

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO

(Sede Ecuador)

MAESTRÍA EN

CIENCIAS SOCIALES

CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

DELINCUENCIA CALLEJERA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

CIUDADANA EN QUITO (2001-2005)

JUAN CARLOS PACHECO GIRALDO

MARZO DE 2006

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos.....	7
Introducción	8
La posición de la delincuencia callejera frente al fenómeno violento	12
La ubicación del robo “predatorio” en la victimización y en la relación víctima-victimario	18
La hipótesis a defender	22
Capítulo 1: Un contexto problemático	25
1.1 Violencia, Transgresión y victimización	25
1.1.1 Los homicidios	25
1.1.2 Robos y agresiones.....	30
1.2 Quito: Un entorno propicio para la violencia y la delincuencia.....	35
1.3 Conclusiones.....	37
Capítulo 2: Explicaciones sobre las personas que delinquen.....	38
2.1 La discusión actual sobre la criminalidad y la violencia.....	38
2.1.2 Discusión Teórica: tomar un camino	39
2.1.2.1 Elementos generales	39
2.1.2.2 El enfoque epidemiológico	40
2.1.3 Personas que delinquen en el Cono Sur.....	45
2.2 El curso de vida (course of life): una perspectiva dinámica del crimen	47
2.2.2.1 Síntesis del estado del arte para las teorías del “curso de vida”	48
2.2.2.2 Teoría de Loeber y LeBlanc.....	50
2.2.2.3 Aged-Graded Theory.....	53
2.2.3 Discusión	53
Capítulo 3: La delincuencia callejera en Quito	55
Preámbulo	55
3.1 El “curso de vida” en las historias de personas que han delinquido	57
3.1.1 Infancia (0-10 años).....	58
3.1.2 Pubertad y adolescencia (10-18 años)	64
3.1.3 Transición a la adultez joven (18 y más años)	72
3.1.4 Desistir	79
3.2 Un ejemplo: el caso de Carlos, ¿puede el amor redimir?	82
3.2.1 Los antecedentes familiares	83
3.2.2 Un viraje decisivo: droga y robo.....	83
3.2.3 Años de droga y crimen.....	85
3.2.4 Cárcel y más cárcel	88
3.2.5 Esperanza hoy: ¿puede el amor redimir?	88
3.2.6 Moraleja	89
3.2.7. Algunos puntos de análisis	90
3.2.7.1 Explicación y la historia de vida de Carlos	90
3.2.7.2 Reflexiones generales	90
3.3 Conclusiones.....	91
Capítulo 4: La construcción de la agenda de Seguridad Ciudadana (2001-junio de 2005).....	98
4.1 Aspectos generales.....	98
4.2 La subida de Paco Moncayo a la alcaldía	99
4.2.1 Antecedentes.....	99
4.2.2 El comienzo	100
4.3 Cambio de rumbo: la dirección de Miriam Garcés	102

4.4.1 Un énfasis que no cuaja: la visión de salud	108
4.4.2 El Pacto por la Seguridad	109
4.4.2.1 La influencia de Bogotá.....	109
4.4.2.2 El diagnóstico en el documento “Pacto por la seguridad”.....	112
4.5 La presión ciudadana	114
4.6 La consolidación de la agenda: vigilantismo y control	116
Capítulo 5: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (NACIONAL)	123
5.1 Elementos generales	123
5.2 Los vacíos legales.....	126
5.3 La Presidencia de la República	127
5.4 El Ministerio de Gobierno y Policía	127
5.5 Municipio y Policía Nacional	129
5.5.1 La crisis de la Policía	129
5.5.2 Las relaciones de la Policía con el Municipio de Quito.....	129
5.5.2.1 CORPOSEGURIDAD y la Policía	130
5.5.2.2 El trabajo con la comunidad y la policía comunitaria.....	134
5.6 El Municipio de Quito y el Sistema Judicial	138
5.6.1 Introducción: la crisis.....	138
5.6.2 Las relaciones entre el Ministerio Público y el Municipio de Quito	140
5.6.2.1 El problema de la eficiencia y los CEMEJ	141
5.6.2.2 El programa de protección a testigos	141
5.7 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación.....	143
5.8 La Dirección Nacional de Género y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana	144
5.9 Conclusiones.....	146
Capítulo 6: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (LOCAL)	148
6.1 Elementos generales	148
6.2 La Dirección de Seguridad, el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Comisión de Seguridad del Concejo.....	148
6.2.1 El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.....	148
6.2.2 La Comisión de Seguridad del Concejo	150
6.3 El eje social y la Dirección de Seguridad.....	150
6.3.1 La Dirección de Salud	151
6.3.2 La Dirección de Educación	151
6.3.3 El Patronato San José.....	152
6.4 La gestión de la Dirección de Seguridad	156
6.4.1 La Unidad PA-VIF-G-MI	156
6.4.1.1 Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	158
6.4.1.2 Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ’s).....	159
6.4.2 La Unidad de Convivencia Ciudadana.....	162
6.4.3 La Policía Metropolitana.....	167
6.5 A modo de conclusiones: el reforzamiento del modelo situacional	168
Capítulo 7: Segundo problema. Miedo al crimen y control situacional	172
Introducción.....	172
7.1 Aspectos generales.....	173
7.2 La percepción de inseguridad y el miedo al crimen	173
7.3 El modelo tradicional: Miedo al crimen/percepción del riesgo	175
7.3.1 Las teorías tradicionales	176
7.3.1.1 La perspectiva sociodemográfica.....	176

7.3.1.2 El modelo ecológico	176
7.3.1.3 El modelo de las “actividades de rutina.....	177
7.3.1.4 El modelo de integración vecinal	177
7.3.2 El modelo a explorar	178
7.3.2.1 Las hipótesis	178
7.3.2.2 El miedo al crimen y las personas individualmente consideradas	180
7.3.2.2.1 Percepción de inseguridad y victimización	180
7.3.2.2.2 Sexo, edad y nivel educativo	181
7.3.2.2.3 Empleo e ingresos.....	183
7.3.2.3 El miedo al crimen y los jefes de hogar.....	184
7.3.2.3.1 La percepción de inseguridad y la victimización	184
7.3.2.3.2 Aspectos sociodemográficos	185
7.3.2.3.3 Empleo e ingresos.....	186
7.3.2.3.4 Solidaridad barrial.....	187
7.3.2.3.5 Sistemas de seguridad para el hogar	187
7.4 Modelo socio-político: Instigadores del miedo.....	189
7.4.1 La demanda ciudadana por mayor control.....	194
7.4.2 La construcción del miedo a partir de los medios de comunicación.....	198
7.4.2.1 Los periódicos.....	199
7.4.2.1.1 Los temas	199
7.4.2.1.2 Un ejemplo: el manual de seguridad impulsado por La Hora	203
7.4.2.2 La televisión	205
7.4.2.2.1 Aspectos generales.....	205
7.4.2.2.2 Los “Noticieros de la Comunidad” en Quito y su mensaje.....	207
7.5 Conclusiones.....	214
Capítulo 8: Tercer problema. Desconocimiento de la realidad.....	217
Introducción.....	217
8.1 Precariedad en la producción de conocimiento	217
8.1.1 Las encuestas de victimización	217
8.1.2 Ensayística, generalismo y ausencia de estudios para Quito	219
8.2 La debilidad del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	227
8.2.1 Aspectos generales.....	227
8.2.2 El tipo de información producida o procesada.....	228
8.2.3 Gestión de la información	232
8.2.4 Los cambios recientes.....	237
8.2.5 Los efectos del Observatorio.....	238
8.3 Conclusiones.....	240
8.3.1 Sobre las condiciones de la información.....	240
8.3.2 Sobre el Observatorio	241
8.3.2 Las consecuencias para la gestión.....	250
Conclusiones y Recomendaciones	252
Introducción: lo político es esencial.	252
A. Conclusiones generales	255
B. Recomendaciones.....	267
Bibliografía.....	282
ANEXO CAPÍTULO 2A	288
ANEXO CAPÍTULO 2B	292
ANEXO CAPÍTULO 3A	295

ANEXO CAPÍTULO 3B	300
ANEXO CAPÍTULO 4A	414

Capítulo 6: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (LOCAL)

6.1 Elementos generales

En el presente capítulo se hablará de la fragmentación y debilidad del Estado en el nivel local. Como anteriormente se señaló la Dirección de Seguridad deberá maniobrar en medio de la generalizada crisis estatal. Pero es que en el nivel municipal la fragmentación y debilidad persisten, afectando a su eje social y a la misma Dirección. Los cambios del alcalde Moncayo no alcanzan todavía al sistema de seguridad metropolitana.

En el primer mandato del Alcalde Paco Moncayo la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana era una dirección más, que no se encontraba articulada con otras direcciones. Solo en el segundo mandato es que se crea la “Secretaría de Desarrollo y Equidad Social”, que busca coordinar y articular al “eje social” de la administración. Esta sería una posible primera causa que explicaría el aislamiento de la Dirección de Seguridad frente al resto de la administración municipal. En lo que sigue se ilustrarán las limitaciones del modelo anterior, ya que la implantación del nuevo modelo es relativamente reciente. Solo al final se harán unos breves comentarios sobre las potencialidades y limitaciones del nuevo esquema de gestión para el Municipio.

Pero antes de entrar de lleno en el eje social, se hace necesario examinar dos instancias que deberían incidir en la política de seguridad ciudadana de Quito: el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Comisión de Seguridad del Concejo¹²⁷.

