

Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana
y
Proyecto de Ley de Seguridad y
Convivencia Ciudadana

1 2 3

Proyecto
“Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana”
Ecuador

Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana
y
Proyecto de Ley de Seguridad y
Convivencia Ciudadana

Oswaldo Jarrín, coordinador



Proyecto "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana"
Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Proyecto de
Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ecuador

Dirección Ejecutiva: Oswaldo Jarrín

Iniciativa Proyecto de Ley de Seguridad
y Convivencia Ciudadana:
Diputada Miryam Garcés Dávila

Coordinación: Vjekoslav Darlic Mardesic

Expertos:

Raúl Borja N., Fernando Carrión, Francisco Muñoz
Medardo Oleas, Freddy Rivera, Gustavo Vega
Gaitán Villavicencio, Oswaldo Jarrín

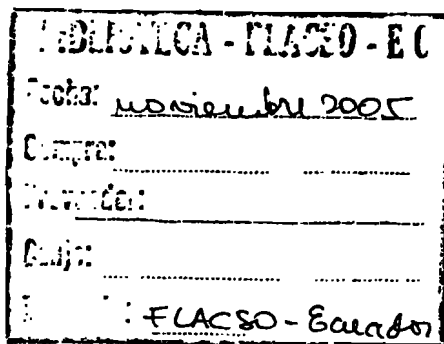
Asistencia técnica: Claudia Donoso

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
PBX.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Fundación Grupo Esquel
Av. Colón 1346 y Foch
Edificio Torres de la Colón, Mezanine, Of.12.
Telf: (593-2) 25200001
www.esquel.org

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN: 9978-67-100-5
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: agosto, 2005



FLACSO Sede Ecuador, Fundación Esquel e ILDIS-FES no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	11
PRIMERA SECCIÓN	
Introducción	15
Compendio del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana	19
Seguridad ciudadana y seguridad pública	27
Diagnóstico del estado de violencia e inseguridad en el Ecuador	33
El proceso de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana	43
Principios orientadores de la Política Pública de Seguridad Ciudadana	47
Ejes metodológicos	49
Objetivos generales de la Política Pública de Seguridad Ciudadana	51
Objetivos específicos	53

Anexo	
Participación del diálogo de concertación	
“Hacia una política de seguridad ciudadana en el Ecuador”	70

SEGUNDA SECCIÓN

Proyecto de Ley de Seguridad	
y Convivencia Ciudadana	73
Bibliografía	87

"La criminalidad, la impunidad y las deficiencias de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas".

XXVI Asamblea General OEA, 6 de junio de 1996

Presentación

La organización de la sociedad y la determinación de políticas públicas son instrumentos valiosos para lograr el bienestar de la población y una convivencia armónica que de oportunidad de ejercer los derechos y libertades en un Estado de Derecho.

Por esta razón, FLACSO Sede Ecuador, Fundación Esquel e ILDIS-FES se integraron en un proyecto de investigación con la finalidad de diseñar un proyecto de ley y una política pública de Seguridad Ciudadana, en un modelo “de abajo hacia arriba”, desde la sociedad, para de una forma democrática, pública y de amplia participación, promover una concienciación del significado de la seguridad con fundamento en la persona, en la solidaridad social activa y cooperativa con las instituciones y órganos de seguridad para coadyuvar con el Estado en su responsabilidad de proveer tanto la seguridad ciudadana, como la pública.

El efecto sinérgico busca favorecer la disminución de las condiciones que generan disposición hacia la violencia y el delito, el mejoramiento de la calidad de vida de la población complementada con el orden, la paz y seguridad pública para lograr una cultura de no violencia y un tratamiento integral del fenómeno social de la delincuencia, que constituye en la actualidad una demanda social prioritaria.

Este delicado proceso de política pública, a través de redes sociales y variados canales de comunicación, ha iniciado la impostergable tarea de acercamiento y mejoramiento de la relación entre los ciudadanos, las instituciones y de ellos con los órganos del gobierno seccional y nacional, en un sistema de seguridad y convivencia ciudadana abierto, flexible, descentrali-

zado, de responsabilidad cooperativa y con rendición de cuentas, para hacer de la seguridad ciudadana un bien público compartido.

La participación de expertos nacionales y extranjeros, así como los aportes ciudadanos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Nueva Loja y Tulcán, fueron recogidos en el libro *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, informe que sirvió de base para el diseño de la política y el proyecto de ley que conforman la presente entrega en una invitación para la discusión y el diálogo, que permita llegar a una respuesta adecuada y conforme a las necesidades de la población ecuatoriana.

Adrián Bonilla
Director de la
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO Sede Ecuador

Cornelio Marchán
Director
Fundación Esquel

Michael Langer
Director del
Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales
ILDIS – FES

Primera sección

Introducción

En un Estado de Derecho la vida democrática de la sociedad se encuentra sujeta a la Constitución, que es el mecanismo para garantizar la distribución del poder, la justicia y la riqueza, en función del bien común, y de la preservación de los derechos y libertades de los habitantes, en un ambiente de paz y estabilidad que promueva el desarrollo humano y comunitario.

En este contexto, la protección de las personas dentro de la jurisdicción del Estado es una responsabilidad prioritaria del gobierno, más aún cuando la situación de nuestros países no ha logrado superar el diagnóstico al que se llegó en consenso en la XXVI Asamblea General de la OEA, en Junio de 1996, en el cual se reconoce que “la criminalidad, la impunidad y las deficiencias de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas”.

El incremento de la inseguridad en el Ecuador, según las estadísticas del diagnóstico realizado, acusa un acelerado incremento de la tasa de homicidios, delincuencia, victimización y violencia, a niveles que siendo todavía manejables, se agravan debido a diversos factores relacionados con deficiencias en la organización, legislación y gestión pública. Los defectos de comunicación distorsionan la percepción social del fenómeno de inseguridad a causa de una falta de mecanismos técnicos que ofrezcan información objetiva y sistematizada, en base de la cual se realicen diagnósticos, análisis, se diseñen estrategias y se tomen decisiones para una acción coordinada inte-

rinstitucional que permita afrontar la problemática de una manera técnica, profesional, armónica, proactiva y multisectorial.

La única forma de dar respuesta a esta realidad es mediante una Política de Estado, con la finalidad de conformar un sistema integral a nivel nacional que vincule en red a todos los actores sociales, instituciones, entidades públicas y privadas, órganos gubernamentales, ONG y a la sociedad civil en una acción coordinada, que articule los diferentes mecanismos y medidas que ya han sido adoptadas por iniciativa de los gobiernos seccionales; y al mismo tiempo se establezca desde el gobierno central la orientación y la asignación de recursos necesarios en una gestión pública colectiva.

El enfoque sistémico de la seguridad ciudadana es el que permite mejorar el uso de los recursos, desarrollar actividades en función del otorgamiento de un servicio de seguridad integral por parte del gobierno central y descentralizado en los gobiernos seccionales, llevar a cabo la responsabilidad de la planificación y ejecución de los respectivos planes de seguridad ciudadana con factibilidad de control social para su retroalimentación y rendición de cuentas.

La formulación de una Política Pública, mecanismo esencial de la democracia para el logro de objetivos comunes, es la única forma de dar respuesta a la demanda social urgente, finalidad para la cual se diseñó un proyecto con una metodología de investigación de amplia participación pública y democrática de todos los actores sociales en una acción autogestionaria, con la finalidad de procesar las necesidades y demandas sociales, desde su origen, con un criterio multidimensional que rompa esquemas de acción respuesta que se traducen exclusivamente en represión.

La participación social -por otro lado- fortalece la *gobernanza*, desde el momento en que la sociedad participa a través de redes y de canales formales e informales en la reflexión y búsqueda de soluciones a sus propios problemas y en el proceso de transformación de sus necesidades en decisiones políticas.

En este proceso se logra también un empoderamiento social de los ciudadanos/as que toman conciencia de sus derechos y facultades de participación en la toma de decisiones políticas, con lo cual se genera un compromiso con el cambio institucional y social indispensable para el diseño e implementación de una política pública.

En este sentido, y bajo la consideración de que la seguridad es esencialmente preventiva, la academia se ha propuesto con la presente investiga-

ción servir de nexo entre el gobierno, las instituciones y la población, para, en forma democrática, transformar los factores perturbadores de la paz, el orden y la sana convivencia en oportunidad de retroalimentación positiva que conduzca a los cambios necesarios, a partir de la explicación del fenómeno de la violencia y delincuencia, modificar las relaciones interinstitucionales y entre gobernantes y gobernados, recuperar la confianza en las instituciones y evitar que el tradicional principio de acción - reacción considere a la represión como la única respuesta a los problemas de inseguridad que vive nuestra sociedad.

Para lograr este cometido se conformó una alianza estratégica entre la diputada Miryam Garcés Dávila, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Fundación ESQUEL, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert (ILDIS-FES), para elaborar un proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana y una propuesta de Política Pública de Seguridad Ciudadana, a partir de un convenio firmado con el Congreso Nacional en base a la Declaración de Tabacundo, denominada así la iniciativa de la Fundación Futuro Latinoamericano, en la que se trazaron los lineamientos de una política de seguridad ciudadana.

El presente informe es complementario al libro publicado al finalizar la primera parte de la investigación, titulado: "Política Pública de Seguridad Ciudadana, Memoria del Seminario Internacional", y que contiene en su primera parte, un planteamiento de la metodología seguida para la investigación. A continuación, se realiza una explicación conceptual de los términos en los que se ha considerado a la seguridad ciudadana para complementarse con la seguridad pública en una acción integral, a fin de no dejar resquicio ni oportunidad de marginar aspecto alguno en el tratamiento del problema de la inseguridad.

Seguidamente se sintetiza un diagnóstico de la situación de la violencia e inseguridad, que integra varios estudios e instrumentos de recolección de información, entre los que se destaca los informes del Observatorio del Distrito Metropolitano de Quito, que sirven de fundamento para el análisis y dimensionamiento del problema objeto del estudio.

Se describe con cierta amplitud el diseño del modelo de investigación seguido, fundamentado en la teoría del equilibrio y las dos fases en las que fue dividido el proyecto para su desarrollo, con sus respectivos objetivos.

En la primera fase de la investigación, se describe como se preparó a los diferentes actores sociales y en especial a la población en un nuevo enfoque de la seguridad de carácter multidimensional, y en la conformación de redes sociales para, aprovechando las iniciativas y logros de los gobiernos locales, llegar en un proceso democrático a discutir públicamente las alternativas de solución que traducidas en políticas públicas se constituyan en una respuesta del gobierno a los problemas derivados de la inseguridad ciudadana.

Se describen a continuación los principios sobre los cuales se deben orientar las diferentes acciones, los objetivos generales como contenido básico de una política pública y los lineamientos generales que se sugieren a los diferentes niveles de gestión pública, los cuales deberán ser complementados con las iniciativas locales en sus respectivos planes de seguridad ciudadana a ser elaborados en los Consejos de Seguridad, para el logro de los objetivos planteados.

En una segunda parte de este informe se incluye un Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que en orden de precedencia con criterio de planificación debería encontrarse en la primera sección; sin embargo, siendo parte esencial de la investigación, ha sido el principal referente jurídico para un diseño coherente de la política pública de seguridad ciudadana; razón por la cual se ha considerado, que incorporarla a la política pública es de enorme utilidad, para el estudio y la aplicación en forma individualizada como también complementaria dentro de un mismo contenido y finalidad.

Compendio del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana

Teoría de referencia

La importancia y oportunidad actual que tiene la investigación para diseñar una política pública, así como la posibilidad cierta de vinculación del problema de la delincuencia y violencia, con el comportamiento político en nuestros países y con la estabilidad interna se explican en la presente investigación, mediante la teoría del equilibrio de Jantsch (1980) correlacionada con la teoría del caos de Ilya Prigogine (*Order Out of Chaos*, 1983).

Según esta teoría, un sistema tiende a permanecer en equilibrio si no hay ningún agente desequilibrante y aún cuando lo haya, el sistema evolucionaría espontáneamente para restablecer un nuevo estado de equilibrio.

Así mismo, la realidad en la que vivimos es una mezcla de orden y desorden, o lo que es lo mismo, un estado de no equilibrio; es decir, una situación de inestabilidad y fluctuación que se torna irreversible cuando aparecen estructuras disipativas que hacen posible el apareamiento de cosas que serían imposibles en un estado de equilibrio (Cazau 1991).

Dentro de un ambiente de inestabilidad y desequilibrio, las estructuras disipativas conducen a los sistemas a un punto de bifurcación, en el que solo hay dos opciones: un retorno a una situación de equilibrio, como producto de una evolución hacia un nuevo nivel de organización más elevado, o el arribo a un estado de improbabilidad, imposible de saber hacia donde evolucionaría el sistema.

Las perturbaciones que están en constante fluctuación, y ponen fuera del equilibrio natural a los sistemas al lograrse desarrollar nuevas estructu-

ras pueden reestablecer un nuevo orden o equilibrio, que no es el inicial, pero que promueve un acomodamiento de los subsistemas y actores a la nueva situación.

Según esta teoría, la situación de inseguridad ciudadana o desequilibrio en el sistema social, puede generar nuevas estructuras que logren un renovado equilibrio, entendido para el presente caso, como un relativo control de la violencia y delincuencia. Situación que sin duda sería aparente y temporal, mientras se conviva con las causas que originaron el desequilibrio y la inseguridad ciudadana, que por no ser solucionadas, su dilación y vinculación con otras problemáticas, conducirían a un agravamiento del problema e incrementarían las probabilidades de una erupción del mismo en el futuro, con mayor gravedad, en forma descontrolada y sin certeza del horizonte hacia donde evolucionaría el problema de la violencia y la inseguridad.

En un sistema político social como es el Estado, las instituciones y los actores sociales representan subsistemas que deberían interactuar entre sí y modificar el ambiente, para promover y asegurar el respeto a los derechos humanos, la calidad de vida y atención social, que favorezcan restablecer el equilibrio original del sistema social, desactivando a los factores perturbadores de la paz y la convivencia.

Los factores perturbadores, en constante fluctuación, se generan tanto por la anomia, la falta de solidaridad y la dinámica social, los cuales interactúan con estructuras disipativas, convirtiéndose en situaciones de riesgo que conducen a un punto de bifurcación, hacia la evolución de la situación a un nuevo y más elevado nivel de organización social, o a la transformación de las conductas sociales especialmente de los sectores vulnerables de la población, en conductas violentas y delictivas, con respuestas represivas y una tendencia a escalar la violencia a niveles más altos, con enorme improbabilidad de saber hacia donde conduzcan a la sociedad.

Las medidas y mecanismos adoptados por las autoridades, sin coordinación con los esfuerzos institucionales que se realizan para tratar los temas de la violencia y la delincuencia, y sin el acompañamiento de una prevención social adecuada que mejore la calidad de vida, la recuperación del espacio físico y cultural, así como un énfasis en la prevención y el tratamiento epidemiológico del crimen, sólo pueden lograr un mejoramiento aparente y temporal de la seguridad ciudadana.

