personas que regularmente comentan sobre la inseguridad. El informe indica que en promedio el 65% de la población estudiada habla sobre delincuencia e inseguridad en Quito, Cuenca y Guayaquil. Siendo los aspectos de más importancia los robos y asaltos (entre 8 y 9 personas de cada 10 hablan sobre el tema), seguido por asesinatos (1 de cada 10 personas menciona el tema).

Ahora bien, como se ha dicho previamente, los niveles de miedo y preocupación de la ciudadana ante hechos delictivos no necesariamente coinciden con el aumento real de la delincuencia; en efecto, una de las conclusiones de la encuesta es que la sensación de inseguridad (65%) es tres veces superior a la victimización real acaecida (22%). Esto se da entre otras cosas por circunstancias como las que explica Fernando Carrión:

*“Porque alguien sabe que no hay vigilancia, porque su barrio no está iluminado por las noches, porque no tiene adecuados servicios de infraestructura...”<sup>31</sup>*

<sup>31</sup> *Ibíd.*

De modo que, aunque estuviesen bajando los índices delictivos en la práctica, el hecho de que la percepción ciudadana respecto a la violencia permanezca igual o aumente, es un aspecto que debería ser tomado en cuenta por los decisores al momento de establecer programas y políticas de seguridad. Es interesante en este punto la recomendación que hace Freddy Rivera en su artículo *Violencia y seguridad ciudadana* y que dice:

*“(...) la seguridad ciudadana debe dirigirse a enfrentar una doble dimensión: la objetiva, referida a los hechos concretos de violencia que se producen y, la subjetiva, que tiene que ver con la percepción y las representaciones sociales que la ciudadanía se hace del problema.”*<sup>32</sup>

La percepción ciudadana de inseguridad es quizás uno de los retos más grandes que tiene el Municipio porque aunque las cifras oficiales marcan disminución en los actos de violencia, la percepción parece no disminuir. Según el tercer informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana presentado en mayo de 2004, *“durante el periodo mayo 2004, si se lo compara con igual periodo del año 2003, encontramos una importante disminución de las muertes por accidentes de tránsito y reducción de todos los delitos con excepción de sustracción de vehículos”*<sup>33</sup>.

Pese a ello la ciudadanía sigue percibiendo que aumenta la delincuencia y que es deficiente la labor de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad. Así lo demuestra una encuesta realizada por la empresa Market en junio de 2004<sup>34</sup> que indica que la Policía cuenta con el 0.9% de credibilidad entre la población. Esa falta de credibilidad bien podría ser la causa de una reducción de denuncias, que podría ser mal interpretada como una reducción de delitos. Lo grave es que la desconfianza en la Policía no disminuye con el tiempo, ya en 1998 la misma encuestadora averiguó a la población su percepción sobre la eficiencia de la Policía y el resultado fue que el 61% de los encuestados consideraba que era mediocre y el 33% que era mala. Market dio a conocer en su *“Informe de opinión sobre seguridad”* algunas opiniones de los encuestados que señalaban aspectos como los que sigue:

---

<sup>32</sup> Rivera, Fredy. *Violencia y seguridad ciudadana* en [www.flacso.org.ec/docs/artvioyseg.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/artvioyseg.pdf)

<sup>33</sup> Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Tercer informe. Enero-mayo 2004. Distrito Metropolitano de Quito/FLACSO/OPS. Pág. 4

<sup>34</sup> Difundida en el programa Opinión Nacional de Gamavisión en junio de 2004