6.2 La Dirección de Seguridad, el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Comisión de Seguridad del Concejo

6.2.1 El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana

La constitución del Consejo Metropolitano de Seguridad en principio tenía la intención de constituirse en un ente decisorio de alto nivel dentro del Municipio. La participación institucional y ciudadana era amplia. Ello se ejemplifica con la reunión de 1ro de diciembre de 2004. Asistieron:

- Paco Moncayo, Alcalde de Quito.
- Pablo Ponce, Presidente de la Comisión de Seguridad del Concejo del DMQ.
- Margarita Carranco, Presidenta de la Comisión de Género y Equidad Social del Concejo del DMQ.
- Lorena Vinueza, Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana.
- Juan Salguero, Mayor del Ejército (1ra. División).
- Gustavo Lalama, Director de CORPOSEGURIDAD.

¹²⁷ El otro organismo que es CORPOSEGURIDAD ya fue trabajado más arriba.

- Alfonso Camacho, Coronel de Operaciones de la Policía Nacional.
- Gonzalo Mancero, Coronel y Comandante de la Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito.
- Máximo Jibaja, Intendente de Policía de Pichincha.
- Atahualpa Sánchez, Director de Emergencias Médicas 911.
- Medardo Oleas, Movimiento Marcha Blanca.
- Fernando Rea, Movimiento Marcha Blanca.
- Miguel Flores, Director Provincial de la Defensa Civil.
- Washington Pesantez, Ministro Fiscal Distrital de Pichincha.
- Edmundo Ruiz, General adscrito al Ministerio de Gobierno.
- Andrés Cordobez, Movimiento Marcha Blanca.
- Alioska Guayasamín, Movimiento Marcha Blanca.
- Hugo Yépez, Ingeniero del Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional.

La mecánica usual podía seguir el orden siguiente:

1. Lectura del acta anterior
2. Presentación de informes (Dirección de Seguridad, CORPOSEGURIDAD, Policía), sobre actividades y proyectos.
3. Varios

Con lo anterior se quiere señalar que la toma de decisiones no se realizaba en el Consejo. De hecho, ellas fueron muy reducidas en este espacio.

De manera tajante se puede decir que el Consejo Metropolitano de Seguridad ha sido un ente consultivo, que se reúne irregularmente¹²⁸ y que no tiene un poder de decisión. Esto se puede verificar con las actas y reuniones realizadas en 2003 y 2004.

De hecho las reuniones estaban condicionadas a la agenda del Alcalde, lo que hacía que se aplazaran según las circunstancias. Aunque no se tienen todas las actas de 2003, se puede constatar que en el segundo semestre hubo dos reuniones (octubre y noviembre, aunque había habido una en junio), que en 2004 hubo tres reuniones (abril, julio y diciembre) y que en 2005 hubo una reunión en febrero. Para ese semestre la irregularidad se acentuó a raíz del conflicto con el gobierno central.

La ventaja del Consejo es que hacía circular la información, pero en últimas las decisiones las tomaba el Alcalde.

¹²⁸ El Alcalde lo señalaba en la reunión del Consejo el 6 de octubre de 2003, y el 22 de febrero de 2005, en donde señalaba: "Lo más importante de este Consejo es que damos una muestra de civilidad y responsabilidad de que se puede trabajar coordinadamente dejando de lado intereses particulares. No le dejemos morir al ímpetu de este Consejo..." (Acta No. 1 de 2005, subrayado mío).

6.2.2 La Comisión de Seguridad del Concejo

Respecto de la Comisión de Seguridad del Concejo el asunto debe analizarse desde dos perspectivas: la gobernabilidad y el control político.

Al subir Paco Moncayo a su primera administración una de sus tareas fue la de conseguir la mayoría en el Concejo. Según lo recuerda Rodríguez (2004) el Alcalde, que tenía seis (de la Izquierda Democrática) de los quince votos en el Concejo, se enfrentaba a la mayoría de la Democracia Popular. Pero fue con el apoyo de una concejala del Movimiento Popular Democrático y de una concejala (ex-ID) que se inclinó la balanza a favor del Alcalde. Ya en las nuevas elecciones de 2002 la Izquierda Democrática consiguió cinco escaños más (quedando con nueve de los quince), lo que le generó seguridad con la mayoría absoluta. Con las elecciones del nuevo periodo (2004-2008) la mayoría de la Izquierda Democrática se mantendría. En resumen, el Alcalde Moncayo no tendría problemas de gobernabilidad y menos de oposición política. Así, su enfoque de seguridad ciudadana ha podido ser desplegado sin grandes contratiempos.

Desde el lado de la Comisión de Seguridad el funcionamiento ha sido irregular y su función de control político se ha minimizado en razón del control de la coalición del Alcalde. El Presidente de la Comisión es un fuerte aliado del Alcalde, lo que fortalece a este último en el Consejo Metropolitano de Seguridad, pero más claramente en CORPOSEGURIDAD.

Hay que recordar una vez más que el control podría ejercerse sobre las actividades del Eje Social o más específicamente sobre la Dirección de Seguridad, pero no sobre CORPOSEGURIDAD.

También se debe decir que la concejala Margarita Carranco (coordinadora de la Comisión de Equidad y Género del Concejo) se ha constituido en una de las impulsoras de las políticas frente a la violencia intrafamiliar, la cual ha apoyado desde el Municipio. También ha fomentado las relaciones con el CEPAM, Casa Matilde y otras, para así conformar una red. Fue por su impulso que se creó la Unidad de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil en la Dirección de Seguridad. Y este es un aporte valioso al tema de la seguridad ciudadana desde el Concejo.

De esta manera, la inoperancia del Consejo Metropolitano de Seguridad, la ausencia de una oposición política en el Concejo, la irregularidad de los dos entes y el control político del Alcalde sobre CORPOSEGURIDAD, el Concejo y el mismo Concejo de Seguridad, desplazan la discusión a la Dirección de Seguridad (controlada por el Alcalde), al enfoque del mismo Alcalde y a la Policía.

6.3 *El eje social y la Dirección de Seguridad*

El objetivo fundamental del Eje social es que debe promover la creación de una sociedad equitativa e incluyente, que respete la diversidad social y cultural.

De la Secretaría del Eje Social dependen las direcciones de Salud, Educación y Seguridad Ciudadana. Esta Secretaría coordina acciones con las corporaciones que actúan en el área social (Fundación Patronato San José, Fundación Museos de la Ciudad, Fundación Cara, ConQuito, etc.).

6.3.1 La Dirección de Salud

Desde la Dirección de Seguridad a los Centros de Salud se les capacita sobre la ley 103 para que no se constituyan en cómplices o encubridores por no presentar la denuncia respectiva en el caso de detectar casos de maltrato o violencia, y evitar asimismo ser sancionados. El temor básico del personal médico es a las represalias.

La limitante aquí es que si las personas maltratadoras conocen que los Centros de Salud denuncian el maltrato infantil, no van a acercarse a estas instituciones para que los menores reciban ayuda. La salida al problema tiene que ver con que la posibilidad de denuncia no se presente públicamente y que el control del maltrato también se realice por otras vías, como son las escuelas y la misma comunidad.

Pero el programa más intenso que ha interconectado a la Dirección de Seguridad y a la Dirección de Salud es el de Escuelas Saludables.

Hay que recordar que el programa de Escuelas Saludables es un programa integral, que involucra elementos de salud humana (físicos, sanitarios, ambientales, emocionales y afectivos). Para éste fin se consideraba que las escuelas debían ser concientes de que se debía contar con aulas amplias, espacios físicos y mobiliario adecuado, iluminación, baterías sanitarias acordes con la edad, espacios de recreación y seguridad. A ello se sumaría la promoción de hábitos alimentarios y estilos de vida saludables con el afán principal de mejorar la calidad de vida de los niños y niñas. Según el programa una escuela saludable incluye en su gestión los ejes temáticos de seguridad alimentaria, salud sexual y reproductiva y salud oral, que se deberán desarrollar a través de la capacitación y del tratamiento odontológico respectivamente. Este programa integró acciones con la Dirección de Seguridad Ciudadana. Allí se trabajaban aspectos alrededor de la seguridad en la escuela (frente a riesgos naturales y riesgos antrópicos) y elementos de seguridad en torno a la convivencia, elementos que incluían a la Policía Nacional.

6.3.2 La Dirección de Educación

Se puede decir que no hay coordinación con la Dirección de Educación. En palabras de algunos de los funcionarios de la Dirección de Seguridad el acercamiento ha sido difícil. Aunque se ha intentado un acercamiento en los niveles medios los resultados han sido negativos. En la operación la Dirección de Seguridad ha trabajado con las escuelas, dando capacitaciones y haciendo grupos de trabajo y de autoayuda (para detectar los problemas más frecuentes, qué se ha escuchado).

En Quito se ha impulsado la “Cátedra de la Ciudad del Plan Metropolitano de Educación (2001-2005)”¹²⁹:

Cátedra de la Ciudad. Se trata de una propuesta que aporta a la consolidación de las bases de la nueva educación en el país, para dar mayor consistencia y calidad a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local y nacional. Es la educación ciudadana que tiene como propósitos valorar los referentes de identidad, mejorar procesos de diálogo, fortalecer las competencias ciudadanas, conocer derechos y deberes e incorporarlos como parte del comportamiento diario de la comunidad. Esta propuesta se ha validado con 14.000 estudiantes del distrito y se ejecutará en las 22 provincias del país gracias a un convenio con el Ministerio de Educación.