Esta mejoría en la seguridad, como un nuevo equilibrio y estabilidad social es un acomodamiento a niveles más elevados de violencia¹ y delincuencia, en los cuales la población comienza a tomar iniciativas propias para darse así misma seguridad, fomentándose la privatización de la seguridad, la desconfianza en el Estado y sus instituciones, al mismo tiempo que desarrolla una mayor tolerancia que pueda conducir inclusive a una desmoralización de la población, cediendo el espacio físico y de actividad a la delincuencia, la cual no solamente que se intensifica, sino que evoluciona en su organización y vinculación con el crimen organizado transnacional.

Metodología de investigación

En la fase preparatoria del proyecto se tomó como referencia el Acuerdo de Tabacundo (los resultados de un encuentro organizado por la Fundación Futuro Latinoamericano), en el que se reunieron diversos representantes de regiones, culturas, actividades, manifestaciones políticas y religiosas del país, algunos en funciones de autoridad del gobierno central, la legislatura, gobierno seccional, Policía Nacional, Fuerzas Armadas; así como del sector empresarial, gremial, académico, medios de comunicación, organizaciones populares y de desarrollo de la comunidad, para discutir acerca de la gestión democrática de la seguridad ciudadana en el Ecuador y elaborar una Propuesta de Lineamientos de Política.

En esta misma fase se integró en un solo grupo a los investigadores de la FLACSO, Fundación ESQUEL e ILDIS-FES, y la diputada Miryam Garcés Dávila, con el mandato de concordar con el Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana formulado por la mencionada legisladora.

Para el desarrollo de la investigación, a partir de marzo de 2004, se planteó como hipótesis el que: “Una conciencia sobre la multidimensionalidad de la seguridad, la eficiencia y coordinación de la gestión pública los gobiernos central y seccional, así como la cooperación interinstitucional y la solidaridad activa de la población, incrementan la seguridad ciudadana”.

* Lorena Tarapuez cuenta que pasadas las 19h00 prohíbe salir a sus hijos a la calle “es peligroso porque en cualquier momento comienzan los tiroteos al otro lado. Poco a poco nos vamos acostumbrando a vivir con la amenaza:” *El Comercio*, 29 de julio, 2005.

Se diseñó asimismo, un método de investigación en dos fases: una primera de carácter teórica, conceptual, comparativa, y una segunda de carácter normativa, aplicativa.

Los objetivos planteados para la primera fase, teórica, y conceptual comparativa fueron:

- Generar una conciencia ciudadana de enfoque multidimensional sobre seguridad ciudadana.
- Fortalecer la solidaridad, cohesión y cultura de seguridad en la población, que facilite una mayor vinculación con las instituciones y las autoridades del gobierno seccional, para reflexionar y participar en la toma de decisiones sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana.
- Motivar la cooperación interinstitucional para implementar e impulsar los sistemas y mecanismos de seguridad ciudadana que han tenido éxito en los gobiernos seccionales.

Para lograr estos objetivos fue necesario partir de un adecuado marco teórico, para fundamentar los conceptos de seguridad ciudadana y de política pública; al mismo tiempo que analizar los estudios realizados con anterioridad, sobre la seguridad ciudadana, violencia y victimización realizados en la FLACSO, y los informes del Observatorio del Distrito Metropolitano de Quito, de la Cámara de Comercio de Quito, la Policía Nacional y los medios de comunicación, para realizar el diagnóstico correspondiente de la situación delincencial.

Luego de determinar los grupos de interés para la investigación, se establecieron, en el grupo de estudio, los puntos clave que servirían para el análisis comparativo y la discusión. Estos temas fueron: definición de seguridad ciudadana, educación, capacitación, medios de comunicación social, marco legal de la seguridad ciudadana, institucionalidad, información respecto de los delitos, participación ciudadana, organización comunitaria y causas estructurales que subyacen en la seguridad pública, aspectos sobre los cuales se encontraron grandes coincidencias, como ejes transversales de la discusión en un seminario taller internacional de tres días de duración, realizado en forma simultánea en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca,

y posteriormente en un taller de trabajo realizado en las ciudades de Tulcán y Nueva Loja, con la finalidad de contrastar y complementar la visión, necesidades e iniciativas de las ciudades fronterizas con los resultados del seminario realizado con anterioridad en las tres ciudades del interior.

Las conferencias sustentadas por conferencistas de Argentina, Colombia, Chile, Perú, Estados Unidos, Uruguay, expertos y funcionarios de alto nivel en sus respectivos países, favorecieron el análisis de los temas, el estudio comparativo y de casos, todo lo cual fue complementado con debates profesionales y discusión con las autoridades, como la sostenida en un programa de televisión entre los alcaldes de Cali y de Cuenca, conjuntamente con expertos en políticas públicas y seguridad ciudadana.

Con la finalidad de analizar la gestión pública de seguridad ciudadana, dentro de esta misma fase de investigación, se realizaron visitas de observación a los departamentos de seguridad ciudadana de Quito, Guayaquil y Cuenca para conocer el funcionamiento de la gestión, las tecnologías de información, acompañándola de entrevistas con las autoridades y un levantamiento de las diferentes medidas, mecanismos y políticas locales de seguridad ciudadana vigentes y que se complementan a las reformas de la Ley de Régimen Municipal para atribuir competencias a los gobiernos seccionales en materia de seguridad ciudadana.²

Para terminar con esta primera fase de investigación, se publicó un libro memoria del proyecto titulado “Política Pública de Seguridad Ciudadana”, primera fase, y la información recogida y procesada se publicó en una página Web, complementándose la difusión de la información a través de un tríptico de gran tiraje para informar sobre los resultados de los talleres de la primera fase en cuanto a lo que se dijo, lo que se necesita y qué se hace en cada uno de los municipios de las cinco ciudades, en las que se desarrolló el seminario taller, al mismo tiempo que se informaba sobre los objetivos de la segunda fase del proyecto de investigación. La difusión fue asegurada a través de los medios de comunicación social, cuya reseña se anexa al libro publicado junto con la información recolectada de las cinco ciudades ya mencionadas.

2 Reformas que fueron presentadas por la diputada Miryam Garcés Dávila y consensuadas con la Asociación de Municipalidades de Ecuador – AME, y la Policía Nacional del Ecuador.

Los objetivos planteados para la segunda fase fueron:

- Integrar las diferentes iniciativas surgidas en la sociedad con los mecanismos, medidas y estrategias aplicadas en los gobiernos seccionales para apoyar la gestión pública de seguridad ciudadana.
- Conformar una red interinstitucional con los sectores: gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados para diseñar una política pública de seguridad ciudadana y discutir los contenidos del proyecto de ley.

El carácter normativo de esta segunda fase, orientada específicamente a mejorar la seguridad ciudadana, a partir de una definición de cómo debe ser y cómo debería funcionar en forma sistémica, clarificar sus componentes, sus normas y responsabilidades de los diferentes actores, demandó la reestructuración del equipo de investigación de la primera fase, incorporando a instituciones y organizaciones que por su misión y dedicación estaban relacionadas con la seguridad ciudadana.

La Policía Nacional participó en reuniones de trabajo en las diferentes especializaciones, para incorporar las reformas institucionales definidas en su Plan Estratégico de Modernización, Policía Comunitaria y Compañías de Seguridad Privada en su vinculación con la seguridad ciudadana.

La Fundación Marcha Blanca aportó en la reforma legal, y la Fundación Ser Paz en cuanto a la prevención del delito juvenil.

Para los estudios especializados, se conformó un grupo de expertos para la realización de una investigación especializada en las siguientes áreas: educación, prevención del delito juvenil, estudio del espacio y desarrollo urbano, levantamiento de los mecanismos de seguridad ciudadana, políticas públicas locales y reforma legislativa.

La técnica Delphi facilitó la interconsulta entre los miembros del grupo de expertos para definir los parámetros que deben cualificar a la seguridad ciudadana, de los cuales se desprendieron los temas de discusión para el análisis interdisciplinario de la problemática de la seguridad ciudadana, vinculándose así el trabajo del grupo de expertos con el grupo de investigación y con las redes sociales e institucionales.

Con esta finalidad, ya en la parte aplicativa, se realizó un segundo seminario internacional, a nivel nacional, esta vez en 18 ciudades del país: Gua-

yaquil, Quito, Cuenca, Ambato, Esmeraldas, Ibarra, Latacunga, Loja, Macas, Machala, Portoviejo, Puerto Ayora, Puyo, Quevedo, Riobamba, Santo Domingo, Tena y Tulcán.

Se realizó la transmisión simultánea, mediante videoconferencia, de la conferencia introductoria dictada por un delegado del Programa Internacional de Ciudades Seguras, la ONU-Hábitat. Seguidamente se discutió de modo público, mediante talleres, los temas previstos y relacionados con la ley y la política de seguridad ciudadana.

La relación de la teoría con la práctica, y la experiencia de los participantes en los talleres a través de las redes sociales conformadas dieron la oportunidad de desplegar iniciativas y discutir alternativas de solución a los problemas de seguridad ciudadana desde su propia visión y perspectiva, como aporte al mejoramiento de la gestión pública, a una mejor intervención del Estado y a una acción cooperativa entre las instituciones: Policía Nacional, Ministerio Público, ministerios de Gobierno, Educación, y Bienestar Social, Defensa Civil, y otras autoridades, en cuanto a un eficiente uso de los recursos que redunden en una gestión de calidad de los servicios relacionados con la seguridad ciudadana.

Este proceso de participación integró a la población en el proceso de diálogo y diseño de una política pública a través de una nueva experiencia asociativa entre la sociedad, las instituciones y los órganos de gobierno, en la que la academia cumplió la función de intermediación y procesamiento de sus propuestas de solución a los problemas de seguridad ciudadana.

La participación social activa fortaleció la toma de conciencia de los derechos de los ciudadanos, y generó un compromiso con los cambios que deben realizarse y con las soluciones propuestas, para que, a la vez que se avance en el control social, se tenga oportunidad de pedir cuentas a los responsables de la gestión de seguridad, con lo cual se establece una mejor relación entre gobierno y ciudadanos, y una mayor confianza en las instituciones.

Seguridad ciudadana y seguridad pública

La importante visión evolutiva de la seguridad se refleja en sus múltiples manifestaciones y denominaciones, que dependen de los espacios geográficos que incorpora, de las diferentes situaciones consideradas como amenazas que debe afrontar, del sujeto que debe proteger y de las instituciones, organismos y sectores comprometidos con los diferentes niveles de protección.

En este proceso de adaptación permanente, los conceptos que intentan interpretar la realidad, la función de la seguridad y los elementos involucrados, son superados cada vez que cobra importancia determinada situación de riesgo, de amenaza, mientras se diseña una nueva política o estrategia.

Todos los conceptos de seguridad son continuos, incluyentes e interrelacionados, pues cada uno responde a una realidad específica, que genera un proceso particular para el diseño de una política pública, imprescindible para la implementación de mecanismos, procedimientos y medidas por parte de los organismos gubernamentales e institucionales en la búsqueda de una mejor calidad y condición de convivencia social.

Una de las mayores preocupaciones de la sociedad actual es la relacionada con su propia seguridad. La preservación de su integridad física y la búsqueda de la garantía necesaria para el ejercicio de los derechos humanos, en un ambiente de libertad, de sana y tranquila convivencia en la que puedan alcanzar su autorrealización, desarrollo y bienestar comunitario.

La seguridad en su más amplio sentido significa tener previsión, confianza y presunción de que se puede realizar determinada actividad, o simplemente tener certeza de poder realizar algo en el futuro. Esta percepción social depende tanto de la persona, sujeto activo, como de los demás ele-

mentos que configuran esa percepción, entre los cuales los medios de comunicación social tienen un papel fundamental.

Esta sensación de garantía para las personas y su actividad social se ve afectada por las conductas individuales y colectivas, por las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que conforman el entorno, muchas de las cuales se constituyen en factores de riesgo, o en verdaderas amenazas para la convivencia social.

Un amplio e inacabado debate se presta para identificar a los diversos factores de riesgo como la situación socio-económica de los países, que si bien no son causales directas, pues no se puede asociar pobreza con delincuencia, tampoco se puede desconocer que en los ambientes en los cuales prima la pobreza extrema, la marginalidad, desigualdad social, el desempleo y la falta de servicios y asistencia social, se agrava la vida de las familias y las comunidades. En esas condiciones sociales se debilitan los valores morales y sociales que dan sustento a una convivencia tranquila y armónica, que degeneran en conductas violentas y de irrespeto a la ley que finalmente se convierten en conductas delictivas.

La seguridad, según la OEA, en la Declaración de Montruis, “depende de la consolidación de la democracia y requiere esfuerzos dirigidos a la superación de la pobreza extrema, la que erosiona el desarrollo democrático y la convivencia social de nuestras naciones y que, por lo tanto, exige la aplicación de medidas y programas que aseguren una mayor inversión social”².

De este ambiente socialmente desfavorecido y que no ha podido ser superado, se sirven los agentes del delito organizado transnacional, para conformar redes que motivadas por su ambición de rápida riqueza desarrollan actividades económicas lucrativas al margen de la ley, valiéndose de la corrupción y burlando el accionar de la institucionalidad.

Estos vectores y agentes que afectan a la seguridad son comunes y no actúan en forma diferenciada. Sin embargo, conviene discernir entre la seguridad ciudadana y pública, para una mejor comprensión del problema y una adecuada discriminación de las instituciones comprometidas, a fin de determinar sus responsabilidades específicas en la prevención y control de este tipo de problemas que enfrenta la sociedad.

2 OEA, A/G DEC.8 (XXV), Declaración de Montruis: Una nueva visión de la OEA, aprobada en la sexta sesión plenaria, realizada el 7 de Junio 1995.

La seguridad ciudadana, y la seguridad pública que aparentemente son las mismas poseen factores que las diferencian, no obstante que ambas se preocupan por la integridad y el bienestar del ser humano.

La amplitud del concepto de seguridad humana tiene su origen en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1994); desde entonces se refiere a las condiciones de protección necesarias para la promoción del ser humano, con libertad y capacidad para generar su propio desarrollo individual y colectivo.

Los cambios en las relaciones internacionales, como producto de la internacionalización que caracteriza a la globalización, han favorecido a una acción transnacional creciente de los actores no estatales. Han configurado nuevas amenazas que afectan a la vida, la paz y la convivencia social.

Esta nueva presencia e influjo transnacional ha cambiado la prioridad de la atención y protección que se debe dar a los individuos y las colectividades, antes que en la protección del Estado, en vista de que una agresión proveniente de otros estados constituye en la actualidad una posibilidad cada vez más remota.

Sin tener una amenaza político militar externa, según Diamint, se comienza a desmilitarizar la seguridad; se avanza hacia una desmilitarización de las agendas de seguridad, con lo cual se propicia una ampliación de la agenda global y de la seguridad ciudadana (Diamint, 2000).