La Dirección de Educación tiene en esta cátedra, que se imparte en todos los niveles. Por ejemplo, en el libro de primero a tercer año se les enseña a los niños sobre sus orígenes, sobre los lugares de la ciudad y su historia, la convivencia y solidaridad (familiar, en la escuela), la tolerancia, las costumbres y tradiciones (fiestas, comidas, lugares). También se habla del respeto a las normas (en la familia, la escuela, el barrio, la ciudad), del asco, la responsabilidad, de los derechos, la tolerancia, la diversidad, el medio ambiente.

En el libro de cuarto a séptimo año se enfatiza en el cumplimiento de las normas, de la ley, en la justicia y la corrupción, el problema del bien común. En el apartado sobre la paz y la seguridad se trata el tema del conflicto cotidiano en la ciudad, del problema de la convivencia en la escuela, en el hogar, la vía pública, y las maneras de afrontar los problemas. De allí se pasa a los peligros de la ciudad: tránsito, asaltos, pandillismo, accidentalidad, secuestro, homicidios, alcoholismo y droga, robos. Al final se decide y se resuelven los problemas.

Para los estudiantes de octavo a décimo el tema de la ciudadanía social, cultural, económica y política es fundamental. Allí se trabajan las normas, los derechos (humanos, civiles, económicos, sociales, culturales y políticos), y se habla de la cultura de la paz y sobre el medio ambiente. Es una cátedra de educación ciudadana.

La ventaja de este enfoque es que introducen los temas de la convivencia y la seguridad en un espacio más amplio: el de la ciudad.

La Cátedra de la Ciudad representa un mensaje que no se concentra en el miedo, la violencia y la represión. Considera en términos más amplios el problema de la ciudadanía, la participación, la tolerancia, etc., por lo que es una visión adaptativa que representa aspectos positivos de la seguridad humana.

El alcance de la Cátedra de la Ciudad se imparte en los 46 colegios que pertenecen al Distrito Metropolitano, lo que hace que su alcance sea reducido, pues no quedan cubiertos el resto de colegios, que son la mayoría.

6.3.3 El Patronato San José

Históricamente hay que entender que los patronatos existentes en Quito (norte, centro y sur) se habían orientado al área de salud, con una atención general y un buen aprovisionamiento en infraestructura. Ello

¹²⁹ En: http://www.quito.gov.ec/municipio/alcalde/m_ale_ges_qparticipativa3.htm

significaba que la gente pensaba que los patronatos eran la expresión del servicio de salud de la ciudad y, según Wilson Flores (Director Ejecutivo del Patronato), tenían una muy buena imagen pública. En este sentido entraban en competencia con los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública.

En la época de la subida de Paco Moncayo existía una Dirección de Higiene y los Patronatos (todavía como servicios de salud) eran dependientes de la oficina de patronato manejada por la esposa del Alcalde (Directora, secretaria, junta directiva conformada por los directores de cada patronato). En ese momento el Alcalde planteó el Programa de Quito como una ciudad justa, solidaria e incluyente. Esta lectura permitió el abordaje y manejo de grupos en condiciones de vulnerabilidad. Se crea en ese momento la Dirección Metropolitana de Salud, que articula todos los servicios y a los patronatos, que como fundaciones continúan siendo autónomas. La Oficina del Patronato desaparece, mientras que la imagen “Patronato” se decide mantener (a raíz de una encuesta).

Se crea la Fundación Patronato San José, con una asamblea, unos órganos internos de dirección y de apoyo administrativo. En un principio la institución fue ubicada como empresa, pero posteriormente se adscribió a la Secretaría del eje social.

Desde ese momento la Fundación Patronato San José se encargaría de las poblaciones vulnerables, con la ventaja de tener algunos recursos del Municipio para sus primeros años de funcionamiento, debiendo conseguir recursos y alianzas por convenios.

Las áreas de trabajo son la de (a) niños trabajadores, niños de calle; (b) discapacidades (c) adultos mayores en situación de mendicidad e indigencia; (d) jóvenes; (e) mujeres y violencia y (f) adolescentes embarazadas.

En general la Fundación no es ejecutora directa, sino que trabaja en asocio con los operadores. Así, se constituyen centros de referencia para niños, adultos mayores, personas con discapacidades, que no se constituyen en ancianatos, guarderías, ni albergues, etc. El aprendizaje ha llevado a pensar y diseñar programas que no institucionalicen a las poblaciones beneficiadas (como antes se hacía).

Según el Director del Patronato el énfasis inicial en niños se enlazó con los movimientos internacionales a favor de la niñez, los cuales estaban muy activos hacia el año 2000. Se comenzó a trabajar con la Fundación PAN del salesiano Eduardo Delgado. Se pensó que el mejor modelo (en contraste con los salesianos) era el de centro de referencia como centro afectivo para apoyar a estos niños trabajadores¹³⁰ en asco, comida, apoyo pedagógico y computación. Se fundó en junio de 2001 la “Casa de la Niñez”, a la cual se le integró también la población de niños en situación de calle (que en un principio se calculó que no eran más de cien). El Hogar de

¹³⁰ Se entiende entonces que este programa inicial no fuera “institucionalizante”, ya que estos niños no representaban necesidades de “atención total”.

Vida para Niños en Conocoto (fundado en abril de 2002) se constituye en un albergue por la edad de los niños que no tienen lazos familiares. Se descubrió que había muchos niños de fuera de Quito, que iban a parar a la ciudad. El esquema de albergue lo que hacía era atraer a poblaciones no solo de Quito, sino también de fuera, que se sumaban a los programas que se desarrollaban¹³¹. Ello ha llevado a plantear la creación de vínculos con los municipios expulsores de población, como fue el caso de la coordinación con Ambato, para tratar el tema de la parroquia de Pasa. El inconveniente, según el Director, es que los lugares que expulsan población no están interesados en el fenómeno, como sucedió en Otavalo.

El Hogar de Vida No. 1 se fundaría en abril de 2002, buscando atender a adultos mayores en condiciones de indigencia y mendicidad. Allí se adelantarían labores de Albergue y alojamiento diurno y nocturno. Se impulsarían servicios de alimentación, apoyo psicosocial, atención médica, reinserción familiar, terapias ocupacionales con talleres de capacitación para elevar su autoestima y mejorar su calidad de vida y recreación y actividades culturales.

El 15 de mayo del 2002, a través de un convenio suscrito con el Municipio Metropolitano de Quito, el Centro de la Experiencia del Adulto Mayor, CEAM pasó a formar parte de la Fundación Patronato Municipal San José, como una entidad técnica especializada en este sector poblacional. Allí los usuarios y usuarias compartirán, producirán, aprenderán, se recrearán y recibirán una atención especializada y personalizada. Se promoverán la integración social y estilos de vida saludable¹³².

El programa para atención de indigentes entró a funcionar en 2003. Allí la Administración del Centro Histórico planteó que se trabajara con la Fundación Patronato para atender a las personas que vivían en la calle de esta zona de la ciudad. Con base en un diagnóstico que se había realizado y de una mapeación que ubicó a estas personas, se pasó a organizar un Foro con la participación de unas 30 instituciones que trabajaban con esta población. Hay que señalar que muchas veces las mismas instituciones (con una mirada de caridad) fomentan la mendicidad, como sería el ejemplo de repartir comida. Ello favorece la no salida de una población flotante y personas pobres que construyen su modo de vida aprovechando los recursos asistencialistas. Cuando funcionaba el albergue San Juan de Dios el modelo asistencial se reproducía: se daba comida y albergue, dejándose el resto de tiempo a las personas deambulando por la ciudad. El modelo cambiaría con la inauguración del Hogar de Vida 2. Sus antecedentes correspondieron a las siguientes actividades¹³³:

¹³¹ Según uno de los funcionarios del Patronato este fue el caso de Cuenca, que tradicionalmente no tuvo niños de calle, pero que con la acción de una institución que los atendía, generó una oferta que produjo una población que usaba los servicios. En la actualidad se ha crecido una población (y las instituciones), y que proviene preferentemente de la provincia de El Oro y de las ciudades de Guayaquil y Machala.

¹³² Véase: <http://www.fundacionpatronatosanjose.com/ceam.htm>

¹³³ Véase: <http://www.fundacionpatronatosanjose.com/home.htm>

En un principio, el proceso de acogimiento se realizó con brigadas itinerantes de los diferentes servicios de la Fundación Patronato que durante el día y la noche cubrieron todo el Distrito Metropolitano: constituyéndose como centros de referencia, en ese entonces, el albergue San Juan de Dios y el albergue San Martín de Porras del Terminal Terrestre.

En estos sitios fueron alojadas todas las personas acogidas, ésta circunstancia conllevó a la implementación de servicios complementarios durante el día por parte de la Fundación Patronato, como: atención en salud, ubicación de infantes en guarderías, derivación de mujeres en riesgo a los servicios de atención en la red de violencia intrafamiliar, incorporación de alcohólicos crónicos a actividades terapéuticas básicas tendientes a la disuasión del consumo de alcohol. Procesos siempre limitados por la falta de un espacio físico para desarrollarlos.

Sus servicios son los siguientes¹³⁴:

- *Procesos de intervención y ayuda humanitaria a grupos humanos en riesgo y población vulnerable del DMQ.*
- *Privilegia el acogimiento con calidad y calidez-como una forma de alcanzar cambios de estilos de vida y reinserción social.*
- *Alternativa terapéutica para la disuasión en el consumo de sustancias psicoactivas.*
- *Capacitación ocupacional para facilitar la reinserción laboral, familiar y social.*
- *Atención básica en salud.*
- *Protección social mediante la prestación del servicio de alojamiento transitorio a personas en situaciones de riesgo, para su posterior derivación a los servicios de la Fundación Patronato, a la Red de Violencia Intrafamiliar y/o a la Red de servicios especializados de protección y atención del sector público y privado del Distrito.*

SERVICIOS ESPECÍFICOS

SALUD

- *Provisión de alimentación completa.*
- *Atención médica emergente y chequeo rutinario.*
- *Abastecimiento de medicamentos.*
- *Ayudas técnicas.*
- *Remisión de pacientes a unidades médicas de la Dirección Metropolitana de Salud y/o del sector público.*

PSICOLOGÍA

- *Investigación, evaluación, análisis y seguimiento de cada uno de los casos.*
- *Terapia individual y grupal.*
- *Grupos de auto y mutua ayuda.*
- *Procesos formativos de promoción humana.*
- *Talleres ocupacionales productivos.*

TRABAJO SOCIAL

- *Orientación y atención social integral.*
- *Facilitar procesos de reinserción laboral, social y familiar.*
- *Reinserción necesaria y oportuna de casos a la Red de Servicios de la Fundación Patronato Municipal San José y del Distrito Metropolitano de Quito.*

EDUCACIÓN

- *Programa de compensación educativa*
- *Alfabetización*

EL ACOGIMIENTO

¹³⁴ Idem

El acogimiento constituye un proceso de acercamiento, disuasión, persuasión con calidad y calidez para su inmediata admisión en los servicios de la Fundación Patronato.

El Hogar de Vida 2 se crea como lugar transitorio, que es un espacio de acogimiento, de evaluación, de determinación de las situaciones y de referenciación inmediata hacia otros lugares (bien sea de la misma red del Patronato o bien fuera de ella).

Allí se ha creado el concepto de “comunidad terapéutica”. Los momentos entonces son los de acogida, pre-comunidad, comunidad (bajo el criterio de vínculo con autonomía). Su estrategia apunta hacia el logro de la autonomía y por ello se explica que después de la recuperación terapéutica (o con él) se de una capacitación para el trabajo.

En últimas, la Dirección de Seguridad ha financiado al Patronato con US\$40,000=.

6.4 La gestión de la Dirección de Seguridad¹³⁵

Como se puede observar en el organigrama (Gráfico 5.1) del capítulo 5 la Dirección de Seguridad tiene varias áreas de trabajo. Las más desarrolladas son sin duda la “Unidad de Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar, Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil” (Unidad PA-VIF-G-MI) y las jefaturas zonales (por las actividades que desarrollan). Se va a entrar al análisis de estas unidades, para después hacer unos breves comentarios sobre la Unidad de Convivencia Ciudadana y sobre la Policía Metropolitana.

6.4.1 La Unidad PA-VIF-G-MI¹³⁶

Hay que recordar que el tratamiento contra la violencia intrafamiliar, la violencia a la mujer y el maltrato infantil ha tenido un fuerte impulso desde el lado municipal. De hecho se ha planteado la conformación del Sistema Metropolitano de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil y que se muestra en el Gráfico 6.1.

En este sentido el planteamiento como sistema es optimizar al máximo los recursos existentes en el área metropolitana, coordinando acciones y metas.

La Unidad de VIF-G-MI se crea el 30 de septiembre del 2003, mediante resolución No 0073, haciendo parte de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana¹³⁷. Según la página WEB del Municipio¹³⁸, el objetivo de la Unidad es “*mejorar la calidad de vida y fortalecer la equidad social y de género de los/as habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la reducción de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil en un 30%, en diez años.*”

¹³⁵ Como ya se ha señalado no se va a hacer el análisis de la Unidad de Gestión del Riesgo.

¹³⁶ En este apartado no se trabajará el “Programa de Atención a Víctimas y Testigos” que se realiza con la Fiscalía. El tema se trabajará en el apartado referente a las relaciones de la Dirección con los entes nacionales. Respecto de los Centros Ternura Norte y Ternura Sur no se trabajará el tema, pues el convenio con el INNFA terminó en diciembre de 2004 y no fue reactivado.

¹³⁷ Según Lorena Vinuesa esta Unidad, después de varias consideraciones, fue ubicada en la Dirección de Seguridad Ciudadana.

¹³⁸ <http://www.quito.gov.ec/segur2/index.htm>.

Gráfico 6.1

Sistema Metropolitano de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato infantil



Imagen cedida cordialmente por la Dirección Metropolitana de Seguridad

La Unidad está compuesta por tres grandes ejes¹³⁹: (a) las Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar (Sistema de PAVIF-G-MI), impulsadas zonalmente; (b) los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ's); y (c) los Centros de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar CAP'S-VIF.

Un resumen de la estructura de la Unidad VIF se muestra en el Gráfico 6.2

¹³⁹ Según la Directora de UPAVIF la Secretaria de lo Social (y dentro la Unidad de Género), quienes se encargan de la creación de políticas en el área, que al momento se quería basar en una evaluación de las actividades, falencias, aciertos y desaciertos.

Gráfico 6.2

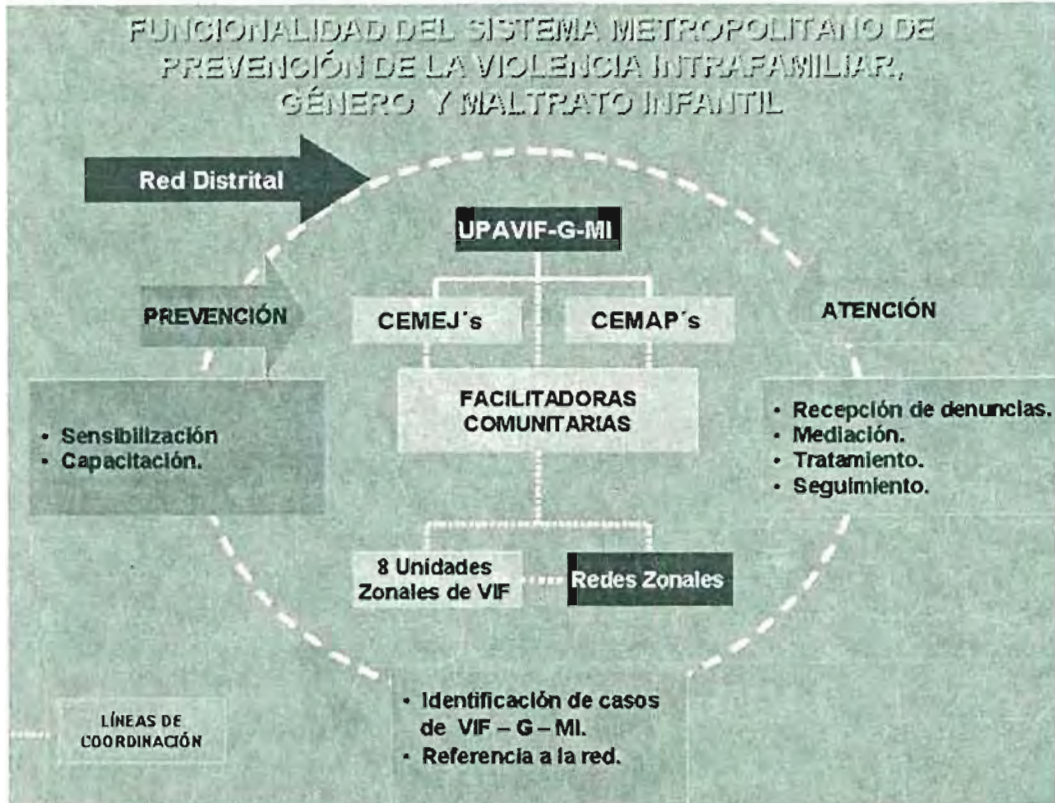


Imagen cedida cordialmente por la Dirección Metropolitana de Seguridad

6.4.1.1 Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar

Las Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar (Sistema de PAVIF-G-MI) conforman lo que es un programa de prevención que se realiza con las ocho administraciones zonales (con un responsable por zona), en donde participan instituciones que trabajan violencia intrafamiliar (centros de salud, centros educativos, casas de acogida o albergue, líderes comunitarias, Iglesia, etc.).

Es así que la prevención se realiza mediante la capacitación y sensibilización a las poblaciones. Los temas que se han tocado se refieren al marco legal (ley 103 que se refiere al problema de la violencia contra la mujer y la familia, derechos de los niños que se refieren al Código de la Niñez y la Adolescencia), resolución alternativa de conflictos, prevención del abuso infantil, “Campaña del Buen Trato” (autoestima).

Un ejemplo del trabajo es el que se desarrolla en las escuelas, en donde se busca involucrar a toda la comunidad educativa (estudiantes, docentes y padres de familia), en donde se capacita y se evalúa la asimilación de los temas. Es allí en donde se inscribe la participación de la Dirección en el “Programa de Escuelas Saludables”.

Una de las estrategias para apuntalar el trabajo de cada persona en las zonas es el de acudir a las universidades (por ejemplo se capacitaron 240 estudiantes de la Universidad Central y de la Universidad San Francisco) para que ayuden al monitoreo, la evaluación y eventualmente la capacitación.

La capacitación no solamente la ha dado la Unidad, sino también diversas instituciones (“Las Tres Manueles”, el CEPAM), lo que mejora la educación de las comunidades.