Teniendo en vista la amplitud del concepto de seguridad y la necesaria complementariedad de las instituciones y órganos gubernamentales sobre la seguridad humana dentro del Estado, se puede advertir una convergencia de los dos ejes que conforman la seguridad ciudadana y la seguridad pública, para lo cual es necesario establecer una clara diferenciación.

Para la seguridad ciudadana, la situación requerida representa una aspiración y una demanda social que le permita tener una vida tranquila y digna, sin afectación a su persona, a su patrimonio, con cierta garantía para el desarrollo de las actividades particulares y comunitarias.

La seguridad como percepción es un estado psicológico que puede ser alterado por situaciones reales o imaginarias, lo cual significa que a pesar de vivir en un ambiente de elevado nivel delictivo, se puede llegar a una resignación acomodaticia con el nivel de violencia, o a la inversa, la percepción social por influjo de la comunicación social puede llegar a ser superior al nivel concreto de victimización que posea la comunidad.

“El miedo y la violencia alteran el imaginario de la gente”, decía un titular del diario *El Comercio* de Quito (Marzo, 2004), para luego mencionar que mientras un 10% de la población sufría robo en Quito, un 80% de la población estaba asustada. Para Carolina Reed, del Observatorio Social del Ecuador, esta es una muestra de cómo actúa la percepción psicológica de la inseguridad entre los ciudadanos.

Cuando se habla de las condiciones de ejecución de la seguridad ciudadana se hace referencia al equilibrio que debe existir entre la aplicación de medidas de seguridad preventivas y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas. Si no se logra un equilibrio entre las medidas de seguridad y las libertades de los individuos se corre el riesgo de caer en un pánico social, que agrava la real situación de inseguridad de la sociedad.

Las medidas de prevención y control que aplican los órganos de seguridad deben, por lo tanto, ser proporcionales al tipo e intensidad de las amenazas, con lo cual se preserva la recepción de seguridad y se evita una sobre reacción, que además de atentar a los derechos de las personas agrave la situación con medidas represivas.

Considerando la amplitud del concepto y la necesidad de la participación multisectorial, la responsabilidad de la seguridad ciudadana es del gobierno nacional y de los gobiernos locales, cuya acción operativa la llevan las diferentes instituciones y órganos de seguridad apoyadas por las organizaciones no gubernamentales que trabajan con la población.

Para los países del continente americano, la seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad; consideran por lo tanto que “la criminalidad, la impunidad y las deficiencias de los sistemas judiciales y policiales afectan al normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de la democracia, deterioran los niveles de vida de las poblaciones e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y las garantías de las personas”.³ Por esta razón, el conjunto de acciones cooperativas deben ser una responsabilidad de los gobiernos, con el apoyo de las organizaciones sociales, para reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer los valores culturales y cívicos que mejoren la convivencia.

3 OEA, A/G, 1380 (XXVI-090), Fortalecimiento de la seguridad ciudadana, resolución aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 6 Junio 1996.

La lucha contra la pobreza, el desempleo, la inequidad y la discriminación social resultan esenciales para mejorar la calidad de vida y constituye el principal sustento de la seguridad ciudadana, actividades que son de responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos seccionales y que se enmarcan en la prevención social del delito.

La seguridad pública, mientras tanto, está orientada a preservar el orden público y la paz ciudadana, en un ambiente que garantice la convivencia de la población.

La seguridad pública se dirige al hecho delincencial y a sus actores, por lo que los órganos de seguridad actúan en forma preventiva, anticipándose al cometimiento de los actos delictuosos. En forma punitiva, en coordinación con el Ministerio Público, desde el sometimiento de la infracción o acto delictivo para reprimirlo, hasta llegar en forma cooperativa a la reinserción social del infractor.

El énfasis de la seguridad pública se orienta más bien a “garantizar la paz y la seguridad interna del Estado, necesarias para propiciar el desarrollo sociopolítico y económico de los ecuatorianos”⁴. Esta garantía se obtiene mediante la prevención situacional de los actos delictivos, con actividades más bien de carácter policial, relacionadas con el tiempo y las circunstancias inmediatas del entorno delictivo, cumplidas con técnicas y tácticas especializadas de la Policía Nacional.

Las condiciones de ejecución de la prevención, control e intervención, se cumplen mediante la vigilancia, el patrullaje, las actividades de inteligencia policial, y otras operaciones policiales, encuadradas siempre dentro del marco de la ley y con respeto a los derechos humanos.

La seguridad pública es una responsabilidad directa del gobierno⁵, de la Policía Nacional y del Ministerio Público como defensor de la sociedad de conformidad con la Constitución, con la finalidad de “prevenir en el conocimiento de las causas, dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal (para el cumplimiento de estas funciones dirigirá un cuerpo policial especializado y organizará un departamento médico legal), vigilar el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y la rehabilita-

4 Ministerio de Gobierno y Policía, Estatuto por procesos, N.0244-A, para la modernización administrativa del Estado, Objetivos del Ministerio de Gobierno.

5 Constitución del Ecuador, Art. 171, 6: serán atribuciones y deberes del Presidente de la República, entre otros mantener el orden interno y la seguridad pública.

ción social del delincuente, velar por la protección de las víctimas y coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción”⁶.

La seguridad pública se cumple mediante el combate de los hechos delictivos, la persecución y sanción de sus perpetradores con la finalidad de salvaguardar la integridad, los derechos y las libertades de la colectividad; así como de proteger las instalaciones, los servicios y en general el patrimonio de la sociedad. Las acciones y operaciones policiales deben cumplirse en base de los diversos instrumentos jurídicos, a partir de la política de seguridad pública, sus planes y programas de acción cooperativa con las demás instituciones responsables de la seguridad del Estado.

6 Constitución del Ecuador, Art. 171, 6; vigente desde 10 Agosto, 1998.

Diagnóstico del estado de violencia e inseguridad en el Ecuador

Introducción

En los años recientes, la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas del Ecuador. En repetidas encuestas de opinión se concluye que en el ámbito societal se cree que el principal problema es la falta de empleo, pero a nivel individual la inseguridad relacionada con el auge del fenómeno delincriminal es la preocupación mayor de las personas.

El presente diagnóstico demuestra evidencias de los fenómenos de violencia e inseguridad en el Ecuador, en tanto realidades objetivas y subjetivas que causan impactos dentro de un círculo vicioso de violencia creciente, miedo instalado en la sociedad, adopción de medidas *de defensa* que bajo el pretexto de cuidar la seguridad de las personas aportan al clima de temor. Todo esto culmina finalmente con manifestaciones de anomia individual y social.

Si bien la violencia no es un fenómeno nuevo en el Ecuador, se ha incrementado en la última década, su frecuencia estadística; se ha urbanizado y diversificado sus expresiones. Todo esto genera impactos sociales, culturales, políticos y económicos de relevancia, de los cuales uno de los más sobresalientes es la generalizada percepción de haber sido víctima de un hecho de violencia, percepción que es mayor al índice real de victimización.

Los medios de indagación empírica y registro estadístico de este fenómeno son poco homogéneos y aún no han sido sistematizados. Recién en los últimos años se organizan en el Ecuador metodologías de recolección de datos sobre la violencia y las distintas manifestación de inseguridad, en

ciertos ámbitos académicos y unos pocos observatorios ciudadanos, sin embargo de lo cual, persisten cifras diferentes sobre los mismos hechos violentos, que provienen de fuentes directas (las denuncias de las víctimas) e indirectas (encuestas y sondeos de opinión), cuyos resultados cuantitativos no pueden ser homologados dado su origen metodológico distinto. Esto determina la necesidad de organizar en un solo sistema de información los modos y mecanismos de registro estadístico del fenómeno de la violencia, y de construir indicadores e índices convalidados para el conjunto de la sociedad nacional.

Manifestaciones de violencia e impactos

El fenómeno de la inseguridad está marcado por la tendencia al crecimiento de las tasas de violencia. Según la Dirección Nacional de la Policía Judicial, entre los años 2001 y 2003 los delitos más frecuentes fueron: la extorsión (106%), el asalto a bancos (69%), la violación sexual (60%), el secuestro (41%), la estafa (24%) y el homicidio (19%). Por el contrario, en el mismo periodo la frecuencia del robo a domicilios, asalto y robo a las personas, y robo de vehículos disminuyó en un 3%, 29% y 12% respectivamente.

Los homicidios tienen una particular connotación en el fenómeno de incremento de la violencia, primero, porque afectan irremediamente la vida de las personas, y luego, por el manejo mediático que se hace de los mismos. De cualquier modo, es preocupante el incremento estadístico de los homicidios: según el Observatorio de la Ciudad (organización de la sociedad civil de Quito), desde 1990 hasta el 2000, la tasa de homicidios se duplicó en el Ecuador urbano, de 7 a 14 casos anuales por cada 100 mil habitantes. En las ciudades de la provincia de Pichincha, la tasa creció mucho más: de 8 a 19 casos anuales por 100 mil habitantes. En el conjunto del país, si en 1985 el promedio era de 6.5 homicidios por 100 mil habitantes, en el 2004 llegó a 19. No obstante lo alarmante del fenómeno, la frecuencia de homicidios en Quito (13 por 100 mil habitantes) es menor que en Lima (28), Bogotá (30), Caracas (70), San Salvador (150) y Medellín (211).

Encuestas de indudable valor demuestran que una quinta parte de personas mayores de 15 años de las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca han sido víctimas de alguno de los siguientes delitos: robo, ofensa sexual,

ataque, robo de vivienda, robo de vehículo, soborno, fraude al consumidor. En promedio, el 22% de las personas encuestadas a mediados del 2003 por un equipo de la FLACSO en esas tres ciudades, fueron víctimas de un hecho violento, tomando como periodo de referencia el lapso entre 2001 y 2003. El fraude al consumidor, que es el hecho violento más frecuentemente mencionado en la encuesta (23.5%) ocupa –sin embargo– un lugar irrelevante en el tratamiento mediático de la violencia, lo que contrasta con la violencia sexual, que tiene una frecuencia baja en la encuesta (1.4%) pero ocupa un lugar relevante en la opinión pública, lo que se explica tanto por el tratamiento mediático como por la afectación grave que provoca a la dignidad de las personas.

Los hechos de violencia aumentan pero –paradójicamente– las denuncias ante la Policía y la Fiscalía disminuyen, lo que es consecuencia de la percepción societal de que en esas instancias prima la impunidad, y que el esfuerzo al denunciar y dar seguimiento a los casos de violencia es inútil, pues a la postre no se obtiene justicia. Según la Policía Judicial, el número de denuncias que recibió en Quito ha disminuido en los últimos 5 años. El Observatorio de la Ciudad reseña que en la capital del Ecuador, las denuncias de robos y otros delitos contra la propiedad y las personas han caído significativamente desde 1999 hasta el 2002, lo que refleja no tanto una disminución del fenómeno delincencial, cuanto de la frecuencia de sus denuncias.

La referida encuesta de la FLACSO aplicada en Guayaquil, Quito y Cuenca confirma la baja frecuencia de la denuncia de los hechos violentos ante la Policía: solo el 20% de quienes se declararon víctimas fueron a esa instancia a testimoniar su caso. A la desconfianza generalizada en la Policía y la Fiscalía se agrega el desconocimiento de los derechos que le asisten a la víctima, así como el peso de una cultura societal que muchas veces confunde a la víctima con el victimario. El caso de la violencia sexual es revelador: del total de personas encuestadas que denunciaron los hechos de violencia, el 44% es por robo de vehículo y tan solo el 2.2% es por violencia sexual. En efecto, todavía la sociedad señala a la mujer violada como la responsable del hecho violento del que ha sido víctima.

En conclusión, una de percepciones más preocupantes en la sociedad es que los hechos delincuenciales se quedan en la impunidad, enredados en los hilos de la burocracia de los organismos de seguridad pública y admi-

nistración de justicia, lo que influye en que la frecuencia de denuncias de esos hechos sea menor que su real cometimiento. A la Fiscalía, por ejemplo, durante el año 2003 llegaron 3.150 denuncias de delitos sexuales, de los cuales 1.070 se concentraron en la provincia de Pichincha (34%). Sin embargo, los fiscales de Pichincha lograron que solamente 70 casos fueran sentenciados.

En los habitantes de las urbes ha aumentado en los años recientes la percepción de estar inmersos en un contexto de violencia y de ser probablemente víctima de un hecho delincencial. Las percepciones de inseguridad pueden o no estar respaldadas por los hechos, pero en sí mismo son preocupantes y tienen efectos directos en el incremento de las empresas privadas de seguridad y en el crecimiento del número de armas (con o sin permiso oficial) que son portadas por particulares.

A inicios del año 2004 había en el Ecuador 586 empresas de seguridad privada, con 31.000 efectivos, número cercano al contingente de la Policía Nacional. En las provincias de Guayas y Pichincha se concentraba el 79% de esos efectivos. Recién en julio del 2003, el Estado aprobó un marco legal para las empresas privadas de seguridad. La norma vigente (Ley 2003-12 de Vigilancia y Seguridad Privada, RO 130, 22-VII-2003) obliga a que las empresas privadas de seguridad se constituyan jurídicamente como *compañías de responsabilidad limitada* y se registren en la Superintendencia de Compañías, debiendo legalizar su funcionamiento en los ministerios de Gobierno y Defensa. No hay un estudio de impacto de la seguridad privada, no obstante lo cual se incrementa su número y su contingente humano, e inclusive se las vincula con el control de la violencia en los espacios públicos mediante contrato mercantil con algunos municipios del Ecuador, particularmente en Guayaquil.

A pesar de haber más policías públicos y empresas privadas de seguridad crece la percepción de inseguridad y aumenta el miedo, que juntos afectan la calidad de vida de las personas, parámetro referido a la libertad para transitar confiadamente por las ciudades, carreteras y áreas rurales, derecho que actualmente se limita y auto censura, lo que impacta en las expresiones de confianza y solidaridad interpersonales.

Efectivamente, la confianza en las otras personas ha disminuido significativamente en los últimos años, hasta casi terminar con cánones de vida social que eran practicados en la sociedad tradicional como virtudes cívicas.

cas. La confianza, la solidaridad, la reciprocidad entre las personas casi han desaparecido, al menos en las grandes ciudades, como otro de los impactos graves de la violencia, la criminalidad y el miedo.

La estadística de la violencia en el Ecuador recién comienza a tomar cuerpo y adoptar estándares mundialmente aceptables. Según la OMS, cada año mueren en el país alrededor de 2.000 personas por homicidios, 700 por suicidios y 3.000 por accidentes de tránsito. Esta última es otra de las manifestaciones de violencia que genera víctimas en calles y carreteras, y que generalmente es vista sólo desde el visor de la fatalidad, la imprudencia y la impericia de quienes manejan vehículos y causan muertes. En realidad, la violencia mediante el manejo de vehículos motorizados es la primera cifra en la estadística de la violencia fatal en el Ecuador.