Existen dos grandes dificultades para el impulso de estas redes: el celo institucional y la falta de incentivos no solo para la participación, sino para la optimización de las acciones. En consecuencia se da una falta de cooperación, como sería el caso de compartir información. Es así que, de las instituciones inscritas nominalmente en la Red, menos del 50% está trabajando activamente (según entrevista a una coordinadora), mientras que el resto no participa o lo hace eventualmente.

6.4.1.2 Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ's)

Hasta la actualidad se han conformado dos de estos centros, uno ubicado hacia el norte (La Delicia) y otro al sur (Quitumbe).

La siguiente cita resume bien este proyecto (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2004: 46):

El Municipio, Fiscalía, Policía Nacional, Dirección Nacional de Género se han unido para implementar este importante proyecto que son los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJs), con ellos se busca que las víctimas de la violencia y delitos tengan acceso a servicios de administración de justicia especializada como Comisarias de la Mujer y la Familia, Ministerio Público y Policía Nacional. Además de un equipo de profesionales: (abogada, psicóloga, trabajadora social), trabajan en la atención legal y psicológica.

El proyecto pretende fomentar el ejercicio de los derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas, devolviéndoles la confianza en los procedimientos legales.

Es así que la filosofía básica se puede definir en torno al concepto de “justicia cercana al ciudadano”, desde un esquema de integración de servicios del sistema de justicia: policía judicial y Fiscalía, Comisaría de la Mujer y la Familia, DINAPEN, ODMU y Municipio.

De manera breve se puede hacer un recuento de la situación de los CEMEJ (con base en el CEMEJ de la Delicia que es el más desarrollado) en los siguientes puntos:

a. La ubicación de los CEMEJ no fue la más apropiada en términos del acceso de los usuarios. El que se ubicó al norte (La Delicia) quedaba en un sitio relativamente escondido y fue posteriormente trasladado a una zona de fácil acceso, lo que seguramente iba a presionarlo por aumentar su volumen de atención. El CEMEJ de Quitumbe por mucho tiempo fue inaccesible (con una ruta que dejaba lejos a los usuarios) y tan solo recientemente fue favorecido por una ruta alimentadora del trolebús que inició sus recorridos por la nueva avenida.

b. El equipo técnico del Municipio, perteneciente a la Dirección de seguridad se ha visto desbordado por las necesidades poblacionales. Es así que en el área de psicología la consulta debe ser programada según las posibilidades de tiempo y personal (que incluye a pasantes universitarios), las terapias son pocas frente a las exigencias de los casos y la salida (informal muchas veces) es la de remisión de los casos a otras instituciones. Psicología, por tanto, se perfila como un servicio provisional y transitorio, que tendría que ser apoyado de manera institucional por otras organizaciones de la zona. De otro lado la trabajadora social se ve afectada por la gravedad y volumen de los casos, lo que le ha implicado, además desplazarse continuamente por la zona (por visitas a los hogares), lo que le imposibilita algunas veces la atención en la sede misma del CEMEJ. Pero lo más relevante es que hay gran riesgo de agotamiento psicológico, en la medida en que los problemas atendidos la involucran muchas veces de manera personal. En el área de apoyo legal, la abogada ha desarrollado una relación con la Comisaría, que le permite apoyar a las mujeres en los aspectos legales, equilibrando la desventaja que tienen las mujeres cuando se enfrentan a los abogados de sus compañeros o contrapartes. Uno de los inconvenientes tiene que ver con el problema del transporte, habida cuenta que muchas diligencias se deben realizar en organismos que quedan en el centro de la ciudad. La coordinadora de la red de violencia intrafamiliar (en el CEMEJ de Quitumbe) ve que los esfuerzos de coordinación se reflejan en una gestión a media marcha en razón de que las instituciones afiliadas no participan activamente, quizás (y este es una apreciación del autor) por la falta de incentivos.

c. La Comisaría de la Mujer y la Familia tuvo varios inconvenientes. En primer lugar el asunto de coordinación se complicó en razón de que la coordinadora del CEMEJ (funcionaria del Municipio) no tiene jurisdicción sobre los funcionarios de la Comisaría (que depende de la Dirección Nacional de Género). Ello generó roces y dificultó la comunicación y la coordinación de esfuerzos. De otro lado, la introducción de un computador y la implantación del software (para la entrada de las fichas de atención y la generación posterior de estadísticas para la Dirección de Género y el Observatorio) tuvo grandes problemas, debido a que se enfrentó con la cultura institucional y los procedimientos antiguos, y a que en un momento no se tenía impresora (lo que obligaba a los funcionarios a retomar a los formularios manuales). A lo anterior se unió la movilización de los funcionarios hacia la nueva sede, lo que rompió con hábitos de movilidad y acceso, generando cierto descontento al respecto. Como un efecto positivo se encontró cercanía con la Fiscalía (para remitir casos), con la DINAPEN y con la ODMU, lo que le representó a las mujeres un aminoramiento de los trámites en lo referente a medidas de protección.

d. La Fiscalía se ha visto con gran demanda y ha tenido que actuar para diversas áreas. La cercanía con la policía judicial (y policías disponibles todo el tiempo para el fiscal) ha mejorado la coordinación investigativa. De igual manera, se ha facilitado la remisión de casos desde la Comisaría (cuando hay implicaciones legales de

carácter penal por ejemplo), aunque de manera sustancial, el impacto mayor ha sido la accesibilidad de los ciudadanos de la zona a la justicia. Cada vez más los ciudadanos se acercan a denunciar al CEMEJ, lo que mejora la situación. Se debe recordar que en la actualidad la Fiscalía de Pichincha atiende centralizadamente en la zona de La Mariscal, lo que hace que muchos potenciales usuarios (por el asunto de la distancia) no denuncien. El CEMEJ ha cambiado la situación.

e. Los servicios de la Policía Nacional también han tenido cambios. La Policía Judicial, como se dijo, ha podido coordinar mejor con el Fiscal las investigaciones y diligencias; la ODMU con la Comisaría; y la DINAPEN ha mejorado su atención al acercarse a la zona. Sin embargo, debe resaltarse, se da el problema de la rotación de los y las policías, lo que genera un rompimiento de la coordinación con las otras instituciones y con las relaciones que se establecen con la ciudadanía y moradores de la zona.

f. En síntesis, aunque hay mejoras, en especial en lo que compete en el acceso del ciudadano a la justicia, la coordinación institucional es supremamente débil. Esta situación refleja las condiciones que se dan en los niveles generales y superiores de las respectivas agencias gubernamentales. La colaboración es informal y los instrumentos legales son inexistentes para forzar la colaboración interagencial.

6.4.1.3 Los Centros de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar CAP'S-VIF¹⁴⁰

Con el apoyo del BID¹⁴¹ se están instalando los Centros Metropolitanos de Atención Preventiva¹⁴². Allí se ubicarán abogadas, trabajadoras sociales, psicólogas, que conforman equipos técnicos (con un asistente administrativo y la responsable de violencia intrafamiliar). La instalación se realizará en Calderón y en el Valle de Los Chillos y luego en las otras administraciones zonales. La priorización en la instalación se da por las estadísticas (provenientes del Observatorio) que muestran que en esas zonas de la ciudad es en donde existe mayor violencia intrafamiliar¹⁴³.

Su función será la de recibir las denuncias y tramitarlas (redactar y presentar el documento) ante el sistema de justicia. Además el equipo de trabajo realizará el seguimiento legal de los casos que hayan ingresado a la administración de justicia.

Esto hace parte del acercamiento a la justicia, en la medida que acerca la administración a las personas y comunidades populosas, como es el caso de las mujeres que viven distantes del centro de la ciudad (Calderón o el Valle de Los Chillos por ejemplo).

¹⁴⁰ Estos Centros no se habían instalado en junio de 2005 y hacia finales del año se esperaba que estuviesen ya funcionando.

¹⁴¹ Hay que recordar que los fondos de este proyecto provienen de un préstamo del BID (US\$74.000) y de CORPOSEGURIDAD (US\$16.000).

¹⁴² Según Ruth Palacios se plantea hacia el futuro el cambio de nombre de CAP a CEMAP (Centro Metropolitano de Atención y Prevención de Violencia Intrafamiliar), para que su identificación clara dentro de la administración municipal.

¹⁴³ Aparte del criterio estadístico no se consideraron otros para la ubicación de los CAP's. En otras palabras, no se consideró el caso de la accesibilidad física para las usuarias y usuarios.

También se plantea el apoyo psicológico (tratamiento) y de trabajo social (condiciones familiares¹⁴⁴) en el Centro concentrándose en violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, reproduciendo el mismo servicio técnico que se da en el CEMEJ¹⁴⁵. Se propone por ejemplo que el CEMEJ del sur coordine acciones con el CAP del Valle de los Chillos para la atención y remisión de casos (o dado el caso con Las Tres Manueles), por el caso de comisarías o fiscalía.

La filosofía del asunto es que ante la dificultad de que se abran comisarías o de que la fiscalía se descentralice, la administración municipal se acerca a la población (que como en el caso de muchas mujeres no tienen apoyo legal o psicológico) y encausa las denuncias hacia el sistema legal, optimizando, mediante la intermediación, los pasos del proceso. La situación ideal es que los CAP's se conviertan hacia el futuro en CEMEJ's. Una forma de optimizar hacia el futuro los CAP's, señala Ruth Palacios, es trabajar mancomunadamente con los tenientes políticos en las parroquias.

Se plantea una coordinación entre el CAP de Calderón y la Administración Norte en lo que compete a las actividades de la Dirección (Red contra la Violencia Intrafamiliar). Existe un distanciamiento geográfico entre el CAP de Los Chillos (que queda en el Centro Cultural Ilaló) y la Administración Zonal, por lo que se plantea que hacia el futuro se ubique un sitio propiedad del Municipio y construir el CAP.

6.4.2 La Unidad de Convivencia Ciudadana

Esta Unidad trabaja a través de las administraciones zonales en la promoción, capacitación y organización comunitarias para la seguridad. Complementariamente se realizan otros proyectos especialmente en capacitación.

El concepto de convivencia (a diferencia del de seguridad) pretende introducir elementos preventivos (culturales y comportamentales) y así evitar la inseguridad. El problema, según Juan Vinueza, es que la noción de seguridad es muy amplia y no puede ser abordada totalmente por la Dirección de Seguridad Ciudadana. Ello implica que se deba delimitar mejor este concepto, pues tanto salud y educación también tienen que ver con la seguridad. Hay que recordar que la Dirección no ha establecido lazos con esas otras direcciones y más bien se ha concentrado en definir planes y proyectos.

Es desde esta Unidad se ha impulsado en las comunidades el programa de Alarmas Comunitarias. Primero se promueve la organización y luego se capacita a la gente en temas como normas para prevenir el delito (formas de comportamiento) y afrontar riesgos. En la práctica se ha privilegiado la respuesta a las demandas

¹⁴⁴ Aunque se planteaba el trabajo con el INNFA de atención a los niños (Centros Ternura Norte y Ternura Sur), hay que resaltar, como arriba se dijo, que el convenio con el Municipio se terminó en diciembre de 2004, habiendo desaparecido por lo demás uno de estos centros, mientras que el otro funciona escuálidamente.

¹⁴⁵ El elemento positivo para la instalación de los CAP's es que se piensan tomar las lecciones aprendidas de los CEMEJ's y llevarlas a estos centros (mediante el intercambio de experiencias con los equipos técnicos de Quitumbe y de La Delicia). Ello incluiría adoptar la ruta crítica de los CEMEJ.

comunitarias para la instalación de las alarmas. Pero ese ha sido el camino para que además de la capacitación, la gente reflexione, se conozca, se organice y actúe corresponsablemente en el tema de la seguridad.

La Unidad ha preparado a los promotores de las zonas, ha preparado materiales en prevención de riesgos naturales y prevención de la violencia intrafamiliar.

Las líneas de trabajo se concentra en la promoción activa de la organización de la comunidad y la capacitación, y para que se potencialice la participación y compromiso hacia la corresponsabilidad en la seguridad, por medio de medidas preventivas. Las acciones de la Unidad se resumen en el Cuadro 6.1

Cuadro 6.1
Programa Mi Barrio Seguro
(Evaluación al 2004)

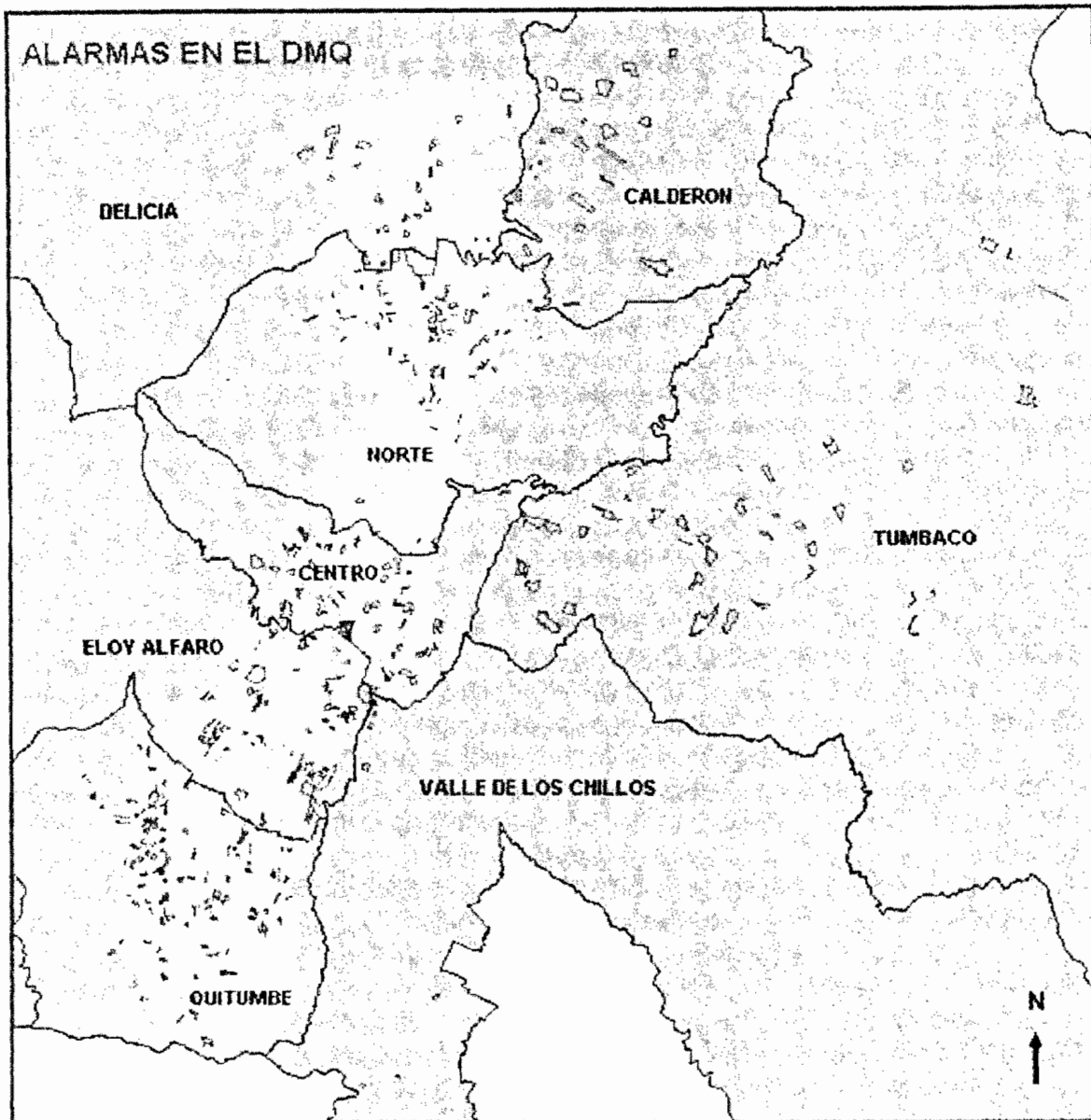
PROGRAMA	PROYECTO	LOGROS GLOBALES
MI BARRIO SEGURO Y SOLIDARIO	Organización y Participación Ciudadana.	24.289 personas capacitadas en temas de seguridad de enero a septiembre 324 Comités de Seguridad conformados de enero a septiembre 98 líderes comunitarios capacitados
	Convenio - Universidad Politécnica Salesiana	Se continúa realizado varios eventos de capacitación en temas de seguridad, beneficiando a un total de 9.000 personas de los barrios de Guamaní.
	Capacitación en Seguridad integral dirigido a establecimientos educativos	En marcha el Proyecto Prevención de Uso de Alcohol en Establecimientos Educativos del DMQ con la Fundación Entrega y la Red de Colegios del Liceo Internacional, apoyo a la campaña Vivamos las Fiestas en Paz. En el proyecto de Escuelas Saludables en el componente de seguridad se continúa con la capacitación a docentes de 63 escuelas seleccionadas
	Convenio con D Y A para desarrollo de metodologías alternativas de capacitación con niños y jóvenes	Se encuentra finalizando la validación de los materiales didácticos elaborados por parte de los equipos técnicos de la DIMSC.
	Accidentalidad Vial	Se apoya a la campaña "Maneja con la Cabeza" de la Policía Nacional con la elaboración de material impreso difusivo Se ha conformado el Comité de Vigilancia Epidemiológica de la Accidentalidad Vial

PROGRAMA	PROYECTO	LOGROS GLOBALES
	Instalación de Sistemas de Seguridad (alarmas comunitarias) Centro Histórico Humano y Solidario	De enero a noviembre se han instalado 197 sistema de seguridad beneficiando a 6304 familias o 25216 persona de enero a septiembre se han instalado 188 sirenas beneficiando a 19176 personas. Los sistemas de seguridad benefician a 32 familias cada uno
	Veedurías Ciudadanas	Se encuentra en proceso la consecución en comodato del inmueble para el desarrollo de este proyecto
		Se selecciona a 5 veedores por cada administración zonal, los mismos que están siendo capacitados con especialistas en diferentes temas de formación para veedores.

Fuente: Dirección Metropolitana de Seguridad. Presentación gráfica amablemente cedida por la Dirección.

Como se dijo más arriba, el esquema planteado ha tenido un eje fuerte en las alarmas comunitarias, que se han ido instalando en todo el Distrito, según la demanda ciudadana. El Mapa 6.1 muestra (hacia finales de 2004) la distribución de las alarmas.