El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito confirma que durante el año 2003 la frecuencia de muertes por accidentes de tránsito fue casi el doble (39%) que la de muertes por homicidio (22%), en tanto que la frecuencia de suicidios fue del 8% del total de muertes violentas en la capital del Ecuador. Los accidentes de tránsito vinculan la imprudencia, impericia y precariedad del parque automotor con las malas condiciones de habitabilidad de las urbes, con las pésimas condiciones del espacio urbano, lo que también condiciona favorablemente otras manifestaciones típicas de violencia urbana como son los asaltos a transeúntes, la violencia sexual y otras formas de agresión a las personas.

Con la urbanización acelerada del país, la mayor parte de la población vive en la actualidad en las ciudades. Por ende, la mayor cantidad de delitos se concentra en las urbes. De los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77.5% sucedió en las ciudades (1.422 casos). Sincrónicamente, la violencia se desplaza en el territorio, de modo que hay una evolución de la violencia del campo a la ciudad, de la costa a la sierra, de la sierra centro a la norte. El foco principal de violencia está hoy concentrado en las provincias del norte del país: Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana, y de modo especial en las ciudades de San Lorenzo, Lago Agrio y Coca. Allí ha crecido la violencia más que en otras provincias y ciudades, evidenciándose tasas de homicidios terriblemente altas, de alrededor de 50 casos por 100 mil habitantes.

Aquella focalización de la violencia tiene relación con su ubicación en la franja de frontera norte, habiendo entonces indicios de un proceso de

trasfronterización de la violencia; pero también se relaciona con índices de pobreza e indigencia mayores en esas provincias. No obstante, la focalización de la violencia es un fenómeno que incluye a otros lugares del Ecuador: según la FLACSO, en el rango de cantones con más alta tasa de defunciones por homicidio del país (50 personas por año por 100 mil habitantes) se encuentran también cantones del corredor limítrofe de las provincias de Los Ríos y Guayas. La estadística sobre la territorialización de la violencia en el Ecuador todavía está *imberbe* y no hay un sistema de información geográfico de los hechos de violencia.

Dentro de la Policía funciona la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN, que desde inicios del 2001 hasta marzo del 2005 registra alrededor de 7.400 hechos violentos cometidos por personas jóvenes, de los cuales el 61% fueron atentados a la propiedad, el 33% robos con asalto, el 4% hurtos y el 2% robos de vehículos. El otro rango de motivos de detención de jóvenes registrado por la DINAPEN es el de las contravenciones o manifestaciones conductuales prohibidas por la ley, que no caen en el campo de lo penal. La DINAPEN registró en el mismo lapso alrededor de 6.700 casos de infracción de menores de edad, de los cuales el 40% fueron detenciones por escándalo público y el 13% por libar en la vía pública.

Un fenómeno nuevo en el contexto de la violencia urbana del Ecuador es la presencia de las pandillas juveniles. A diferencia de ciertas manifestaciones similares de épocas pasadas, la pandilla juvenil tiene actualmente sus propios referentes generacionales y culturales que identifican y distinguen a sus miembros, incluyendo una visión territorial (se designan a sí mismas *naciones*). Entre las pandillas se agudiza el ejercicio de venganzas, pero también las acciones violentas contra terceros (vecinos, policías, delatores, etc.). Las pandillas juveniles mantienen redes que sobrepasan las fronteras nacionales, fenómeno relacionado con las migraciones de compatriotas al exterior en los últimos lustros. La DINAPEN reporta la existencia de 658 pandillas en el Ecuador, de las cuales el 39% está en Guayaquil y el 25% en Quito (área metropolitana).

No obstante la gravedad del fenómeno, las instancias estatales y la sociedad civil ni siquiera se han puesto de acuerdo en la definición de *pandilla*, peor en la metodología de tratamiento al fenómeno. Entre los jóvenes hay la percepción de ser objeto de prejuicio y discrimen, por su condición

de edad y algunas de sus prácticas culturales y rituales propios de un mundo globalizado en el que ellos están más inmersos que el resto de grupos etarios de la sociedad. Esta percepción de prejuicio y discrimen abona al cometimiento de infracciones a la ley y ruptura de la norma, que muchas veces son tomados como hechos delincuenciales, son penalizados y agravan la situación de violencia social.

La violencia intrafamiliar es otro fenómeno preocupante. En el Ecuador hay treinta comisarías de la Mujer y la Familia donde son reportadas las manifestaciones de violencia intrafamiliar. Los hechos más frecuentes están referidos a violencia física, aunque hay casos extremos de mujeres asesinadas y víctimas de atentados sexuales. La violencia física intrafamiliar viene generalmente acompañada de violencia psicológica. También hay violencia contra los hijos e hijas, que comprenden el 53% de las denuncias en esas comisarías. La familia no es parte proactiva de la denuncia, pues el 95% de las denuncias son puestas por la mujer agredida y solo el 2% por sus parientes. El 90% de hechos de violencia familiar tiene lugar en el interior del hogar, considerado tradicionalmente *un ambiente de seguridad de las personas*.

La violencia se diversifica, lo que se expresa mediante un cambio significativo en las modalidades y formas del fenómeno en cuestión. La transformación actual más significativa tiene que ver con el apareamiento de manifestaciones de *violencia moderna* que superan en número, gravedad e impacto a la violencia tradicional. La violencia tradicional generalmente es la expresión de estrategias de supervivencia de individuos empobrecidos. Las manifestaciones *modernas* de violencia no se derivan necesariamente de la pobreza económica de las personas. De acuerdo a las estadísticas de denuncias en la Policía Judicial, aparte de los homicidios, los hechos violentos más testimoniados en sus dependencias son la tenencia de armas, la falsificación de dinero, la estafa y los asaltos en carreteras y bancos. La Policía Judicial define a estos hechos como *manifestaciones del crimen organizado* e informa que entre enero del 2003 y mayo del 2004 fueron detectados y golpeados 48 grupos delictivos transnacionales, que disponían de medios de comunicación satelital y armamento sofisticado.

La violencia moderna se organiza expresamente con el fin de delinquir y la disposición de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones criminales con fuertes recursos económicos, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito,

conformación de redes e infiltración en el sistema institucional, social y político. La violencia económica se esconde y emerge en el mercado ilegal de armas y drogas ilícitas, el lavado de dinero, el contrabando, la estafa, *el desvío* de fondos de los bancos, el secuestro y el sicariato, el tráfico del sexo, entre otras formas ilegales.

La violencia *moderna* llega a extremos muy peligrosos por medio de la acción de mafias y *empresas* que traspasan las fronteras y muestran una de las aristas de la internacionalización del fenómeno criminológico. La violencia *moderna* se esconde y emerge en el mercado ilegal de armas y drogas ilícitas, el lavado de dinero, el contrabando de grandes cantidades de mercancías, la estafa con dinero falso, el secuestro, la extorsión y el sicariato, el tráfico de personas y el negocio del sexo, incluyendo la pornografía infantil, entre otras formas. Esta modernización del delito tiene un nivel de operatividad y efectividad que muchas veces supera las destrezas profesionales, tecnológicas y de inteligencia de la Policía.

Como respuesta a la violencia real y a la percepción de violencia, la población adopta de modo creciente mecanismos y medios de autodefensa, lo que trae modificaciones sustanciales de la conducta cotidiana y en los medios y formas de resolución de los conflictos. Cada acción de autodefensa es causa y efecto de un nuevo comportamiento social expresado mediante la angustia, el desamparo, el aislamiento, la desconfianza, el miedo, la agresividad, el individualismo, fenómenos propios de una sociedad del temor. Según el Observatorio de la Ciudad, hacia fines del 2002 se generalizó en los hogares de Quito, el tomar medidas de prevención tales como: la instalación de rejas en las viviendas (76%), elevar los cerramientos (65%), disponer de perros de guardia (48%), instalar puertas y cerraduras especiales (40%), contratar guardias privados (24%), instalar alarmas (18%) y disponer de un arma de defensa personal (11%).

En respuesta a la ineficiencia y falta de oportunidad de las instituciones de seguridad pública y administración de justicia, la sociedad pretende convertir la autodefensa como el mecanismo de *solución* de los conflictos. Esta pretendida solución es, en realidad, peor que el mal que se intenta remediar. Muchos conflictos interpersonales y sociales se procesan ahora fuera de las instituciones respectivas, generando más y peores hechos violentos que van desde la agresión interpersonal hasta los linchamientos colectivos, el ajuste de cuentas, el sicariato, la amenaza, etc. en una especie de *poder*

para aplicar justicia de modo paralelo al poder legal del Estado. Lo más preocupante es que por ese camino se llegue a implantar como fenómeno otro tipo de impunidad, una subcultura de *hacer justicia por mano propia* a lo Fuenteovejuna de Lope de Vega, cuya raíz está en la desconfianza de la sociedad en las instancias de prevención, control y administración de justicia. En resumen, sincrónicamente a la pérdida de los valores cívicos ya mencionados se implanta en la sociedad, una subcultura de *resolución* no pacífica de los conflictos.

Falta promover una cultura de convivencia pacífica de las personas en el contexto de una sociedad que disponga de instituciones que no judicialicen necesariamente la resolución de los conflictos, sino que los canalicen por medios de la negociación, el arbitraje, la conciliación y la práctica de formas alternativas de convivencia pacífica con prevalencia de la justicia y la equidad. El sistema educacional, los medios de comunicación social, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en su conjunto no han tomado aún en sus manos esta responsabilidad.

Queriendo controlar los efectos de la violencia, tradicionalmente el Estado instituyó un llamado *sistema carcelario*, que ha fracasado. En el Ecuador hay 34 centros de detención distribuidos a lo largo del territorio nacional. En la Costa funcionan 13 centros carcelarios (38%) que albergan al 52% de la población presa o detenida. En la Sierra hay 19 presidios (59%) con el 46% de los la población carcelaria. Quito y Guayaquil tienen 6 y 2 de esos centros respectivamente, y concentran las 2/3 partes de esas personas. El área construida de los centros de reclusión tiene una capacidad para 7.000 presos, sin embargo, albergan casi a 12.000 personas, población que sigue creciendo (en el 2002 creció un 12%).

El sistema carcelario ha colapsado en el Ecuador. De las 12.000 personas reclusas en los centros de detención en el año 2005, el 66% no tiene sentencia, lo que indica que no funciona la administración de justicia y no se cumple el derecho al debido proceso. En este escabroso terreno se refleja –además– la desarticulación de las instancias del Estado: el Ministerio Público, la Administración de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Rehabilitación, lo que crea un contexto de desconfianza de la sociedad en sus instituciones, factor que estimula el cometimiento de hechos de violencia, muchas veces de modo reiterativo y reincidente.

Los poderes locales intervienen limitadamente en el campo de la seguridad ciudadana. En el ámbito local (cantonal) se intenta *gobernar la violencia* mediante la intervención de los municipios (Guayaquil, Quito, Cuenca) organismos seccionales que apenas empiezan a diseñar políticas orientadas al fortalecimiento de la participación ciudadana en asuntos de seguridad y cooperación con la Policía Nacional. Se impone en los municipios, una visión integral que a la par que enfrenta la delincuencia construya ciudadanía e implemente instancias que procesen sin violencia, sino con medidas de prevención, los conflictos. En Guayaquil, Quito y Cuenca están en marcha los programas municipales *911*, *Ojos de Águila*, *Más Seguridad* con recursos para la Policía, recabados inclusive mediante impuestos a los contribuyentes del cantón. En tanto medidas parciales, estos programas funcionan con lógicas propias, muchas de ellas superpuestas y desconectadas entre sí.

Los impactos de la violencia se hacen sentir a través de fenómenos de dimensión diversa. La violencia afecta la ciudadanía, la socialización, la solidaridad, la responsabilidad cívica en general. Por la violencia la población se excluye de los espacios públicos, se recluye en el *mundo doméstico* y reduce el tiempo de socialización. La violencia aumenta el miedo y disminuye físicamente el espacio colectivo, en las ciudades hay más calles, plazas, parques y otros espacios por los que no se puede transitar libremente, sea debido a los repetidos hechos de violencia o por las medidas de *prevención* tomadas por el vecindario, que por sí y ante sí cierra calles, parques y corredores, cometiendo también una infracción al derecho ciudadano a la libre circulación. Se erosiona la ciudadanía y el sentido de comunidad, desaparece la solidaridad frente a la adversidad, aumenta el individualismo, se incrementa la indiferencia y la indolencia. Se desarrollan nuevas formas de segregación urbana no solo contra todo *lo desconocido*, sino además contra las personas que por sus manifestaciones culturales son diferentes al promedio, exacerbándose el racismo, la xenofobia, el rechazo a las personas con opciones sexuales diferentes, aumentando la homofobia, entre otras reacciones.

El proceso de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana

La construcción de una política pública de seguridad ciudadana es un proceso que parte de la identificación del problema de la violencia, en tanto fenómeno de magnitud creciente y grave impacto en la sociedad. En este caso, la violencia tiene, ante todo, una naturaleza delincencial, que impacta en la sociedad hasta conformar una generalizada percepción de inseguridad. Frente a ello, se construye socialmente la necesidad de dar respuesta y se perfila una demanda de intervención del Estado, entidad que debe controlar la delincuencia, dar seguridad al conjunto de la sociedad y bajar al mínimo soportable los índices de afectación a la convivencia pacífica. El proceso de construcción de una política pública de seguridad ciudadana se consolida mediante la participación social y el empoderamiento de la norma.

En el caso ecuatoriano, este proceso es reciente y aún no culmina en la construcción de una agenda de seguridad ciudadana. No obstante, existen manifestaciones favorables a dicha agenda, particularmente en algunos municipios e instituciones estratégicas como la Policía Nacional. En la sociedad civil hay avances significativos evidenciados en la reflexión académica profunda sobre la violencia y la inseguridad, en la realización de importantes foros ciudadanos sobre el tema, en la ejecución de investigaciones aterrizadas en temas concretos, y en la acogida positiva dada por los principales medios de comunicación a un tratamiento serio y responsable de la violencia.

En este contexto, el documento de políticas de seguridad ciudadana que se presenta es la manifestación fehaciente de la necesidad socialmente construida de formular estrategias que apunten a dar soluciones al problema de la violencia, especialmente de aquella derivada del incremento de la acción

delincuencia. El proceso de diseño de políticas públicas sobre la materia tendrá un hito importante en la aprobación del proyecto de Ley de seguridad y convivencia ciudadana por el Congreso Nacional y su oportuna ratificación por el Ejecutivo. Esa ley tiene por objetivo coordinar a las instituciones públicas orientadas a la seguridad ciudadana y normar la intervención del Estado ecuatoriano y del conjunto de la sociedad en las acciones sistémicas de prevención y control de la violencia, a fin de garantizar a la sociedad seguridad para desenvolver su vida de modo pacífico, civilizado y solidario, y vigencia de los derechos humanos.

A partir del momento que una sociedad dispone de una norma de seguridad ciudadana o ley de la república, las acciones de política pública cobran sentido dentro de un sistema que articula actividades en varios niveles: primero, en las instancias del Estado con los gobiernos locales o municipios a la cabeza; luego, con el involucramiento del gobierno central y la intervención de la Policía Nacional. En esas acciones es de supremo interés que se garantice la vigencia de los derechos humanos tal como lo determina la Constitución de la República. Otro componente indispensable del sistema es la participación organizada de la sociedad civil, que asume corresponsabilidad, cumple sus deberes ciudadanos y acompaña a las instancias del Estado en la gestión de seguridad, con una visión que sostiene que la mejor garantía a la seguridad es la prevención y la mejor estrategia es la intervención oportuna en los factores de riesgo de la violencia.