Mapa 6.1
Alarmas por zona administrativa en el Distrito Metropolitano de Quito¹⁴⁶



Fuente: Dirección Metropolitana de Seguridad (imagen cedida cordialmente por la Dirección)

Desde la perspectiva de la Dirección de Seguridad se esperaba que la convivencia mejorara con la organización comunitaria en torno a la seguridad (es decir la capacitación e instalación de alarmas comunitarias y los Comités de Seguridad) lo que llevaría al “fortalecimiento de lazos sociales” mediante la conformación de los Comités de Seguridad y Alarmas Comunitarias. En efecto, se consideraba que cuando los vecinos se conocían (o reconocían) estrechaban lazos en pos de la colaboración, ya no solo en seguridad, sino también en otros temas. El esquema es interesante si se tiene en cuenta que quienes demandaban las alarmas eran los candidatos a ser

¹⁴⁶ Sin fecha. Probablemente realizado con datos de finales de 2004.

beneficiarios del servicio. Así, ante una necesidad sentida, se optaba por dar una solución en términos de alarmas y organización comunitaria. Este enfoque “reactivo” debería dar paso a un enfoque “proactivo”. Infortunadamente no hay una evaluación que mida si la solidaridad aumentó entre los participantes (lo que es probable) y si ello favoreció una mayor participación ciudadana.

Según el estudio de impacto realizado por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (Observatorio, 4to Informe, p. 90) se encontraba que hay un 55% más de probabilidad de percibir que la seguridad aumenta en las personas que están expuestas a las alarmas comunitarias. De ellas la mayoría (no se dice qué porcentaje) afirma que la clave está en la organización barrial.

El asunto es relativamente ambiguo. En efecto, la pregunta se refería a “tener alarma en su casa”, en donde un 68.6% respondió que sí¹⁴⁷. Según las encuestas de victimización realizadas por la FLACSO (Pacheco, 2004) la posesión de alarmas en las casas llegaba (a fines de 2003) a un 17.9% (excluyendo El Valle de Los Chillos, Calderón y Tumbaco). Ello se avala con la encuesta de Spectrum en 2004, en donde el 34% de los encuestados declaraba que existía una alarma comunitaria en su barrio (no necesariamente en su cuadra).

La política hacia el futuro, señala Juan Vinueza, deberá considerar la apropiación de los espacios públicos, lo que todavía no se realiza, pues a lo sumo se ha llegado a una reflexión sobre el espacio público.

Si bien es cierto que el Municipio con sus programas ha construido, recuperado o mejorado espacios públicos (parques lineales o parques barriales por ejemplo), ello debería permitir que la comunidad ocupe esos espacios de manera natural, para que así el espacio público no produzca miedo.

Una de las grandes limitaciones del trabajo de la Unidad es que no se trabaja con la Policía Comunitaria (o se lo ha hecho muy poco).

Finalmente, otra de las limitaciones, tanto del programa de Alarmas como del de Comités, es que no existe un sistema de evaluación, seguimiento y apoyo continuo a las comunidades que han entrado a estos programas. Ello hace que no se tenga una imagen adecuada y un mejoramiento, que impliquen una optimización de los recursos utilizados y por ende de un mejoramiento de la seguridad.

En últimas, los funcionarios son pocos para áreas poblacionales inmensas, lo que hace que la implantación de los programas sea lenta y que el seguimiento sea imposible. Ello hace que a pesar de la inversión y la continuidad de los programas, su impacto sea relativamente bajo para el conjunto de toda la ciudad. Sin embargo, y según las encuestas, es posible que las alarmas (privadas y comunitarias) lleguen ya a un 30% de la población.

¹⁴⁷ Este cálculo se desprende de la Tabla #9 del informe. Sin embargo esta tabla da cuenta de tan solo 1153 casos, frente a las 1755 encuestas que hizo el estudio.

6.4.3 La Policía Metropolitana

Según la encuesta de Spectrum (en 2004) la Policía Metropolitana estaba pésimamente calificada por la ciudadanía¹⁴⁸, pues tenía un puntaje de 2,18 sobre cinco.

A pesar de ser una entidad antigua, su baja popularidad se puede deber a que son identificados como los que decomisan mercancías a los vendedores callejeros, lo cual no les genera popularidad. De hecho, como su acción se concentra significativamente en el Centro Histórico, no son muy conocidos por toda la ciudadanía. En ese sentido, probablemente, sean identificados muchas veces como policías.

Pero la función de la Policía Metropolitana ha sido estratégica en la recuperación del Centro Histórico. De otro lado hay que recordar que sus funciones también tienen que ver con el ordenamiento del espacio público (por ejemplo en el problema de basuras, en espectáculos, en las zonas azules, en la guía a turistas y educación como guías ciudadanos), como en su colaboración con los programas del Patronato, etc.

Lo curioso del caso es que la Policía Metropolitana ha tenido problemas de relación con la Policía Nacional. Este es el testimonio de un ciudadano que presencié uno de los roces entre miembros de las dos instituciones:

El sábado entre las 4:30 y 5:00 de la tarde entré a la plaza del teatro desde la calle (por donde se acerca a la plaza el trole que va para el norte) y pude ver que en la calle guayaquil había una concentración de policías y una ambulancia, pensé que había habido un accidente fatal, pero en esa zona los autos siempre van a poca velocidad y es poco probable que ocurra un accidente grave. Cuando me fui acercando me di cuenta de que había policías metropolitanos y miembros de la Policía Nacional. Ambos cuerpos estaban discutiendo entre sí, entre las cosas que se decían unos a otros era que había sido un abuso de poder, y que ellos siempre hacían lo mismo, y los de la Nacional respondían, nosotros nunca hacemos abuso de poder, son ustedes los que siempre lo hacen.

Un carro de la policía Metropolitana estaba bloqueando a un carro de la Policía Nacional, alguien del público que estaba allí me dijo que había un guardia Metropolitano arrestado dentro del carro de la Policía Nacional que estaba bloqueado por los de la Metropolitana, eso pude ver cuando en una ocasión se bajó la ventanilla del chofer, el policía de la metropolitana se encontraba en el asiento de atrás rodeado por dos policías de la Nacional, no le vi la cara, pero sí se distinguían los uniformes. Detrás de este carro de la Nacional, estaba una ambulancia y al lado derecho también había otro carro de la metropolitana bloqueando cualquier posible salida del carro por la derecha. Poco a poco comenzaron a llegar más carros de la Nacional, había entre 20 y 30 policías entre nacional y metropolitanos, y la gente se agolpaba para ver lo que estaba sucediendo a pesar de la lluvia, que no era mucha, pero no todos los que estaban allí tenían como cubrirse.

Los máximos jefes de ambos cuerpos se separaron del grupo y entablaron una breve conferencia que al parecer terminó con el acuerdo de sacar los carros de dónde estaban, luego el carro de la metropolitana que estaba delante se apartó y subió por la calle (la calle que muere en la Plaza del Teatro, por la Guayaquil) detrás le siguió el carro de la Nacional dónde estaba el metropolitano arrestado y luego le siguió otro carro de la Metropolitana. Desde que yo llegué hasta que se fueron los carros duró (sic) más o menos 20 minutos.

Esta colisión entre las instituciones ha tenido eventos significativos, como fue el choque entre el gobierno municipal y el gobierno nacional cuando Lucio Gutiérrez estaba a punto de perder el poder. Así, mientras que los miembros de la Policía Metropolitana colaboraban para evitar que los buses con personas que venían de fuera de

¹⁴⁸ La pregunta fue: “¿Cómo calificaría la eficacia en controlar la delincuencia en cada una de las siguientes instituciones, utilizando una escala en donde 1 significa ‘pésima eficacia’ y 5 significa ‘excelente eficacia’?”

Quito (y que apoyaban a Gutiérrez) entraran a la ciudad, la Policía Nacional reprimía las manifestaciones en contra del presidente.

Ha habido roces también en lo que respecta al manejo del tránsito, pues la disputa se dio en torno a las zonas azules (que representan ingresos), o al manejo de espectáculos públicos. Como se sabe, en algunos momentos se han dado detenciones por parte de la Policía Nacional a miembros de la Policía Metropolitana.

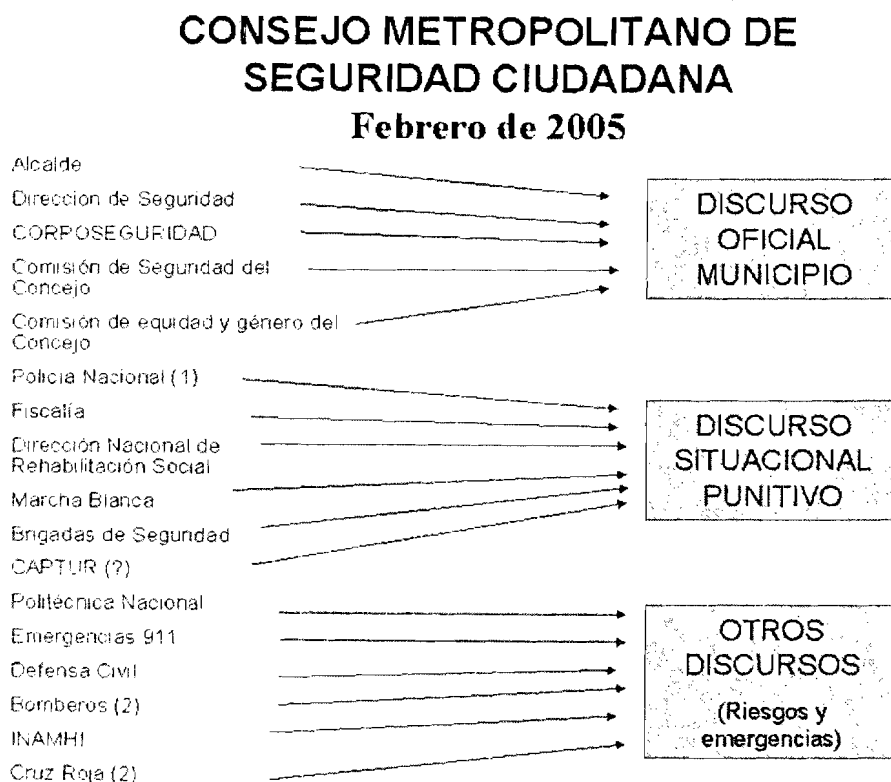
Finalmente, la relación más intensa que ha tenido la Policía Metropolitana con otros entes de la ciudad ha sido en el recuperación del Centro Histórico, lo que ha incluido el acogimiento de indigentes que realiza el Patronato Municipal.