En resumen, las acciones de política de seguridad ciudadana son coherentes dentro de una visión sistémica, donde intervienen procesos de cambio estructural, reformas institucionales y organizacionales, cambios tecnológicos, valores cívicos y morales revitalizados, y corresponsabilidad ciudadana mediante la participación y el control social.

En el Ecuador, el proceso de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana ha sido participativo, pero el involucramiento societal todavía es parcial y relativo. La mayor parte de la sociedad aún cree que ante el auge de la violencia y la delincuencia, el Estado y la Policía Nacional son los entes llamados a redoblar acciones de control y represión a los actores directos de tales hechos, sin asumir ella una actitud proactiva y corresponsable. En consecuencia, uno de los esfuerzos mayores de los promotores de la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana es la construcción de un discurso con enfoque de participación ciudadana.

na, en concordancia con los organismos de seguridad pública y otras instancias institucionales, en función de las acciones de prevención y control de la delincuencia.

En este proceso, uno de los logros más notables en los últimos tiempos ha sido la receptividad de la Policía Nacional a los enfoques modernos sobre esta materia, una apertura dentro de la institución a la reflexión de fondo en las instancias policiales que tradicionalmente estaban alrededor de un enfoque de seguridad pública represiva y sin participación social. En estas instancias policiales hay ahora una apertura al nuevo enfoque que complementa la visión tradicional que sostiene que el control de la violencia es un deber exclusivo de la Policía Nacional, con la visión moderna que propone que en materia de prevención la clave del éxito es la participación ciudadana, y que en el control de la violencia debe primar incondicionalmente el respeto a los derechos humanos.

La sociedad ecuatoriana está evolucionando desde una visión excluyente a otra, que define al problema de la violencia y la inseguridad como un asunto público, es decir, un tema de la agenda ciudadana, que involucra derechos y deberes a ser vividos cotidianamente por los actores, tanto sociales como institucionales. La implementación de soluciones involucra necesariamente a la familia, a los espacios educacionales, a la comunidad, entre otras instancias societales donde se forman valores que sustentan una cultura de paz, una vida social civilizada y solidaria, y roles corresponsables con la solución de los problemas de la violencia.

En el Ecuador se vive un momento clave de este proceso, que implica el agregar fuerzas sociales y capacidades institucionales para la construcción de una política pública de seguridad ciudadana. En este momento se debe convertir la percepción de inseguridad en necesidad de seguridad, y ésta en demanda que genere participación ciudadana en torno a una agenda de soluciones, en el marco de una normativa cuyo vértice principal sea la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana que debe aprobar el Congreso Nacional y ser ratificada oportunamente por el Ejecutivo.

En este momento estratégico del proceso se requiere mayor participación ciudadana pues la ley implica empoderamiento social, a partir de allí surgen los retos de la construcción de la representación legítima de la ciudadanía en espacios de intervención focalizados territorialmente en los cantones, parroquias, comunidades locales, donde se deben construir consejos

de seguridad mediante consensos que expresen la agregación de intereses sociales e institucionales dentro de un sistema que implica descentralización de la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana. Por lo mismo, los municipios son las instancias del estado que deben poner en su agenda los temas de la seguridad ciudadana y asumirlos como *asuntos de política pública*, es decir, como objetivos de estado, de primer orden e importancia estratégica para la convivencia social.

Poner en agenda la seguridad como política de Estado implica tres objetivos básicos:

- Promover la participación ciudadana.
- Incorporar la demanda en la agenda institucional.
- Sostener la misma en plazos largos en los que se producen los cambios que deben ser evaluados y sometidos al control social.

Sincrónicamente, se debe generar un compromiso del Estado representado por las tres funciones: el Congreso Nacional, el Gobierno Central y la Función Jurisdiccional. En el marco de la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los municipios deben intervenir en la implementación de soluciones a los problemas de inseguridad y violencia que afectan a la sociedad local y que son implacables, más que todo, con los sectores sociales vulnerables.

Más allá de la aprobación de la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Ecuador está frente al reto de la implementación de políticas concretas en esta materia, lo que supone voluntad política, actitudes favorables al proceso, liderazgo institucional, desarrollo de capacidades, cambios organizacionales, inversión social en seguridad ciudadana, entre las principales condiciones para el éxito práctico de este reto. Desde la sociedad civil, se debe construir alianzas estratégicas que se expresen a través de redes organizadas de seguridad ciudadana que transformen las políticas públicas en hechos efectivos.

Principios orientadores de la Política Pública de Seguridad Ciudadana

Derechos humanos

Promover el pleno respeto y desarrollo de los derechos humanos de todos los ciudadanos, inclusive al enfrentar al hecho delictivo.

Equidad social

Inscribir la propuesta en un contexto de justicia social con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, así como de mitigar la vulnerabilidad de los jóvenes, los pobres, las mujeres, los niños y las minorías étnicas.

Cultura ciudadana

Fortalecer las conductas sociales de:

- Convivencia pacífica (tolerancia, respeto, diálogo).
- Vida comunitaria (solidaridad) a través de una orientación adecuada de los medios masivos de comunicación.
- Respeto a la diversidad y la diferencia.

Participación

Fortalecer la participación ciudadanía organizada y proactiva en la solución de los problemas referidos a la violencia en sus distintas manifestaciones.

Concertación social

Promover acuerdos sobre las políticas y acciones en las que participen las distintas instancias del Estado (central, provincial, cantonal), el sector privado y la población organizada.

Descentralización

El marco institucional de la seguridad ciudadana debe descentralizar competencias en los gobiernos locales y aplicar el principio de la subsidiariedad para tener eficiencia y eficacia.

Cooperación interinstitucional

Promover la sinergia interinstitucional para mejorar el desempeño de las entidades encargadas de la seguridad ciudadana.

Integralidad

Desarrollar un enfoque integral sobre la violencia, delincuencia, desastres naturales, falta de prevención y demás factores de riesgo que inciden en la inseguridad ciudadana, priorizando el trabajo en los ámbitos educativo, familiar, barrial, comunitario y comunicacional.

Ejes metodológicos

Prevención social

La intervención preventiva de la comunidad en los asuntos relativos a la violencia y la seguridad ciudadana, en los ámbitos de la familia, el barrio, la parroquia, el cantón, para garantizar la convivencia pacífica de las personas, disminuir la probabilidad de cometimiento de acciones violentas, y desestimular a sus actores, incluyendo en todas esas instancias la promoción de los cambios culturales y los hábitos de convivencia.

Prevención situacional

Compromete la intervención *ex ante*, principalmente de los municipios para prevenir y desestimular el cometimiento de actos violentos mediante el mejoramiento de la calidad de las instalaciones físicas y materiales de los espacios públicos, para garantizar la seguridad de las personas y evitar los conflictos y accidentes.

Control

Los organismos de seguridad pública y la administración de justicia deben intervenir eficiente y oportunamente frente al cometimiento de hechos violentos, respetando *sine quanon* los derechos humanos y las normas del de-

bido proceso. En las operaciones de control a la violencia participan las instancias de la comunidad ante todo en el diseño de procedimientos y el ejercicio de mecanismos no judicializados (alternativos) de intervención ante los hechos violentos, de modo coordinado con los organismos de seguridad pública.

Desarrollo institucional

Compromete la aplicación de la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana construida sobre bases de consenso social e institucional, una institucionalidad moderna y descentralizada dentro del Estado Social de Derecho, la existencia de organismos de seguridad pública que compartan con la ciudadanía la responsabilidad de la prevención de la violencia y la presencia de organizaciones civiles que construyan el sentido de la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y deberes.

Información y tecnología

Implica el diseño de indicadores nacionales sobre violencia y seguridad ciudadana, la construcción de herramientas estandarizadas de recolección de datos sobre la violencia, la disposición de una metodología de interpretación que se adapte a las condiciones de los diversos contextos de la violencia, y mecanismos de transparencia y comunicación en doble vía con la sociedad.

Objetivos generales de la Política Pública de Seguridad Ciudadana

Se intenta alcanzar niveles de seguridad y convivencia ciudadana mediante estrategias multisectoriales, interdisciplinarias, descentralizadas y participativas de la comunidad.

La política pública de seguridad ciudadana tiene los siguientes objetivos generales:

- Mejorar la calidad de vida de la población disminuyendo las condiciones materiales y los factores de riesgo sociales y económicos que generan situaciones de vulnerabilidad y tendencia hacia la violencia y el cometimiento de delitos.
- Generar una cultura de paz que permita a las personas compartir responsabilidades en el marco de una sana convivencia y de la práctica de valores.
- Capacitar a la ciudadanía en el ejercicio de derechos, deberes y responsabilidades compartidas, en el proceso de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Implementar un marco legal articulado y acorde con las nuevas realidades que vive la sociedad en materia de seguridad ciudadana, a fin de lograr una cooperación efectiva entre las instituciones, la ciudadanía, los organismos de seguridad pública y la administración de justicia.

- Promover conjuntamente con los medios de comunicación una cultura de paz, respeto a la ciudadanía, no violencia y solidaridad, que genere confianza en las instituciones, respeto al cumplimiento de la ley, convivencia armónica y socialmente responsable.
- Clarificar los roles, funciones y desempeños diferenciados y cooperativos entre las instituciones, los organismos de seguridad pública y la participación ciudadana en la solución de los problemas de violencia e inseguridad.
- Implementar un sistema de información sobre la violencia, la delincuencia y la inseguridad, que incluya las medidas preventivas, los resultados de las políticas de seguridad ciudadana y las medidas tomadas para solucionar los problemas de inseguridad.
- Fortalecer la participación ciudadana para intervenir en el proceso de toma de decisiones políticas relacionadas con la seguridad, el control social y la rendición de cuentas.
- Promover la organización comunitaria y el liderazgo social para una eficiente práctica de derechos y deberes ciudadanos, los flujos de información del delito y las acciones conjuntas para reducir la inseguridad.
- Generar un ambiente de seguridad para que la población conviva sin miedo y temor, y para que los hechos delictivos sean más complicados de cometerse.
- Fortalecer una acción interrelacionada y cooperativa entre las instancias del gobierno nacional y municipal, en materia de seguridad ciudadana.

Objetivos específicos

Los grandes objetivos de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana se alcanzan mediante la ejecución de acciones de prevención social y situacional, de control y desarrollo institucional, que en su conjunto constituyen un sistema sostenido sobre los pilares de la voluntad del Estado Social de Derecho, la cooperación interinstitucional y la corresponsabilidad ciudadana. A estas acciones sirven las tecnologías de información y comunicación que organizan los datos sobre la violencia, facilitan su interpretación e interactúan con la sociedad en función de su utilidad concreta.

Prevención social

En materia de seguridad ciudadana, la prevención abarca un conjunto de acciones que actúan sobre situaciones materiales y factores sociales de riesgo de violencia, preparando condiciones materiales o predisponiendo a las personas para evitar la violencia mediante el control y la mitigación de los factores que la causan. La prevención social implica la intervención de la familia, el barrio, la parroquia, etc., garantizando la convivencia pacífica de las personas para neutralizar las acciones de violencia, disminuir su probabilidad de cometimiento y desestimular a sus actores.

En materia de prevención social la política pública de seguridad ciudadana tiene los siguientes objetivos específicos:

- Coadyuvar en la reducción de la violencia intrafamiliar, escolar y social.
- Generar dentro de la familia y la comunidad procesos de apoyo integral y asesoría para prevenir y evitar el maltrato y el abuso.
- Incrementar la solidaridad activa y la cooperación ciudadana mediante programas cívicos y planes barriales.
- Desarrollar programas de uso del tiempo libre y actividades recreacionales.
- Fortalecer las redes institucionales de atención a sectores vulnerables de la violencia, en casas de refugio, lugares de primeros auxilios, centros de atención psicológica.
- Realizar levantamiento de datos sobre los grupos sociales vulnerables y en situación de riesgo.
- Fortalecer los espacios de socialización: familia, escuela, medios de comunicación, espacios de la ciudad, mercado laboral, en función de la educación para la paz y la convivencia, el ejercicio de derechos, la comunicación de valores y la expresión de sentimientos.
- Modificar los aspectos educativos, culturales y comunicacionales que estimulan la violencia.
- Implementar la educación en valores inscrita en la reforma educativa que considere prioritaria la seguridad ciudadana.
- Promover desde el Estado y el sector privado la creación de espacios culturales y educativos que fortalezcan la cultura de paz.
- Generar, en coordinación con la sociedad civil, una política de Estado que incorpore en los currículum los contenidos de seguridad ciudadana como una dimensión transversal, en los distintos niveles educativos.

- Incorporar en los currículum y pénsum de la educación primaria, contenidos referentes al valor de la vida, la solidaridad, la reciprocidad, el respeto a la naturaleza y los derechos humanos.
- Promover en la educación secundaria la participación de jóvenes y adolescentes en programas y actividades de primeros auxilios, socorrismo, brigadas juveniles, voluntariado en orfanatos, asilos, cuidado ambiental y otras actividades que despierten en ellos los valores del respeto a los grupos vulnerables y tolerancia a las diversidades.
- Prevenir entre los jóvenes los riesgos de drogadicción, alcoholismo, embarazo prematuro, suicidio, mediante una educación sobre derechos sexuales y relaciones de amor.
- Apoyar en la educación universitaria aulas especiales de derechos humanos, y cátedras abiertas que enfoquen el tema del respeto a la vida, la integridad humana, los valores, así como la extensión universitaria que motive en los estudiantes la solidaridad con los grupos sociales vulnerables.
- Apoyar en las universidades los programas de postgrado en materia de seguridad pública con énfasis en género, medioambiente, educación y migración.
- Educar para la no violencia y la cultura de la paz, conforme a las políticas de la UNESCO, a través de diversas cátedras internacionales.
- Impartir una formación permanente sobre seguridad ciudadana a los docentes.
- Aportar entre los profesores a la construcción de una cultura contraria al maltrato a los educandos.
- Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional (organismos que trabajan por la salud de infantes y adolescentes) y formar redes de vigilancia, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- Reforzar dentro de las instituciones educativas los roles de los dirigentes de cursos, inspectores y orientadores vocacionales, para incorporar aspectos importantes sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.
- Construir una cultura de seguridad ciudadana a través de la educación informal y de los medios de comunicación social.
- Capacitar a la ciudadanía haciendo un trabajo de difusión de los derechos ciudadanos para que puedan ejercerlos.
- Diseñar campañas orientadas a generar cambios culturales dirigidos a educar y reeducar al ciudadano, concienciándolo. Trabajar en el fortalecimiento de valores y crear parámetros de convivencia que comienzan en el seno familiar para extenderse a toda la sociedad.
- Hacer conocer los derechos y deberes de la ciudadanía y difundirlos a través de los medios de comunicación, haciendo hincapié en el cumplimiento de la ley.
- Apoyar el debate sobre la responsabilidad de los medios de comunicación en la seguridad ciudadana, en el desarrollo de campañas de educación cívica, en la promoción de acciones de legitimación institucional y la difusión de las políticas de seguridad ciudadana.
- Coadyuvar a la asignación por parte del Estado de recursos para la implementación de campañas de educación en valores.
- Coadyuvar a la organización de la comunidad, el fortalecimiento de las redes sociales, las prácticas culturales colectivas con programas que fomenten la tolerancia, el respeto al derecho ajeno y la cultura de seguridad ciudadana.
- Diseñar y ejecutar políticas preventivas y disuasivas que contribuyan a disminuir la condición de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes.

- Comprometer y organizar a los grupos de base, fuerzas armadas y policiales, personal de seguridad de las municipalidades y a la sociedad civil, en la prevención del consumo de alcohol y drogas y en la promoción de la seguridad ciudadana en el país.
- Capacitar a promotores en prevención del consumo de alcohol y drogas y en la promoción de la seguridad ciudadana.
- Fortalecer la normativa de funcionamiento de lugares de diversión nocturna, los horarios de venta de productos alcohólicos, la prohibición de su venta a menores de edad, focalizar esos proyectos en relación con grupos étnicos y espacios territoriales específicos (escuelas, centros educativos y recreacionales).
- Direccionar programas de prevención a la población joven, especialmente al grupo masculino entre 15 y 25 años, que es el segmento de la población más afectado por la violencia.
- Incorporar a los jóvenes en los planes de seguridad ciudadana, como víctimas y victimarios, e incluirlos en las agendas respectivas, introduciendo propuestas de prevención y control, reinserción social y reconocimiento a la diversidad y alteridad.
- Diseñar políticas de reconstitución comunitaria y reinserción de los jóvenes pandilleros en actividades educativas, productivas, recreativas y sociales a fin de terminar con su marginación.
- Apoyar la reducción de factores de riesgo: el control al porte de armas por la población civil, el control al consumo de productos psicotrópicos y derivados de alcohol.
- Articular y comprometer al sector privado con la política pública de seguridad ciudadana.
- Fomentar la cooperación de las organizaciones de vigilancia y compañías de seguridad con la Policía Nacional en la prevención del delito.

- Apoyar las defensorías de niños y adolescentes en el marco de las redes locales contra la violencia familiar.
- Promover la participación ciudadana en el ámbito local, para impulsar propuestas colectivas que rescaten el sentido comunitario en la práctica de la seguridad (alarmas comunitarias, organización de brigadas barriales que trabajan con la policía comunitaria, solidaridad, etc.).
- Apoyar en el ámbito local los programas y proyectos de generación de empleo emergente (reciclaje, viveros, estacionamientos, guarda bosques, brigadas de servicios, etc.)
- Fortalecer la capacidad de atención, rehabilitación y reparación de las víctimas de violencia dentro del Sistema Nacional de Salud, en los ámbitos de prevención, atención emergente y curación de las víctimas.
- Promover la coordinación interinstitucional entre los organismos oficiales y privados de defensa de los derechos humanos, en relación con la atención a las víctimas, intervención en la violencia intrafamiliar, acción social en las cárceles, así como los servicios jurídicos populares.
- Crear y sostener grupos descentralizados, interinstitucionales e interdisciplinarios de análisis de los tipos de violencia, que recomienden políticas y acciones de prevención y control de la violencia.
- Incorporar estrategias novedosas y accesibles para los padres de familia como diseño de información a través de nuevos medios como Internet, periódicos escolares, trípticos y folletería; en donde se incorporen temas de seguridad ciudadana, derechos humanos y prevención de riesgos especiales de adolescentes.

Prevención situacional

La prevención situacional implica intervenir en espacios físicos que favorecen el comportamiento violento de las personas, que puede llegar inclusive

a convertirse en hechos penales y delitos. En este nivel de intervención es fundamental la gestión de los gobiernos locales, particularmente los municipios, que con una visión moderna del uso del espacio físico y de la organización del entorno de la vida social, hagan posible el convivir civilizado, el cohabitar cómodo y el compartir responsable en los lugares de afluencia pública. En este sentido, la prevención situacional implica el compromiso de municipios, personas y comunidades, a fin de garantizar la sustentabilidad de esas condiciones físicas de seguridad y convivencia ciudadana.

En materia de prevención situacional la política pública de seguridad ciudadana tiene los siguientes objetivos específicos:

- Incorporar la variable seguridad ciudadana en construcción de la infraestructura física, mediante la iluminación pública, la señalización, la limpieza de la ciudad, el cuidado del ornato de los espacios públicos, el mejoramiento de las condiciones ambientales, la buena nomenclatura, la existencia de equipamiento y mobiliario urbano, etc., así como la mejora del tránsito y transporte.
- Reducir las oportunidades para el desarrollo de actividades delincuenciales a través de la recuperación del espacio público, alumbrando terrenos y casas abandonadas que puedan prestarse para refugio o centro de actividades delincuenciales.
- Construir la cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado a la Unidad de Policía Comunitaria, mediante la participación de ciudadanos voluntarios residentes en su sector, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento de los principios de civismo, buena vecindad y solidaridad.
- Planificar el control de la seguridad en las instituciones públicas y semi-públicas, para la protección de los clientes y público en general; de los usuarios de los servicios de transporte público, municipal y privado; y de las áreas públicas de recreación, establecimientos de educación y salud, entre otros.

Control

Frente al cometimiento de hechos violentos es indispensable una respuesta eficiente y oportuna de los organismos de seguridad pública y de la administración de justicia, respetándose *sine quanon* los derechos humanos y las reglas del debido proceso. En las operaciones de control de la violencia participa la comunidad ante todo en el diseño de procedimientos y el ejercicio de mecanismos no judicializados (alternativos) de intervención ante los hechos violentos.

En materia de control la política pública de seguridad ciudadana tiene los siguientes objetivos específicos:

- Cumplir por parte de autoridades y ciudadanos de las leyes vigentes en materia de seguridad.
- Adecuar la normativa vigente a las nuevas realidades que vive el país en materia de seguridad ciudadana.
- Apoyar la aplicación de la justicia penal fundada en el debido proceso, el respeto a los derechos humanos, la desburocratización de la administración de la justicia antes que en el incremento de las penas.
- Apoyar los procesos de investigación en los casos de infracciones cometidas contra y por los niños, niñas y adolescentes, conforme lo establece el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Establecer un sistema de detención y presidio que mejore las condiciones de vida de los detenidos y presos, promueva su reincorporación a la sociedad, mediante la gestión de una red interinstitucional de reinserción del preso en la sociedad.
- Fortalecer la seguridad ciudadana mediante la legitimación del respeto al derecho ajeno, la legalización de instrumentos y el cumplimiento de los deberes cívicos.

- Aportar a la modernización y el fortalecimiento de la capacidad operativa de los servicios policiales para aumentar los niveles de seguridad ciudadana.
- Apoyar la elevación de los niveles de formación humana, cultural y técnica de los miembros de la Policía para mejorar la calidad de sus servicios profesionales.
- Ampliar la capacidad de la Policía Nacional para el diseño y desarrollo de proyectos, elaborando un banco de proyectos para el desarrollo institucional de la institución, así como reforzando la unidad de planificación de la Policía Nacional.
- Legitimar la responsabilidad policial en la seguridad ciudadana garantizando eficiencia y transparencia en el cumplimiento de su función, mediante la reforma y modernización de la institución policial, la subordinación al poder civil y la fijación de los límites del ejercicio del monopolio de la fuerza.
- Apoyar la reforma de la base legal y la estructura orgánica de la Policía, para que la acción institucional se guíe en el marco de las políticas sociales del Estado.
- Apoyar la dotación oportuna de recursos económicos, logísticos y tecnológicos a la Policía para el cumplimiento de su misión.
- Capacitar a los cuerpos policiales acerca de la seguridad ciudadana.
- Capacitar a los miembros de la Policía en temas relativos a la protección integral de niños, niñas y adolescentes.
- Apoyar la institucionalización de un sistema de control interno en la Policía para prevenir y eliminar la corrupción.
- Coordinar los planes de prevención del delito por parte de la Policía Nacional de conformidad al Plan de Seguridad Cantonal y la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- Reglamentar e implementar la Policía Comunitaria.
- Modernizar las policías metropolitana y municipal.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad en los servicios policiales.
- Ejercer control sobre las empresas de seguridad privada y de comercialización de armas, alarmas, etc. mediante las regulaciones al mercado privado de la seguridad.
- Establecer planes especiales para el control de actividades y eventos especiales en coordinación interinstitucional de los órganos de seguridad y compañías de seguridad privada.

Desarrollo institucional

Una institucionalidad moderna de seguridad ciudadana se sustenta en la vigencia del Estado Social de Derecho, que asume la inversión social como el antídoto de la violencia. El desarrollo institucional compromete a los organismos de seguridad pública, que comparten con la ciudadanía el enfoque moderno de corresponsabilidad en la prevención de la violencia. El desarrollo institucional abarca también a las organizaciones civiles que construyen de modo proactivo, el sentido de la seguridad ciudadana en el ejercicio concreto de derechos y deberes. Finalmente, componente indispensable del desarrollo institucional es una Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana construida sobre bases de consenso social e institucional.

En materia de desarrollo institucional la política pública de seguridad ciudadana tiene los siguientes objetivos específicos:

- Diseñar un marco institucional (público, privado y comunitario) que garantice y promueva la seguridad ciudadana y disminuya los índices de violencia.

- Definir con claridad las responsabilidades de las instituciones y órganos de seguridad, según sus áreas de competencia y jurisdicciones de acuerdo a la ley y a la política de seguridad ciudadana.
- Propender a una acción coordinada de todas las instituciones involucradas en el tema de seguridad ciudadana.
- Crear un ente u organismo que articule transversalmente a las instituciones involucradas en la seguridad y se constituya en una veeduría capaz de hacer el seguimiento necesario de las obligaciones de aquellas.
- Fortalecer la institucionalidad del país y en particular de aquella relacionada con el campo de la seguridad a través de la creación de una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana inscrita en el Ministerio de Gobierno, con la finalidad de diseñar las políticas nacionales, coordinar las instituciones y monitorear el avance de las políticas.
- Fortalecer la institucionalización de la Policía Nacional, auspiciar la dignificación y capacitación de los agentes, promover el desarrollo tecnológico, generar la especialización por tipo de violencia (social, económica) y por las fases del proceso (investigación, represión, disuasión), instrumentar políticas sectoriales (policía de turismo, policía de la familia, de la niñez y adolescencia, etc), propiciar el control monopólico de la fuerza), mejorar la legitimación institucional (derechos humanos, transparencia) y la descentralización.
- Lograr una seguridad jurídica que permita actuar en forma ágil, a la que puedan acceder todos los ciudadanos.
- Garantizar la infraestructura y los medios necesarios para que los entes encargados de cumplir la misión de control del orden público la realicen en forma eficiente y oportuna.
- Mejorar el acceso de la población a la justicia para sus denuncias y cooperar con los procesos judiciales

- Despolitizar y depurar el sistema de administración de justicia, instancia clave de la seguridad ciudadana.
- Modernizar la administración de justicia, mediante el mejoramiento de su infraestructura, la capacitación de sus miembros y la implementación de sistemas de información sobre seguridad ciudadana.
- Coordinar el trabajo de la Policía con la administración de justicia, el gobierno municipal, las instituciones de la sociedad civil, la comunidad y la familia.
- Transferir competencias asignadas a la Policía Nacional a los poderes locales y la ciudadanía, en el marco de la descentralización del Estado y el principio de subsidiaridad.
- Organizar en los municipios la instancia de Dirección de Seguridad Ciudadana para el diseño de las políticas transversales y sectoriales respectivas.
- Establecer la normatividad que permita a los poderes locales cooperar, intervenir y coordinar programas y acciones tendientes a fortalecer la gestión pública de seguridad ciudadana, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.
- Apoyar la aprobación de ordenanzas sobre el fomento de la participación ciudadana, promoción de las veedurías ciudadanas, intervención en la violencia intrafamiliar y de género, profesionalización de la Policía, regulación de horarios de funcionamiento de actividades comerciales y turísticas con expendio de bebidas alcohólicas.
- Capacitar a funcionarios de los gobiernos seccionales que tengan bajo su responsabilidad la seguridad ciudadana.
- Desarrollar una estrategia de información, comunicación y educación (IEC) a nivel del gobierno seccional y nacional sobre los planes de seguridad ciudadana y sus resultados.

- Disminuir el riesgo a través del control del mercado de seguridad privado: defensa personal, armas, guardianía, alarmas, seguros, etc.
- Desarrollar planes integrados de seguridad ciudadana a nivel local con estrategias y mecanismos de rendición de cuentas.
- Promover la firma de convenios entre los municipios y la ciudadanía organizada, para implementar programas, proyectos y acciones de seguridad ciudadana.
- Diseñar el Sistema de Seguridad Ciudadana mediante la reforma y el fortalecimiento de los órganos estatales en función de la legalidad de las instituciones y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.
- Fortalecer el sistema de seguridad ciudadana a nivel nacional con descentralización de la planificación, ejecución y control social a cargo de los gobiernos seccionales en conformidad con la Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Institucionalizar los Consejos de Seguridad Ciudadana presididos por el alcalde y conformados con representantes de la sociedad civil, como la instancia de definición de las políticas concretas, la implementación de los programas, la ejecución de los proyectos y el monitoreo de la problemática de inseguridad.
- Conformar Comités Ciudadanos de Seguridad en las unidades territoriales de base (barrios, parroquias).
- Fortalecer la organización y liderazgo comunitarios para coadyuvar a una efectiva participación de la ciudadanía en los esfuerzos tendientes a articular acciones conjuntas para erradicar la inseguridad ciudadana.
- Apoyar las comisarías de la familia y la mujer como instancias permanentes y comisarías itinerantes que puedan llegar a los lugares distantes y marginados del país.

- Diseñar mecanismos y promover prácticas de resolución pacífica y no judicializada de los conflictos, sobre la base de una pedagogía de convivencia ciudadana.
- Implementar instancias comunitarias de resolución de conflictos, comisarías de la familia y de género, instancias de conciliación y arbitraje, para diseñar mecanismos de reducción de la conflictividad social.
- Incorporar al Sistema de Seguridad Ciudadana mecanismos alternativos de solución de conflictos que respeten la diversidad cultural y pongan en práctica la justicia consuetudinaria.
- Establecer un sistema de presidio que mejore las condiciones de vida de los presos, que asegure su reinserción en la sociedad mediante actividades como el trabajo comunitario, capacitación profesional, formación a distancia usando las nuevas tecnologías de la comunicación, el desarrollo de capacidades técnicas y artísticas, etc..
- Conformar una red interinstitucional de reinserción del detenido en la sociedad, mediante un trabajo con ONG y empresas privadas que garanticen trabajo a las personas que salen de las cárceles, así como empleo emergente impulsado por las municipalidades.
- Respaldar el mejoramiento de la infraestructura carcelaria.
- Instaurar observatorios de seguridad ciudadana en los gobiernos seccionales y a nivel nacional en la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno.
- Crear redes de seguridad para que exista una intercomunicación oportuna y eficiente entre los equipos de seguridad privada, la Policía Nacional, las instituciones públicas y los radioaficionados.