6.5 A modo de conclusiones: el reforzamiento del modelo situacional

El concepto de seguridad ciudadana del Municipio tiene un enfoque situacional. Si se considerara un escenario hipotético, en donde el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana funcionase, la perspectiva situacional punitiva no cambiaría.

En efecto, la organización actual del Consejo (que en la práctica es inoperante en términos de diseño de políticas y toma consensuada de decisiones), tendería a ser situacional-punitiva, tal como se muestra en el Gráfico 6.3.

Gráfico 6.3
Tendencia situacional-punitiva del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana



Como se puede observar, habría miembros del Consejo adscritos a la visión situacional-punitiva, otros pertenecientes al área de riesgos (que no tendrían mayor incidencia) y finalmente se encontraría el discurso del Municipio.

En el discurso del Municipio la Comisión de Equidad y Género, con un discurso que integra lo punitivo y lo preventivo-social (en manos de la concejala Margarita Carranco), se complementa con el Sistema Metropolitano de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil. Esta es una presión interesante en la medida en que la Secretaría del Eje Social tiene una instancia especializada al respecto (la “Unidad de Género”) y que este Sistema Metropolitano ha considerado un trabajo con la Iglesia, la Dirección de Educación, los CEMEJ, los CEMAP y por ende con las redes de prevención en las administraciones zonales.

En esta área se mezclan una vez más la punición y la prevención. De un lado se encuentra el fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, el funcionamiento de los CEMEJ (con sus instancias del sistema de justicia) y de manera precaria la Fiscalía con su Programa de Protección a Testigos (que como se vio funciona precariamente). De otro lado está el trabajo de prevención propiamente dicho, que integra a las Tres Manueles, los CEMEJ (con el apoyo psicológico y social), los CEMAP y las redes zonales contra el maltrato intrafamiliar. Sin duda el modelo de las Tres Manueles es el que tiene gran experiencia (no institucionalizante) para desarrollar una política social alrededor del manejo de la violencia intrafamiliar.

Tomar partido por este modelo tiene que ver con dos factores: De un lado está la precariedad de la Dirección de Género (y de la legislación) para manejar el conflicto en la familia, ya que sus recursos técnicos, humanos y financieros realmente son exiguos. El modelo de las comisarías es reactivo, está sobrecargado y no considera elementos psicológicos, sociales o económicos de los afectados. De otro lado, los equipos técnicos de los CEMEJ y posiblemente de los CEMAP se van a ver desbordados por el conjunto de conflictos y necesidades de la población que es vulnerable a la violencia social y familiar. Como se dijo, el número de funcionarios es insuficiente para propiciar un cambio estructural del fenómeno en la ciudad.

De otro lado, el enfoque integral que buscan las redes zonales tiene una limitación significativa: los miembros de las redes no tienen incentivos para funcionar como una malla que se complementa. Sin incentivos (técnicos, de capacitación, de finanzas), ¿cuál puede ser la razón para participar?

El eje social, sin embargo tiene grandes potencialidades. Infortunadamente en la situación actual apenas está desarrollando un concepto de integralidad. La dificultad que tiene la Dirección de Seguridad para entrar integralmente al resto de las acciones tiene que ver con las prioridades que la administración le dé a la política de Seguridad Ciudadana y al enfoque propiamente dicho. De un lado puede estar la interpretación fácil de que el origen de la delincuencia es la pobreza, con lo que el énfasis de la política se desplaza a otras áreas (educación o asistencialismo). De otro lado se puede concebir a la seguridad ciudadana como una cuestión de vigilancia y de

“guerra” contra la delincuencia y allí la preeminencia la tiene la Policía, y por ello el discurso no entra en el resto de la agenda de la política social. Los enlaces reales se dan en el área de violencia intrafamiliar y de manera más lejana con los discursos alrededor de la drogadicción y el manejo de la sexualidad.

Un esbozo de complementariedad surgió con el Patronato San José. De hecho, no hay una evaluación sobre el impacto de esta institución con respecto al problema de la seguridad ciudadana. Su visión (ideológicamente hablando) de atender a poblaciones vulnerables en calle (con un criterio de rehabilitación de indigencia), y su aislamiento relativo frente a la Dirección de Seguridad, hace que no se visualice el impacto del acogimiento y los nacientes intentos de rehabilitación (o reinserción) de estas poblaciones que viven en al calle frente a la seguridad. En otras palabras, no hay una relación entre el problema de las personas que delinquen en la calle, los pobladores de la calle y los programas del Patronato (que sí tiene estrechas relaciones con Tres Manueles). Lo más interesante de las acciones del Patronato es que tomando las lecciones aprendidas ha incursionado en acciones no institucionalizantes para reconstruir la vida de las personas que atiende.

Algo similar es el programa que se adelanta en la Administración Centro, que atiende a niños en calle (sin institucionalizarlos), ofreciéndoles alimentación, salud y educación, además de apoyo afectivo. La curiosa falta de coordinación con el Patronato (que posiblemente sintió una invasión a su área de acción) y con la Dirección de Seguridad (que no tenía recursos) refleja una vez más el problema de fragmentación.

Y por esta vía entra el asunto de integrar acciones con el COMPINA. Hay que recordar que en el Distrito Metropolitano de Quito funciona el COMPINA (Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia) que procura el cumplimiento del mandato del Código de la Niñez y Adolescencia para la organización de un Sistema Integral de Protección a la Niñez y Adolescencia. El COMPINA propone ante el Consejo Municipal las políticas de Protección Integral correspondientes a la realidad de los niños, niñas y adolescentes del Distrito Metropolitano de Quito y en conjunto con las instituciones especializadas en Niñez y Adolescencia actúa para mejorar la condición de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del Distrito Metropolitano de Quito.

Según el nuevo planteamiento de la administración, el eje social comprendería (a modo de ejemplo) el sistema metropolitano de educación, la red metropolitana de educación superior, la red ciudadana de cultura, la red de institutos, el sistema metropolitano de salud, la red metropolitana de protección social, el sistema metropolitano de deportes y obviamente el sistema metropolitano de seguridad. Probablemente el discurso de la seguridad ciudadana se puede diluir en la complejidad de los objetivos diversos de la política social en sus diversas áreas. La división del trabajo de las diversas instancias, favorece la fragmentación frente al tratamiento de los problemas. Un reflejo de lo anterior se da en términos de las relaciones con la Dirección de Salud y con la Dirección de Educación. Para ninguna de las dos direcciones la seguridad hacía parte de sus prioridades, aunque

ambas tenían contenidos al respecto, con actividades concretas de coordinación con la Dirección de Seguridad por parte de la primera y sin relación alguna por parte de la segunda.

La Dirección de Seguridad (y el Municipio) se las tiene que ver con la fragmentación y debilidad del Estado Central (del cual no se puede esperar sino el cumplimiento precario de sus funciones), por lo que sus negociaciones tienen que ver con que sus acciones en Quito se optimicen. Es de entender que la “camisa de fuerza legal”, la precariedad de recursos y su desconocimiento de las condiciones locales, tengan que ser enfrentadas, negociadas y cambiadas (en la medida de lo posible) por el Municipio. ¿Cómo superar la ineficiencia del sistema de justicia? ¿Cómo mejorar las acciones del INNFA en el Distrito? (si fuese el caso), etc.

Pero el problema de la fragmentación no se da solamente respecto de las estructuras nacionales o municipales. Dentro de la misma Dirección las actividades están fragmentadas y ello obedece a varios elementos.

Los programas de alarmas comunitarias y comités de seguridad han respondido a las demandas ciudadanas y no se han focalizado en los sitios de conflicto. Los “ojos de águila” se instalaron en las áreas críticas (según la información proveniente de la Policía), mientras que el programa de Policía Comunitaria se ha impulsado buscando cubrir toda la ciudad. El programa de Escuela Segura planteaba cubrir la ciudad en 10 años, mientras que las sensibilizaciones realizadas por los promotores de la red contra la violencia, obedecían a la demanda. Esta fragmentación de la acción, al orientarse a poblaciones dispersas y diversas, hace que las acciones dentro de la Dirección no estén complementándose.

En síntesis, las políticas del Estado Central están fragmentadas y son débiles, las relaciones de la Dirección de Seguridad con las instancias nacionales dependen de cada institución (de su lógica, sus capacidades legales, sus recursos, sus intereses) y con la excepción de la Policía (y en menor medida con las Comisarias) son débiles, las relaciones con el Eje Social también son débiles y por tanto no están integradas y finalmente, dentro de la misma Dirección las políticas no se focalizan y por ende no se integran.