Información y tecnología

Es indispensable el diseño de un subsistema de información que incluya indicadores sobre violencia y seguridad ciudadana, herramientas estandarizadas de recolección de datos sobre la violencia, una metodología de interpretación que se adapte a las condiciones de los diversos contextos de la violencia, y mecanismos de transparencia y comunicación en doble vía con la sociedad.

En materia de información y tecnología la política pública de seguridad ciudadana tiene los siguientes objetivos específicos:

- Promover grupos de investigación en los centros especializados para definir una tipología de violencias, problemas culturales en las denuncias y metodologías para captar el hecho violento.
- Crear grupos temáticos descentralizados, interinstitucionales e interdisciplinarios de análisis de las violencias, que provengan de grupos de reflexión universitarios, públicos y/o ONG.
- Diseñar y establecer un Sistema Integrado de Información y Análisis permanente y confiable de las violencias (causas, manifestaciones, grupos de riesgo, organización delictiva, factores, evolución del fenómeno, etc.) para diseñar políticas y monitorear su ejecución. Contar con una base de datos nacional (indicadores, índices, banco de proyectos exitosos, bases de datos de especialistas, etc.).
- Establecer un mecanismo periódico y continuo de difusión de la información (violencia en cifras), para el análisis y la toma de conciencia de la población y las instituciones involucradas en la estrategia.
- Crear observatorios locales de seguridad ciudadana que aporten información cualitativa y cuantitativa sobre la materia y sirvan para el diseño de las estrategias de seguridad integrada que las comunidades requieren.

- Implementar los observatorios cantonales de seguridad que deben contar con un sistema descentralizado de información y análisis de datos, articulados al sistema nacional.
- Instituir una conferencia virtual sobre seguridad ciudadana, una página web, boletines y otras herramientas modernas de comunicación, con participación de representantes institucionales y expertos a fin de legitimar las instituciones y la normativa pertinente.
- Desarrollar campañas masivas de IEC: información, comunicación y educación, que refuercen las actividades de prevención y control de la violencia.
- Apoyar la difusión de materiales educomunicacionales que promueven la paz, el respeto a la diversidad, los derechos humanos y demás valores universales.
- Desarrollar campañas masivas tendientes a prevenir la violencia y cuando ésta se ha producido procesarla adecuadamente.
- Implementar y mejorar los sistemas y tecnologías de vigilancia pública.
- Establecer una política de comunicación que incluya un debate sobre el papel de los medios de comunicación en la seguridad ciudadana, el desarrollo de campañas de educación cívica, la promoción de las acciones de legitimación institucional y de difusión de las políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Promover cambios en la programación de los medios de comunicación para evitar que se transmitan programas violentos, atentatorios contra la seguridad ciudadana y la dignidad de las personas.
- Promover en la sociedad una actitud crítica ante el comercio de productos audiovisuales de carácter sexista, racista, discriminador y violento.

- Promover la eliminación de productos audiovisuales sexistas y violentos en los medios de comunicación, y difundir los contenidos de los instrumentos internacionales y nacionales que benefician a los sectores sociales más vulnerables.
- Lograr que los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión), adopten una política de no violencia y de respeto a la persona.

Anexo Participantes del diálogo de concertación “Hacia una política de seguridad ciudadana en el Ecuador” Acuerdo de Tabacundo - 16 de mayo de 2003 Organizado por Fundación Futuro Latinoamericano	
Felipe Adolf	Pastor de la Iglesia Luterana - Quito
Virginia Andrade	Gerente Comercial IPAC - Guayaquil
Felipe Burbano	FLACSO-Quito
Cumandá Campi	Vicepresidenta Nacional de la Casa de la Cultura Babahoyo
Mario Conejo	Alcalde de Otavalo
Fernando Cordero	Alcalde de Cuenca
Boris Cornejo	Vicepresidente Fundación Esquel
Fabián Corral	Corral Sánchez Abogados
Nelsa Curbelo	Directora Ejecutiva de Ser Paz
Lolo Echeverría	Director de Noticieros de Gamavisión
Patricia Estupiñán	Editora General de Vistazo-Guayaquil
Ernesto Estupiñán	Alcalde de Esmeraldas
Anastasio Gallego	Universidad Santa María-Guayaquil
Roberto Hanze	Presidente Consejo de Universidad Santa María
Virgilio Hernández	Subsecretario de Gobierno
Andrés Hidalgo	Presidente de la Comisión de la Ciudad de la CCQ
Oswaldo Jarrín	Jefe del Comando Conjunto de las FFAA.
Yolanda Kakabadse	Presidenta Ejecutiva de FFLA
Guillermo Landázuri	Presidente del Congreso Nacional
Jaime Mantilla	Director Diario Hoy
Silvino Mina	Presidente Fundación Amiga
Paco Moncayo	Alcalde de Quito
Mae Montañó	Coordinadora del Foro Permanente de Mujeres de Esmeraldas
Medardo Mora	Rector de la Universidad Laica Eloy Alfaro
Juan Patricio Navarro	Director Ejecutivo de Pacto Social y Económico
Benjamín Ortiz	Director General Diario Hoy
Paola Pabón	Coordinadora de la Dirección de Desarrollo Comunitario HCPP
Francisco Proaño	Viceministro de Relaciones Exteriores
Mario Ribadeneira	Presidente de la CCQ
León Roldós	Rector de la Universidad de Guayaquil
María Paula Romo	
Edgar Vaca	Comandante General de Policía
Pedro Zambrano	Director El Diario Ediasa

Segunda sección

Proyecto Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Exposición de motivos

La violencia en el Ecuador, en la última década, se ha incrementado significativamente en todas sus formas, de manera especial, aquella que proviene del fenómeno delincriminal. Este hecho ha generado niveles de inseguridad social, que ha llegado a la población ecuatoriana y se destaca como uno de los problemas principales de la vida y convivencia social.

Este crecimiento significativo de la delincuencia, ha demandado un proceso de intervención y control mayor por parte de la Policía Nacional y de la Función Judicial. En 1993 la Policía Nacional detiene a 27.974 delincuentes, mientras que en 1998 a 29.885, de los cuales, el 54% corresponde a delitos contra la propiedad y el 42% a delitos contra personas, principalmente robos y asaltos. De las 56.863 denuncias realizadas, solo 27.467 son detenciones, lo que manifiesta delitos niveles altos de impunidad. Situación que se ha llevado a que en ocasiones la población haga justicia por sus propias manos.

En los últimos años se han constituido verdaderas empresas del delito, articuladas en redes transnacionales. El delito generado por la necesidad de la sobre vivencia ha pasado a un segundo plano, en importancia, frente a otras formas delictivas.

El auge delincriminal ha ocasionado, como es obvio, una enorme sensación de inseguridad y un ambiente generalizado de peligro en el que se desenvuelven todas las actividades.

Hay que considerar, que el fenómeno de la inseguridad también proviene de condiciones naturales respecto a las cuales existen medidas limitadas para prevenir los efectos negativos como las carástrofes. Además, es necesario tomar en cuenta, la inseguridad que tienen las personas que trabajan en edificios públicos o privados, en los que no se han tomado medidas encaminadas a prevenir situaciones de riesgo provenientes de incendios, terremotos u otros flagelos.

La violencia e inseguridad, si bien tiene en la delincuencia común su mejor expresión, no deja de estar presente también en otros espacios de la vida social, como la familia, el barrio, la comunidad, lo que confirma la existencia de una cultura de violencia como modo privilegiado, para la resolución de los conflictos en la convivencia familiar y social. Es este hecho de violencia, tanto delincencial, familiar, como social el que ha determinado que la ciudadanía tenga una percepción negativa sobre la seguridad que vive la población.

Los niveles de percepción de inseguridad son tan graves en la población ecuatoriana, que, en Febrero de 1998, el 50.63% consideraba que apenas existía algo de protección contra la violencia y 39.75% pensaba que no existía ninguna clase de protección contra las personas y la propiedad. De hecho, para el mismo año, el 82.93% mencionó que la Policía Nacional no había solucionado los problemas de denuncias presentadas, lo cual implica que el desempeño institucional de esa entidad fue en ese año deficiente.

Ante esta realidad las instituciones públicas han concretado, aunque limitadamente, estrategias y acciones encaminadas a superarla.

En estos últimos años se ha evidenciado una preocupación especial de algunos municipios del país, que han contribuido decididamente con la seguridad ciudadanía, poniendo especial atención a esta problemática que ha sido incluida dentro de sus planes de acción.

En el país, existen manifestaciones claras, por parte de la iniciativa privada y de la ciudadanía no sólo para demandar a los poderes públicos garantías de seguridad sino también para contribuir al combate de la delincuencia, sin embargo de que no existe el marco jurídico legal correspondiente.

En el Congreso Nacional se aprobaron reformas a la Ley de Reforma Municipal disposiciones encaminadas al tema de la Seguridad y coordinación de la Policía Nacional con los municipios.

Se requiere señalar, que a la violencia e inseguridad social, se la combate usualmente, recurriendo a la represión, en una clara manifestación de

que la violencia se combate con violencia, lo que, naturalmente, puede conducir a situaciones más graves dejando a un lado lo que debe hacerse primordialmente, es decir, la prevención planificada y permanente.

Por lo tanto, es necesario generar una concepción y actitud en las instituciones y en la población, poniendo énfasis en la prevención, a través de la organización de la ciudadanía e instituciones suficientemente idóneas que procesen democráticamente los conflictos sociales. Es decir, generar una visión alternativa, que demande la intervención de los poderes públicos para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana pero que al mismo tiempo articule a la sociedad civil, en un proceso de concertación que haga posible un ambiente de paz, de convivencia ciudadana y solidaridad.

Es necesario entonces avanzar en materia de legislación, estableciendo el marco legal que regule una alianza estratégica entre el gobierno central, los gobiernos seccionales, la sociedad civil, la comunidad y la policía, como condición esencial de seguridad y convivencia ciudadana, que manteniendo el control del fenómeno delincencial, se encamine a su prevención, atendiendo todos los tipos de violencia que se dan en la sociedad y, orientando a construir una sociedad de paz y respeto a los derechos ciudadanos.

Todos estos elementos demandan de un marco jurídico que conjugue los esfuerzos públicos y privados, en muchos casos dispersos, y articule un Sistema Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, para coordinar las estrategias y acciones de todas las instituciones que se encuentran relacionadas con el tema de la seguridad. Vale decir, la conformación de un Sistema y la formulación de una estrategia nacional, que se oriente a la población y a todos los niveles institucionales, que contribuyen y pueden contribuir con la seguridad ciudadana.

Frente a esta propuesta alternativa, que contiene una nueva visión sobre la seguridad, el Congreso Nacional tiene un papel preponderante que cumplir, para hacerla efectiva, a través de la aprobación de las normas jurídicas, que creen un Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el mismo que tiene por finalidad combatir el fenómeno delincencial y prevenir todo tipo de violencia e inseguridad ciudadana, generando una cultura de paz, convivencia y solidaridad; e involucrando en el Sistema propuesto a todas las instituciones nacionales y locales, así como también, a los organismos de la sociedad civil, en la definición de una gran estrategia nacional orientada a cumplir con estos objetivos.

Esta Ley que proponemos, en fin, pretende mejorar la calidad de vida de la población previniendo y atenuando la violencia y contribuyendo a fortalecer la seguridad y convivencia ciudadanas. Impulsa el desarrollo de una cultura de tolerancia, respeto a los derechos humanos, convivencia social y solidaridad y fortalece el desarrollo y la eficacia institucional para la resolución pacífica de los conflictos.

Considerando:

Que, el poder público y la sociedad civil deben respetar y garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos previstos en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Ecuatoriano para que la seguridad ciudadana sea un derecho de todos los y las ciudadanos/as para vivir sin temor y con confianza.

Que, existen normas e instituciones en materia de seguridad ciudadana pero no hay una coordinación entre todas las entidades que trabajan en este ámbito para lograr una intervención más efectiva en cuanto a prevención y control de la inseguridad.

Que, la participación social en seguridad ciudadana es fundamental para lograr acciones eficaces en la prevención y control de la inseguridad.

Que, el problema de la inseguridad ciudadana se ha agravado en los últimos años, llegando a índices alarmantes, lo cual demanda la adopción de mecanismos y soluciones acordes con la gravedad del mismo.

Que, las reformas a la Ley de Régimen Municipal ha incorporado el tema de la seguridad y convivencia ciudadana para que los municipios en sus respectivas jurisdicciones coordinen acciones con la Policía Nacional.

Resuelve:

En uso de la facultad conferida en el numeral 5 del Art. 130 de la Constitución Política de la República, expedir la siguiente:

Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Título I

Definiciones

Art. 1.- Para efectos metodológicos en el tratamiento de esta Ley se plantean a continuación dos conceptos, el de Seguridad Interna y el de Seguridad Ciudadana, los mismos que se complementan y hacen posible la Seguridad Ciudadana Integral que debe fundamentarse en la Seguridad Humana:

Seguridad Ciudadana debe entenderse como el conjunto de acciones cooperativas, responsabilidad de los estados, los gobiernos y las instituciones con el apoyo de las organizaciones sociales encaminadas a reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población, y fortalecer los valores culturales y cívicos que mejoren la convivencia social.

La seguridad pública está orientada especialmente a preservar el orden público y la paz ciudadana, en un ambiente que garantice la convivencia de la población. Este tipo de seguridad se dirige hacia el hecho delincencial y a sus actores, por lo que órganos de seguridad actúan en forma preventiva anticipándose al cometimiento de los actos delictivos. En forma punitiva en coordinación con el Ministerio Público, desde el sometimiento de la infracción o acto delictivo para reprimirlo, hasta llegar a la reinserción social del infractor.

Título II

Objetivos generales

Art. 2.- Esta ley tiene como propósito normar la seguridad y convivencia ciudadana, prevenir la violencia y el crimen y proteger al ciudadano y ciudadana de todo tipo de inseguridad y violencia contra su integridad, la armonía social y sus bienes a través de los mecanismos e instancias de coordinación que se crearen o estén establecidos para el efecto.

Art. 3.- Esta ley tiene los siguientes objetivos:

- a) Coordinar a las instituciones públicas y privadas para prevenir las situaciones de riesgo, combatir la violencia delincriminal, los desastres naturales y la prevención a la población en todo tipo de riesgo.
- b) Procurar la convivencia armónica y sin violencia de los ciudadanos, la protección de los bienes públicos y privados, la libre circulación en las vías y espacios públicos y el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de sus libertades sin perturbación del orden público, y sin afectar el desarrollo de las actividades normales en el marco del estado de derecho y el equilibrio entre la libertad y la seguridad.

Art. 4.- Para conseguir sus objetivos esta ley establece las siguientes estrategias:

1. Generar procesos permanentes de planificación, prevención y rehabilitación para enfrentar a la violencia y a la delincuencia y todas las situaciones de riesgo que causen o puedan causar alteraciones negativas en los ámbitos naturales, sociales, y culturales.
2. Armonizar e implementar a nivel nacional entre gobierno, autoridades locales, entidades y ciudadanía organizada, las políticas y los planes seccionales de Seguridad Ciudadana.
3. Propiciar iniciativas ciudadanas para reducir, minimizar o eliminar los factores generadores de riesgo y violencia.

Título III

El Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Capítulo 1

Del sistema de seguridad y convivencia ciudadana

Art. 5.- Créase el Sistema Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana, SISCC, como un conjunto articulado y descentralizado de institucio-

nes, políticas, planes y estrategias que deberán aplicar coordinadamente las entidades públicas, privadas y la ciudadanía organizada, comprometida con el control y la prevención de la seguridad ciudadana.

Art. 6.- El Sistema Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará estructurado por los siguientes organismos:

1. El Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
2. Los Consejos Provinciales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
3. Los Consejos Cantonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
4. Los Comités parroquiales o barriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Capítulo 2

Del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Art. 7.- Créase el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como un ente de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía administrativa y financiera adscrito al Ministerio de Gobierno.

Art. 8.- El Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará conformado por:

1. El Ministro/a de Gobierno y Policía, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Educación o su delegado/a permanente.
3. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
4. El Ministro/a Fiscal General del Estado.
5. El Comandante General de la Policía.
6. El Presidente/a del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador CONCOPE, o su delegado/a permanente.
7. El Presidente/a de la Asociación de Municipalidades del Ecuador o su Delegado permanente.
8. El/la Defensor/a del Pueblo, o su delegado/a permanente.
9. El/la directora/a Nacional de la Defensa Civil.
10. Un delegado/a por los organismos de defensa de los derechos humanos.

11. El Subsecretario de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Gobierno quien actuará como Secretario/a permanente con voz pero sin voto, del Consejo Nacional de Convivencia Ciudadana.

Art. 9.- El Consejo Nacional estará presidido por el Ministro de Gobierno y Policía, quien tendrá la obligación de conformarlo.

Art. 10.- Son funciones del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana:

1. Definir las políticas públicas nacionales de Seguridad y Convivencia Ciudadana a ser aplicados, en forma descentralizada, por los respectivos Consejos provinciales y cantonales.
2. Elaborar, aprobar y ejecutar, los planes emergentes nacionales cuando las condiciones así lo requieran.
3. Fijar políticas de comunicación, de concienciación y sensibilización ciudadana para la seguridad y contribuir a generar una cultura de paz, equidad y tolerancia.
4. Fijar una política de participación de la sociedad civil y de control social en el sistema.
5. Conocer de la conformación de los consejos provinciales.
6. Coordinar y brindarles apoyo para la planificación de la seguridad ciudadana de los gobiernos seccionales.
7. Impulsar la conformación de los consejos donde no se hayan conformado.

Art. 11.- Créase en el Ministerio de Gobierno la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana, quien tendrá las siguientes funciones:

1. Implementar y dar seguimiento a las políticas de Seguridad Ciudadana definidas y fijadas por el Consejo Nacional.
2. Ejecutar los planes nacionales emergentes definidos por el Consejo Nacional
3. Coordinar, evaluar, dar seguimiento permanentemente a las instituciones y/o entes provinciales y/o cantonales que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

4. Constituir una Secretaría Técnica para efectos de implementar las tareas de la Seguridad y Convivencia Ciudadana.
5. Diseñar y operar el Sistema Nacional de Información, que contemple monitoreo, diagnóstico y estadísticas de la violencia delincuenciales y otros riesgos que atenten a la Seguridad Ciudadana.
6. Participará como Secretario permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana en sus reuniones ordinarias y extraordinarias, con voz pero sin voto.

Capítulo 3

Del Consejo Provincial de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Art. 12.- Créase el Consejo Provincial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CPSCC), con las siguientes funciones:

1. Aportar criterios al Consejo Nacional para la definición de la política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
2. Aportar criterios para la elaboración y el cumplimiento de los Planes Emergentes Nacionales y cooperar para el cumplimiento del Plan de emergencia.
3. Elaborar y ejecutar el Plan Provincial de Seguridad y Convivencia Ciudadana en base de la definición de la política nacional.
4. Realizar el seguimiento del Plan provincial, evaluar el cumplimiento del mismo, y rendir cuentas a la ciudadanía.
5. Pedir informes de resultados y evaluar los planes de las instituciones participantes del Consejo Provincial de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
6. Diseñar estrategias comunicacionales de concienciación y sensibilización ciudadana a nivel provincial, a base de las políticas fijadas por el Consejo Nacional.
7. Elaborar el presupuesto anual para financiar el Plan de Seguridad Ciudadana.

Art. 13.- El Consejo Provincial de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará conformado por:

1. El gobernador/a de la provincia, quien lo presidirá y convocará a este Consejo para su funcionamiento.
2. El prefecto/a de la provincia quien será el primer vicepresidente del Consejo Provincial.
3. El alcalde o alcaldesa de la capital de la provincia, quien será el segundo vicepresidente.
4. El/la Comisionado/a de la Defensoría del Pueblo.
5. El Comandante Provincial de la Policía Nacional.
6. El Fiscal Provincial.
7. Un representante de la Dirección nacional de la Defensa Civil.
8. Un representante de las Organizaciones de Derechos Humanos.

El Consejo convocará a organizaciones de la sociedad civil a presentar sus propuestas y a participar en el Consejo para elaborar y ejecutar el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En caso de ausencia temporal del Gobernador éste delegará a uno de los vicepresidentes la presidencia del Consejo, de conformidad a la trascendencia e importancia de la planificación y ejecución a tenerse en cuenta.

En el particular caso de la provincia de Pichincha, que no cuenta con Gobernador será el o la Prefecto/a, quien presidirá el Consejo Provincial de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Alcalde de Quito hará las veces de primer vicepresidente.

Capítulo 4

De los Consejos Cantonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Art. 14.- Créanse los Consejos Cantonales como entes rectores a nivel cantonal del Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Son organismos colegiados de nivel cantonal, integrados por entidades públicas, privadas y la ciudadanía organizada, encargados de velar por el cumplimiento de la seguridad y convivencia ciudadana según lo establece la Ley.

Tendrá como sede de su funcionamiento el Municipio del cantón.

Art. 15.- Son funciones de los Consejos Cantonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana las siguientes:

1. Elaborar, ejecutar y dar seguimiento a los planes locales, priorizando las necesidades del cantón y tomando en cuenta las políticas de seguridad definidas por el Consejo Nacional.
2. Incorporar en los planes locales y de emergencia acciones de protección y atención a la población en situación de riesgo.
3. Crear mecanismos de coordinación y participación de las organizaciones de la sociedad civil a fin de dar cumplimiento a los planes cantonales.
4. Diseñar un plan de concienciación y sensibilización ciudadana en base a las políticas fijadas por el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
5. Coordinar los planes de Seguridad Ciudadana con los de Defensa Civil.
6. Diseñar a nivel cantonal el observatorio de la Seguridad Ciudadana que contemple el monitoreo, el diagnóstico y estadísticas de la violencia delincinencial y otros riesgos a la seguridad del cantón.
7. Informar anualmente sobre la aplicación de los planes locales al Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
8. Coordinar los planes y acciones con los comités parroquiales o barriales de seguridad y convivencia ciudadana.
9. Elaborar su presupuesto anual para la planificación de la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Art.16.- El Consejo Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará conformado por:

1. El Alcalde o alcaldesa del cantón, quien lo presidirá.
2. El/la Jefe o Jefa Político/a
3. El/la Coordinador/a de las Juntas Parroquiales, o su delegado/a.
4. El comandante provincial o cantonal de la Policía Nacional
5. Un/a representante de los medios de comunicación cantonal, o su alterno/a.

6. El Jefe cantonal de la Defensa Civil.
7. Un representante de los Organizaciones de Derechos Humanos del cantón.
8. Un/a representante de las organizaciones no gubernamentales que atiendan a la población en riesgo.

El Consejo convocará a organizaciones de la sociedad civil a presentar propuestas y a participar en el Consejo para la elaboración y ejecución del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Art. 17.- Para cumplir estas funciones el Consejo cantonal de Seguridad Ciudadana recomendará la creación en el Municipio de un departamento o dirección de Seguridad y Convivencia ciudadana que nombrará un Jefe o Director/a, quien hará de secretario/a con voz pero sin voto en el Consejo Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En caso de no existir Director de Seguridad, el Municipio designará una persona para que cumpla las funciones de Secretario del Consejo Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Capítulo 5

De los Comités Parroquiales o Barriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Art. 18.- Los Comités Parroquiales o Barriales se conformarán con la participación voluntaria de ciudadanos o ciudadanas pertenecientes al barrio o parroquia, y tendrán por funciones las siguientes:

1. Realizar acciones contempladas en el Plan Provincial y/o Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con la participación de la comunidad y entidades que trabajan en la parroquia o en el barrio.
2. Ser los veedores ciudadanos del cumplimiento de la seguridad por parte de las entidades que conforman el SISCC.
3. Aportar en la elaboración y ejecución de los Planes Provinciales y Cantonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Título IV

De los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Art. 19.- Los Planes provincial o cantonal deberán contener por lo menos los siguientes aspectos:

1. Un diagnóstico de inseguridad provincial o cantonal y la priorización de las áreas de intervención.
2. Los objetivos o metas a ser alcanzadas en el período.
3. La definición de las estrategias y acciones a ser desarrolladas para cumplir los objetivos o metas.
4. Los programas y acciones que asumirán cada una de las entidades que conforman los Consejos.
5. Estrategias de coordinación con entidades que no son del SISCC.
6. La descripción de los resultados a ser alcanzados y un cronograma de actividades.

Art. 20.- Los objetivos o metas que no fueran cumplidas, total o parcialmente en el período de la planificación anterior y que todavía se consideraran prioritarios, deberán incluirse en el siguiente Plan provincial o cantonal.

Art. 21.- Las entidades que integran el SISCC que dan atención a la población en cuanto a seguridad ciudadana, deberán ejecutar los planes, programas y proyectos que acuerden los Consejos provinciales y cantonales.

Tienen la responsabilidad de realizar las funciones determinadas en las leyes que les rige a cada uno de ellos y aquellas funciones decididas en los planes por los Consejos de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Art. 22.- La coordinación que se establezca con cualquier entidad fuera del SISCC deberá contemplar las responsabilidades que corresponda a cada una de las partes mediante convenios, acuerdos, carta compromiso o cualquier otro, suscrito entre las partes, los mismos que no requerirán de otra formalidad que la suscripción y que será ley para las partes.

Art. 23.- Las compañías de seguridad privada participaran en actividades de prevención de la Policía Nacional de acuerdo a los planes provinciales y cantonales de seguridad y convivencia ciudadana

Art. 24.- Los Consejos provinciales y cantonales coordinarán a otras instituciones, y a las compañías de seguridad privada y entidades de servicios de seguridad destinadas a la protección y vigilancia especializada, al interior de instalaciones y en puntos fijos de áreas sensibles a fin de salvaguardar la integridad física de personas, instalaciones y equipos bajo la subordinación de la Policía Nacional y de acuerdo a su respectiva ley.

Título V

Del Sistema de Información sobre Seguridad Ciudadana

Art. 25.- El Sistema de Información sobre Seguridad Ciudadana consistirá en una información estadística ordenada y sistematizada según las áreas de intervención, y según los hechos ocurridos o infracciones cometidas. Se deberán cuantificar las denuncias y especificar las acciones tomadas. De la misma manera se deberán registrar las acciones preventivas adoptadas.

Disposiciones Transitorias

Art. 26.- Los Consejos funcionarán en las sedes señaladas en esta Ley y se les brindará todas las facilidades para que funcionen adecuadamente.

Art. 27.- Las entidades u organismos públicos creados hasta esta fecha que tengan fines iguales o similares al Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana deberán integrarse al mismo en un tiempo no de mayor cuatro meses a partir de la aprobación de esta ley.

El reglamento de esta Ley será aprobado en el plazo máximo de dos meses y los reglamentos de cada uno de los Consejos un mes después de aprobado el Reglamento General.

Bibliografía

- Borja, Raúl. 2004. *Ecuador: Violencia y Seguridad Ciudadana*. Quito: Ediciones Gallo Rojo.
- Carrión, Fernando. 2005. *La seguridad ciudadana: óptica desde lo local*. Informe de consultoría - Fundación Esquel / FLACSO / ILDIS-FES, Quito.
- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Diamint, Rut. 2000. *Demilitarizing security agenda*. Working paper. Universidad Torcuato Di Tella.
- Diario El Comercio, varias ediciones.
- Jarrín, Oswaldo (Compilador). 2004. *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, Memoria del proyecto – Primera fase, FLACSO / Fundación Esquel, Quito.
- Ley de Vigilancia y Seguridad Privada.
- Memorias del Seminario Internacional “Políticas Públicas Seguridad Ciudadana”, FLACSO / ILDIS-FES / Fundación Esquel / UN-HABITAT, Quito, marzo de 2005.
- Ministerio de Gobierno y Policía, Estatuto por procesos, N.0244-A, para la modernización administrativa del Estado, Objetivos del Ministerio de Gobierno.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 3er. Informe, enero – mayo 2004.
- Organización de los Estados Americanos, OEA, A/G DEC.8 (XXV), Declaración de Montruis: Una nueva visión de la OEA, aprobada en la sexta sesión plenaria, realizada el 7 de Junio 1995.
- Organización de los Estados Americanos, OEA, A/G, 1380 (XXVI-090), Fortalecimiento de la seguridad ciudadana, resolución aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el 6 Junio 1996.
- Palomeque, Edison. 2002. “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador”, en *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, F. Carrión, editor. Quito: FLACSO.
- Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2004.
- Revista Blanco y Negro (Diario Hoy).
- Rivera, Freddy. 2005 *Política pública de seguridad ciudadana en Ecuador: los municipios*, Informe de consultoría. Quito: Fundación Esquel / FLACSO / ILDIS-FES.

- United Nations Development Programme, UNDP, Report 1994.
- Vega, Gustavo. 2005. *Educación y seguridad ciudadana*, Informe de consultoría . Quito: Fundación Esquel / FLACSO / ILDIS-FES.
- Villacrés, Nilhda. 2004. “Encuesta de victimización. Área urbana Quito, Guayaquil y Cuenca”, en *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, O. Jarrín, compilador. Quito: FLACSO.
- Villavicencio, Gaitán. 2005. *Delitos juveniles para la formulación de una política pública de seguridad ciudadana: el componente sobre delitos juveniles*, Informe de consultoría. Quito: Fundación Esquel / FLACSO / ILDIS-FES.

Este Libro se terminó de
imprimir en agosto de 2005
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador