

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

Conclusiones y Recomendaciones

Introducción: lo político es esencial.

Los cambios institucionales producidos en las dos administraciones de Paco Moncayo reflejan el protagonismo municipal en la construcción de alternativas para mejorar la calidad de vida de la población de Quito.

Es así que se ha fortalecido la Dirección de Seguridad Ciudadana y se ha creado la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD). Y más aún, se comienza a impulsar un modelo integrado de seguridad para la ciudad. Esto ha significado indudablemente un acelerado cambio, que ha creado nuevas formas de pensar y hacer las cosas.

Todavía es muy temprano para evaluar los proyectos adelantados, no solamente en términos de eficiencia y eficacia, sino también en términos de los consensos logrados y en lecciones aprendidas.

Pero la gran limitación del Municipio es que efectivamente no hay un sistema de monitoreo y evaluación que permita visualizar tanto los fracasos como los éxitos. Así, por ejemplo, no se sabe el grado de flexibilidad, creatividad o innovación en relación a la presión que las demandas y necesidades le generan a la administración. Y ello es importante ya que hay múltiples actores involucrados no solamente en el nivel de operación, sino también en los niveles de recursos y conocimientos.

Actualmente el gran reto para la administración es balancear el problema de la integridad frente al de la diversidad. Ésto es así en la medida en que el discurso de la seguridad ciudadana (acotada para nuestros efectos como seguridad frente a la violencia y el crimen) está seriamente limitado a una mirada de control (situacional).

En la práctica ello tiene consecuencias, ya que la articulación (y desarticulación) de intereses, recursos, agentes, prácticas y resultados generan fenómenos nuevos que deben estar continuamente revisándose. Y es que un enfoque ampliado parte de una visión que es eminentemente política.

En el trabajo se quiso insistir en la dimensión de gobernabilidad bajo el concepto doble de democracia (entendida como inclusión) y libertad (como contraria al autoritarismo). Y es que en un país fuertemente aquejado por problemas de gobernabilidad las acciones municipales se presentan bajo una doble posibilidad: de un lado se enfrentan a un estado central supremamente débil y de otro lado desplazan la acción al ámbito local. Y es una doble posibilidad en la medida en que la tendencia antidemocrática que puede surgir de una gobernabilidad precaria (que puede pugnar por salidas autoritarias) se ve limitado por una administración que goza de cierta fortaleza institucional. A ello se le agrega entonces una potenciación de la negociación (tanto hacia arriba como hacia abajo) por parte de las autoridades municipales. Pero en este sentido el Municipio no se puede

ver arrastrado por el “pánico” que el estado central tiene actualmente por su baja legitimidad, su pérdida de institucionalidad y sus dificultades de gobernabilidad. Ésto le exige al Municipio de Quito un replanteo de los conceptos tradicionales, para llegar a la creación de nuevos paradigmas que favorezcan la democracia, la libertad y la seguridad (en el sentido amplio de la palabra).

Por eso la seguridad se inscribe en un espacio más amplio: el de la democracia. Y aquí la democracia no se entiende de manera simple con mero derecho al voto. La democracia tiene que inclinarse en primer lugar al reconocimiento del “otro”, del “diferente”, lo que significa por tanto, la apropiación de lo público como un espacio en donde las reglas de juego permitan la entrada de múltiples jugadores, la posibilidad de múltiples negociaciones, la construcción de nuevos aprendizajes sociales y la construcción comunitaria (de co-operación), según múltiples actores. Y es allí en donde la gobernabilidad tiene que ser fortalecida.

Infelizmente el manejo de la seguridad ciudadana en Quito tiene serios problemas al respecto. Lo urgente de la respuesta ha favorecido un modelo que privilegia la acción policíaca, el vigilantismo ciudadano, la legitimidad de la represión y la expansión de la vigilancia privada. Pero en la práctica ello corre el riesgo de disminuir la calidad de vida y no impactar significativamente al problema de la inseguridad.

Y es que la apuesta por la seguridad tiene limitaciones en el nivel ciudadano. Las expectativas sobre la acción ciudadana no deberían ser tan altas. De hecho, los ciudadanos no tendrán muchas veces las capacidades técnicas o administrativas para enfrentar el fenómeno de la inseguridad. Ese es el caso, por ejemplo, del crimen organizado, la fármaco-dependencia (en su dimensión curativa, pero en un esquema preventivo posiblemente también, a lo que se une la unión que hay entre el consumo y el crimen organizado), la movilidad criminal, etc. Y es que la policía comunitaria tampoco está capacitada para enfrentar “técnicamente” el problema. De hecho, las gestiones del policía comunitario de ven limitadas por fuerzas centrífugas que pueden desbordar su acción: la complejidad legal en el manejo de las burocracias estatales, la diversidad de fenómenos delincuenciales (que ameritan acciones coordinadas de múltiples agencias), la movilidad geográfica del delito, etc. que dificultan una acción, que con seguridad mejorará las relaciones con la comunidad, pero que impactará muy limitadamente el accionar delincencial.

Pero si lo situacional ya se muestra de por sí complejo, más limitada es la posibilidad de la prevención social, económica, política, simbólica e identitaria por parte de los ciudadanos. De un lado está la tensión estructural que no puede ser manejada por comunidades atomizadas. De otro lado están los límites del espacio privado, en donde la acción ciudadana tiene serias limitaciones de actuación, bien sea por recursos económicos (que no existen cuando se trata de dar apoyo a familias vulnerables), o por recursos técnicos (en donde las terapias familiares son una posibilidad. lo que incluye los casos extremos de albergue provisional, empoderamiento de las víctimas, apoyo psico-social, capacitación económica y aprovechamiento de la red social).

Se entiende entonces que en las circunstancias actuales las posibilidades de acción comunitaria sean realmente restringidas. Para el caso concreto las acciones se limitan a la autoayuda (mejoramiento de condiciones personales de protección física), la vigilancia (para visibilizar a los sospechosos) y la colaboración con la policía. De manera eventual, y que no hace parte de la política de seguridad, se pueden dar acciones de apoyo a grupos vulnerables al delito (tanto a víctimas como a victimarios potenciales).

Y la debilidad ciudadana paradójicamente se acrecienta con el miedo. Ya no es solamente el miedo al crimen, sino también el miedo a la vida: incertidumbre laboral, amenaza a la vivienda (por tenerla o no tenerla), a la enfermedad (por un sistema de salud precario), a las adicciones, a los suicidios, y no está por lo demás decirlo, a la violencia (sobre todo por un miedo exacerbado por los medios de comunicación y por la violencia doméstica). Este es el sentido que tiene el concepto de riesgo que se manejó en el primer capítulo: pobreza, inequidad, desempleo, mala calidad de la educación, madresolterismo, altas probabilidades de contacto de los jóvenes con la droga y el alcohol, victimización por el crimen común, violencia intrafamiliar, etc. Y allí el Estado no se presenta como un potencial protector. Más bien se ve como inepto, corrupto, lejano del ciudadano, injusto, aprovechado, etc., lo que aumenta la sensación de inseguridad. No existe credibilidad en la ley y en la imparcialidad del sistema de justicia y del estado mismo. El individuo o la familia quedan solos frente al resto de congéneres, al resto de instituciones. No es extraño pensar entonces que la violencia comience a instalarse como posibilidad real de acción en las relaciones sociales.

El abandono del espacio público, ya no solamente de las calles, y la privatización (o mejor, "seguritización" de la vida) indican que la calidad de vida decae. Es probable que áreas de la ciudad estén teniendo una plusvalía negativa a raíz del miedo social.

Es así que la política pública y la voluntad de los gobernantes se constituyan en factores centrales a la hora de manejar la seguridad ciudadana. La democracia inclusiva debería entonces asegurar no solamente el imperio de la ley, sino que debería propiciar una solución adecuada y positiva de los conflictos, que como se sabe, quedan en su mayoría por fuera del sistema de justicia.

Así, la inseguridad, la sensación de desprotección, el desamparo crean el clima propicio para los discursos y acciones autoritarias, que fomentan la exclusión y agravan el conflicto y el resentimiento social. De esta manera la inseguridad ya no es un problema de criminalidad. No se puede pensar que sea únicamente la ley (con su endurecimiento progresivo) la herramienta que maneje el conflicto y el ejercicio del poder violento que se da en los diversos espacios sociales. La contracara, deseable para la democracia y la ciudadanía, tiene que ver con la calidad de vida. ¿Cómo conseguir que los habitantes puedan movilizarse y permanecer en cualquiera de los espacios urbanos de Quito sin mayores temores? ¿Cómo entonces rescatar los espacios públicos y los espacios

privados de la violencia y el delito? Y es allí en donde los factores protectores son fundamentales. Hay que hacer referencia entonces a los aspectos positivos de la protección social, de la convivencia, de la solidaridad.

La alianza entre el gobierno local y la comunidad, que se concreta desde lo político en gobernabilidad, indudablemente se toma en vinculante. Es, en otras palabras, la unidad que debe existir entre las instituciones, sus representantes y los valores y reglas de la sociedad. Es el camino hacia el respeto de las instituciones hacia los ciudadanos (y viceversa). Y es allí en que el todo social se debería convertir en un creador de oportunidades para sus miembros. Ya no es el “directivismo”, el gobierno de la minoría (del “Rey Filósofo” o lo que es lo mismo de la tecnocracia) sobre la mayoría lo que le crea sentido a la democracia. Es más bien la creación de oportunidades para que la diversidad de personas tenga la posibilidad de escoger en medio de la multiplicidad.

Es por ésto que la seguridad ciudadana debe integrarse con los otros aspectos: la sociedad civil y su cultura política; la economía y la integración de sectores hacia el sistema productivo; y en últimas, la construcción de una ciudad que ofrezca cada vez más el buen vivir. En últimas es la inclusión de minorías que sumadas hacen parte de las mayorías.

En síntesis, la seguridad ciudadana es eminentemente política, e involucra profundamente al Municipio, más aún cuando la seguridad exige una mirada inclusiva y democrática.

A. Conclusiones generales

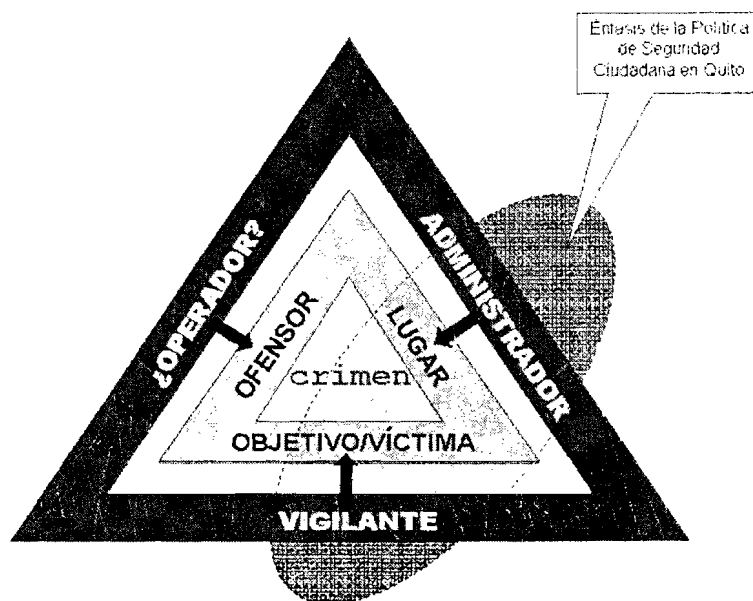
1. La hipótesis que guió el presente estudio se ha podido confirmar. De manera resumida se puede decir lo siguiente:

- En general la política del Municipio de Quito es una política concentrada en un esquema situacional, con un fuerte énfasis en la vigilancia. Ello significa que su manejo de la inseguridad se ha concentrado en hacer de los ciudadanos unos vigilantes, favorecer a la Policía para que aumente la eficiencia de sus servicios (incluyendo un acercamiento al ciudadano), acercar el sistema de justicia a los ciudadanos. Las políticas alternativas (de tipo social) no se encuentran en la Dirección de Seguridad (con excepción de algunas pocas), en donde la política social y económica se separan del manejo del problema de la inseguridad.
- De otro lado, se puede constatar que existen elementos que están propiciando la entrada, mantenimiento y salida de la vida delincencial, pero que no están siendo manejadas por la política de Seguridad Ciudadana. En el ciclo de vida la niñez se enmarca en fenómenos conocidos: violencia intrafamiliar y desestructuración del hogar. Pero quizás lo más significativo es que ni la pobreza, ni el tamaño del hogar, ni la movilidad residencial necesariamente se relacionan con las conductas disruptivas. Pero estos elementos que se dan en la niñez, no son suficientes para explicar el ingreso al mundo delincencial. Allí se debe tener en cuenta que ellos provocan la expulsión al mundo de la calle, espacio que es detonante de

conductas “desviadas”. Allí son fundamentales los pares y la disponibilidad de drogas, alcohol y delitos. Pero esta entrada tiene que ver con el éxito, el aprendizaje y profesionalización de las actividades, y en donde la escuela (en su momento) no produjo los lazos suficientes para evitar la salida hacia el mundo ilegal. Los centros correccionales y la cárcel cobran significado para las personas que delinquen tan solo en el momento en que son detenidas. Pero en general se podría pensar que al salir avante de la experiencia, la persona simplemente reafirma su identidad como persona vinculada al mundo del delito. Finalmente, la salida o desistimiento se produce por factores poco conocidos, pero que son significativos: la familia y el trabajo, que con la esperanza, producen un miedo al encarcelamiento.

- Sin embargo, no hay una relación entre el ciclo vital o curso de vida de las personas que delinquen y la política situacional municipal. La excepción se produce en un área: la violencia intrafamiliar, que se está manejando tanto en lo preventivo (talleres de sensibilización), como en lo reactivo (Tres Manueles y Comisarías). Sin embargo su cubrimiento es muy pequeño frente a la magnitud de los problemas. A ello se agrega, jubilosamente, la acción del Patronato San José, el cual está atendiendo a los niños en la calle (de los cuales 2000 son trabajadores), así como una pequeña línea de trabajo en el Centro Histórico por parte de la Administración Centro. Sin embargo, no hay un programa para evitar la deserción escolar y el problema de la salida a la calle por parte de los menores. De hecho, no existen programas para crear espacios lúdicos para los jóvenes en riesgo, en tanto que lo que se pensaba trabajar con pandillas se estancó. El problema en este nivel es que la acción no está focalizada, por lo que la política se debilita, en la medida en que ni cubre a la totalidad de la población ni se orienta a poblaciones específicas. De igual manera, la presencia del alcohol y las drogas, el pandillismo y las asociaciones para delinquir tienen más o menos una libre existencia en la ciudad. Los adultos que han sido detenidos no tienen programas de rehabilitación, por lo que los problemas de alcoholismo, drogadicción, manejo de la violencia, capacitación para el trabajo, relaciones socio-afectivas, inserción en la comunidad NO EXISTEN.
- Lo anterior se puede explicar por el perfil genérico de la política de seguridad ciudadana en Quito: su atención se concentra en las víctimas (reales o potenciales) y en la situación (lugar y tiempo). En efecto, la política se ha dedicado a fomentar la autoayuda (autoprotección) y la vigilancia de las posibles víctimas, a lo que se une una intensificación de la labor policíaca. Los victimarios han quedado por fuera, pues las acciones simplemente se dedican a desincentivar su accionar (por la vigilancia, la dificultad para lograr los objetivos y la persecución de sospechosos). Ello se visualiza en el Gráfico C1.

Gráfico C1
TRIÁNGULO SITUACIONAL



En síntesis, el manejo de los ofensores se da de una manera tradicional: persecución al “delincuente” y fortalecimiento de la disuasión.

2. Uno de los hallazgos significativos en el estudio es la separación entre la victimización, el miedo al crimen y la tendencia punitiva. Ello lleva a pensar que las fuentes del miedo son diversas.

Pero otro de los hallazgos importantes es que hay una disociación entre el fenómeno del delito y la política municipal. Esto es así si se tiene en cuenta que no hay estudios sobre el fenómeno del crimen y todo se reduce a una información situacional. En efecto, la constitución de la política municipal ha tenido fuerte influencia de modelos de asesores y agencias internacionales, cuyos modelos son preferentemente situacionales (BID, PNUD, Bogotá y Medellín). A ello se le agregó la negociación con la policía, en donde se ha apoyado la visión de control y vigilancia.

Esta desconexión entre el fenómeno del crimen callejero y la acción política indica que el diseño de la política de seguridad ciudadana tiene dos secuencias: una previa al fenómeno (que es un modelo administrativo generado desde la Dirección de Seguridad y CORPOSEGURIDAD y que no consulta la realidad) y una posterior, que es reactiva, en la medida en que se concentra en la vigilancia y el aviso a la policía (alarmas comunitarias, comités y policía comunitaria y vigilancia policíaca).

Hay que recordar que el tema de seguridad fue posicionado políticamente por Paco Moncayo en su campaña para la alcaldía, es decir según unas necesidades electorales. Este privilegio es consistente si se tiene en cuenta que no existían estudios y cifras confiables sobre el fenómeno delincriminal. Pero fue hacia la mitad de su

primera administración cuando el clamor ciudadano presionó al máximo a la administración. No es posible determinar si ello fue efecto del posicionamiento político del tema o una consecuencia de la movilización de algunos grupos sociales organizados. La administración estaba presionada por resultados.

De otro lado es necesario señalar que el Observatorio del Delito comenzó a producir sus cifras a finales de 2003 y a georreferenciar sistemáticamente el fenómeno de las muertes por causa externa y del delito tan solo a mediados de 2004. Era imposible que el Municipio focalizara sus acciones en una etapa anterior sin tener esta información detalladamente. Se explica entonces que las acciones municipales NO estuviesen ubicadas diferenciadamente en el Distrito.

La localización de los recursos obedeció a criterios indiferenciados. Las alarmas comunitarias y los comités de seguridad se fueron desplegando según la presión ciudadana. Los ojos de águila se ubicaron según criterios consensuados con la policía respecto a lugares “sensibles” (no por estadísticas). La policía comunitaria fue apoyada según las condiciones físicas de las instalaciones (no por incidencia del delito). Los CEMEJ se ubicaron sin criterios de accesibilidad, aunque buscando mayor acercamiento de la justicia. El programa de “Escuelas Seguras” planeaba cubrir a la ciudad en 10 años, según un enfoque de dar la capacitación en toda la ciudad. En últimas, la policía decidió cómo distribuir los recursos de logística, gasolina y transporte. Como se dijo, se estaba lejos de la focalización²¹⁶.

Se concluye por tanto que hay una separación entre el fenómeno real, la política de seguridad y el miedo al crimen. ¿Qué tan democrática es entonces la política de seguridad?

Se arguye que la política de seguridad tendría raigambre democrática en diversas fuentes. En primer lugar, el “Pacto por la Seguridad” se constituyó con base en talleres ciudadanos. En segundo lugar, tanto las alarmas comunitarias como los comités de seguridad favorecen el fortalecimiento del tejido social. En tercer lugar, hay representación de la comunidad en CORPOSEGURIDAD y en el Consejo Metropolitano de Seguridad.

Estos puntos deben ser vistos también desde otra perspectiva. El “Pacto por la Seguridad” estuvo sesgado por las conferencias previas y sus resultados son preeminentemente vigilantistas; las alarmas, comités y brigadas tienen un fuerte ingrediente de vigilancia y visibilización de los sospechosos; la representación comunitaria se mueve dentro del esquema de vigilancia institucional y está en minoría.

La distancia de la Dirección de Seguridad y de CORPOSEGURIDAD del resto de la política social, la estructura misma del sistema de seguridad ciudadana (Gráfico C1), el perfil de los programas que están

²¹⁶ La policía extrae información (no estadística) de la incidencia del delito y el conflicto, por zonas, y que se basa en reportes cualitativos de sus efectivos. Las entidades nacionales no focalizaban su acción (geográficamente hablando). La fiscalía se encontraba centralizada (y se descentralizó ligeramente con el CEMEJ de La Delicia). Las comisarías de la mujer sí se distribuían por la ciudad, pero son insuficientes.

funcionando en la Dirección, la preeminencia de inversión en policía, hacen que el enfoque punitivo sea el que domine en la política de seguridad ciudadana.

De otro lado, la toma de decisiones, como se mostró en el trabajo, se concentra en manos del Alcalde: el Consejo Metropolitano de Seguridad es un ente consultivo e irregular (que dado el caso tiene preeminencia de control), el Concejo (y su comisión de seguridad) no tiene control político sobre CORPOSEGURIDAD, o al menos por ahora está alineado con la política del Alcalde y la Dirección de Seguridad depende del Alcalde. Es posible que por presiones exógenas (políticas) se quiera dar un giro a la política de seguridad. Allí, se deberá evaluar intensamente el cambio, para no desbaratar lo que se ha realizado y para enfocarse en la línea correcta.

Pero el Municipio (aparte del INNFA y los Centros Temura) ha trabajado, de manera desigual, con los entes punitivos del Estado Central (Gráfico 7.19), incluyendo a la Dirección Nacional de Género. Allí el control municipal no existe y depende de negociaciones de buena voluntad.

Es así que la política de seguridad ciudadana se concentra en negociaciones entre instituciones (si no en una descoordinación), en una confluencia de intereses, que ante el desconocimiento del fenómeno del delito (y al menos recientemente de un conocimiento situacional) ha diseñado una política situacional, no focalizada, se ha desconectado de la realidad del crimen.

Pero esta perspectiva que va de arriba hacia abajo no es pura. De un lado, el Municipio se ve enfrentado directamente a las presiones de la ciudadanía (abajo hacia arriba). De otro lado, la acción política local se las tiene que ver con la legitimidad. La seguridad se convierte en un bien que se dispensa en medio de otros bienes: empleo, educación, servicios públicos, vías, etc. La perspectiva de la seguridad no es homogénea. Lo punitivo afecta diferencialmente a la población. Ésto es significativo para las poblaciones vulnerables a la violencia del Estado o las que son susceptibles de ser estigmatizadas: jóvenes, negros, homosexuales, trabajadoras sexuales, pobres, etc. Para las clases medias el asunto es el del “miedo al crimen”, mientras que para los vulnerables es un perjuicio. Por ello se explican las ambiguas posiciones de la población frente a la policía.

Es posible que el otorgarle un alto perfil al problema de la seguridad se enfrente a dos tipos de intereses definidos. El primero de ellos es el del prestigio político del gobernante, el cual puede ser afectado si se transmite la sensación de que la inseguridad campea en la ciudad. Es así que se corre el riesgo de que el electorado pueda castigar a quien gobierna. El segundo se refiere a que las élites locales, al mismo tiempo que están interesadas en que la seguridad sea un hecho, no les interesa que una imagen (percepción) de inseguridad sea alimentada, produciendo plusvalías negativas y desinversiones en la ciudad.

3. Es evidente que el Distrito Metropolitano, siguiendo las pautas del modelo epidemiológico, se encuentra en alto riesgo para la proliferación de la violencia y el delito: urbanización acelerada, altos niveles de pobreza e inequidad, desempleo y subempleo significativos (con precariedad del empleo), una 12.3% de

población joven menor de edad que consume drogas y alcohol, cambios familiares acentuados (que tienen que ver con cambios en las pautas de relación y en la emigración), altos niveles de violencia intrafamiliar, una juventud sin muchas expectativas para el futuro.

4. A esos riesgos se le une el alza en las tasas de homicidio, siendo probable que el nivel del delito haya aumentado en la ciudad. Lo más significativo es que los más afectados son los varones jóvenes, que son asesinados en las noches, en los fines de semana, lo que se asocia a la diversión nocturna y la ingesta de alcohol. Lo más relevante es que es muy posible que los asaltos y robos (especialmente al sur de la ciudad) estén produciendo uno de cada cuatro homicidios. De otro lado, los robos (violentos y no violentos) están afectando a uno de cada ocho quiteños mayores de quince años, y es probable de que una proporción significativa vaya a sufrir directamente al menos un robo en su vida.

5. También es evidente que el discurso democrático, inclusivo y tolerante está fuertemente amenazado. Hay elementos exógenos que afectan a la democracia y a la gobernabilidad. En primera instancia el discurso norteamericano sobre la guerra a las drogas y la lucha contra el terrorismo alientan el enfoque represivo, que fortalece a la Policía y su accionar. Ello supone a su vez que tanto la investigación, la represión y el mismo sistema de justicia se focalicen en la lucha contra el narcotráfico. Por tanto desplaza el modelo de seguridad tradicional hacia los municipios. En segunda instancia, el contexto político e institucional está fuertemente afectado por la baja credibilidad de las instituciones por parte de la ciudadanía. De esta manera las personas se muestran menos dispuestas a colaborar con las autoridades, lo que genera una crisis de gobernabilidad y vuelve más probable que el discurso autoritario se pueda escalar. Pero aunque esto no suceda, la debilidad del estado se muestra en otro nivel: su fragmentación. Ya no es solamente la separación de poderes (que refuerzan la política represiva), sino también la ausencia de política. De hecho solo hasta ahora se ha presentado una Ley de Seguridad Ciudadana. El Ministerio de Gobierno, por ejemplo, solo ha manejado un concepto policial de la seguridad, lo que limita la emergencia de nuevos enfoques. Más aún, la política social no se enlaza con la política de seguridad, por lo que las acciones en esta última área no trabajará con los grupos sociales involucrados. Pero, finalmente, el Municipio de Quito tendrá que negociar con ese Estado débil. La ausencia de políticas, las dificultades presupuestales, la falta de capacidad técnica, hacen que el Municipio (con excepción de la Policía) esté prácticamente solo en su empeño de manejar el problema de la seguridad. Por tanto, los contradiscursos respecto de lo punitivo tienen poca probabilidad de asentarse en la política de seguridad.

6. La debilidad del discurso de seguridad, quizás por lo nuevo, quizás porque no hay capacidades técnicas, ha generado una agenda fuertemente influenciada por modelos internacionales de seguridad ciudadana que se concentran en lo administrativo, que son situacionales en general y que pueden no obedecer a la realidad del fenómeno delincriminal. Esta influencia se esquematiza en el Gráfico C2, en donde se detectan (con mayor o

menor intensidad) las influencias del BID, de los asesores de Medellín, de la OPS/OMS, de Bogotá y del PNUD. De hecho el modelo de Quito tiene una fuerte similitud con el modelo de Bogotá, aunque la tecnología, como se sabe, fue constituida inicialmente por la influencia de Medellín. La duda al respecto es que la capacidad negociadora del Municipio (en materia de seguridad) posiblemente es débil, en razón de su bajo conocimiento del problema de la seguridad de la ciudad y de las técnicas diversas para manejarla (Gráfico C3). Tajantemente se puede decir que los modelos administrativos impulsados por las agencias internacionales, por más flexibles que sean, no llegan a conocer la realidad local.

7. La posición de la Dirección de seguridad, en cuanto al diseño de políticas de seguridad es ambigua. De un lado tiene la capacidad de proponer políticas, pero de otro depende de que el Alcalde tome la decisión. Como se señalaba en el capítulo 6 y se confirma en el capítulo 7, la Dirección tiene problemas de coordinación con el resto de instancias municipales. A ello se le agrega su dependencia de las negociaciones en otras instancias: la tasa de seguridad manejada por CORPOSEGURIDAD, las agendas de las otras direcciones y la posibilidad de que la misma tasa le dificulte la negociación de recursos adicionales. Finalmente, la misma construcción de la agenda (centrada en la inversión en Policía) hace que las estrategias alternativas sean difíciles de posicionar. Pero igualmente, las vicisitudes políticas pueden llevar a giros inesperados.

8. Las funciones de la Dirección de Seguridad han crecido rápidamente, en especial su trabajo en las zonas administrativas. Ello ha tenido como consecuencia un desfase entre los recursos disponibles (que se han tomado insuficientes) y las tareas que se deberían realizar (habida cuenta de la dificultad generada por desmesurado volumen de necesidades). De esta manera el impacto de las acciones probablemente es modesto.

Gráfico C2



Gráfico C3

Hipótesis sobre la posición negociadora de Quito frente a las agencias internacionales en materia de seguridad ciudadana



9. Sobre el primer problema (la fragmentación del estado) se puede señalar que la ausencia de una política global y la multiplicación de discursos, hacen que existan unos actores privilegiados, como es el caso de la Policía y la decisión del Alcalde. Ello se explica en razón de que la Policía sí tiene una estrategia definida alrededor de la seguridad (pues es el actor tradicional al respecto), mientras que el Alcalde concentra el proceso decisional en el Municipio. Los discursos alternativos se ven subordinados a los lineamientos de estos dos actores. Pero para ello es necesario diseccionar un tanto el asunto.

- La Policía es una institución que tiene una política definida. De un lado, ha incrementado sus ingresos presupuestales de una manera sustancial, pero al mismo tiempo ha desarrollado un discurso de dos aristas: (a) que la seguridad es responsabilidad de todos, lo que lleva a una cierta disolución de su parte de responsabilidad; y (b) que los recursos no son suficientes para controlar la “oleada” delincinencial. El primer argumento, que es cierto, se está desplegando en Quito mediante la implantación de la Policía Comunitaria, con lo que busca un acercamiento a la comunidad, para así disminuir su problema de desprestigio. El segundo argumento también es cierto, pero la solución no se puede dar por un aumento de los recursos a la institución. ¿Por qué es cierto el argumento? Simplemente porque el enfoque situacional (propio de la acción policiaca) no es suficiente para “combatir” el delito. Así se aumente la vigilancia y la capacidad de respuesta el fenómeno de desplazamiento del delito limita la efectividad de la acción policial. Ese desplazamiento implica cambios geográficos, temporales, del tipo de objetivos o de víctimas o de las estrategias. Como el cuerpo policial no puede cubrir todos los frentes de la ciudad (lugares, tiempos, víctimas, objetivos,

“modus operandi”), la acción tradicional se traduce en ese peligroso eslogan de la ciudadanía: “la policía siempre llega tarde”. La gran duda, respecto de la nueva estrategia de policía comunitaria, tiene que ver con que si bien es cierto mejorará las relaciones con la comunidad, es menos cierto que ello tenga impactos sobre la inseguridad.

- El espíritu de cuerpo de la Policía se constituye en una reacción frente a la crisis institucional, que se alimenta de la invasión de otros entes al manejo de la seguridad, de su ambiguo papel de ser represora pero defensora de la democracia y la ciudadanía y de sus problema de credibilidad. En este contexto es que la Policía ha desarrollado sus relaciones con el Municipio. La entrada ha sido la financiamiento que el Municipio le ha dado a la institución. lo que ha estrechado los lazos con lo local. En ese sentido las múltiples funciones tanto de la Policía como de la administración municipal complejizan esta naciente relación (Gráfico C4). El ejemplo típico se da en el cruce de funciones que se ha dado entre la Policía Nacional y la Policía Metropolitana, o entre la política de Brigadas Barriales y la de Comités de Seguridad, o finalmente por el manejo de la información (que ha tenido sus altas y sus bajas).

Gráfico C4

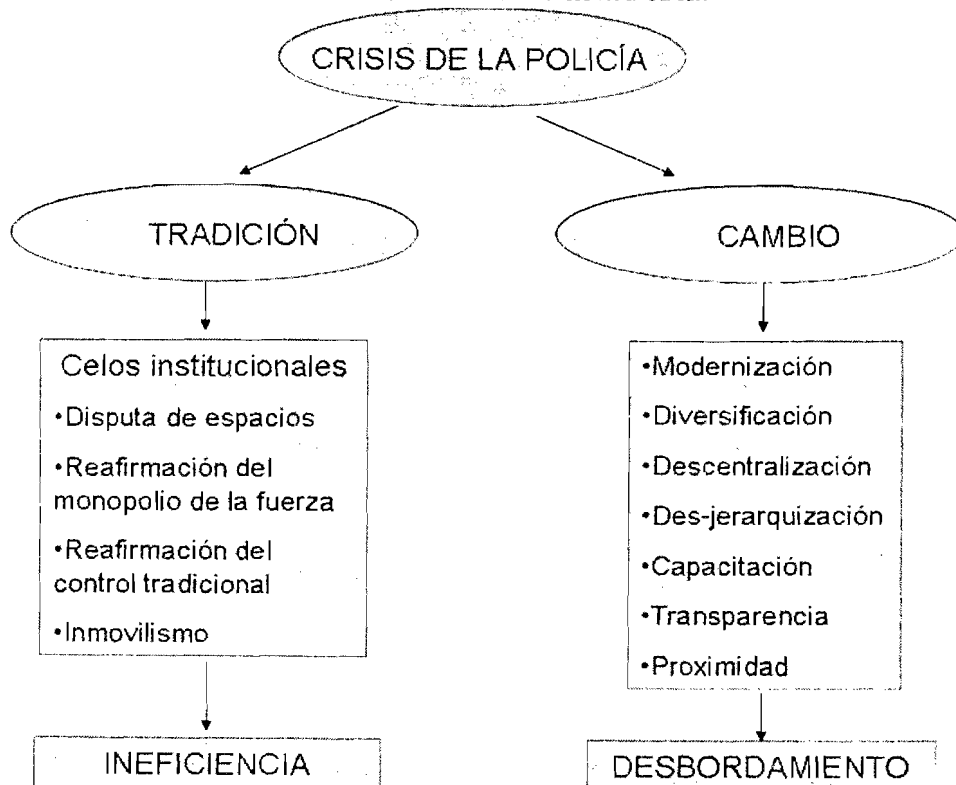
Funciones y potenciales de conflicto o complementariedad entre la Policía y el Municipio de Quito



- Pero el mismo Municipio se encuentra con una institución policial en transición, con una rotación de mandos muy rápida. Ello le dificulta a las autoridades municipales la construcción de diálogos con interlocutores que se apropien rápidamente del proceso. La innovación se ve enfrentada al

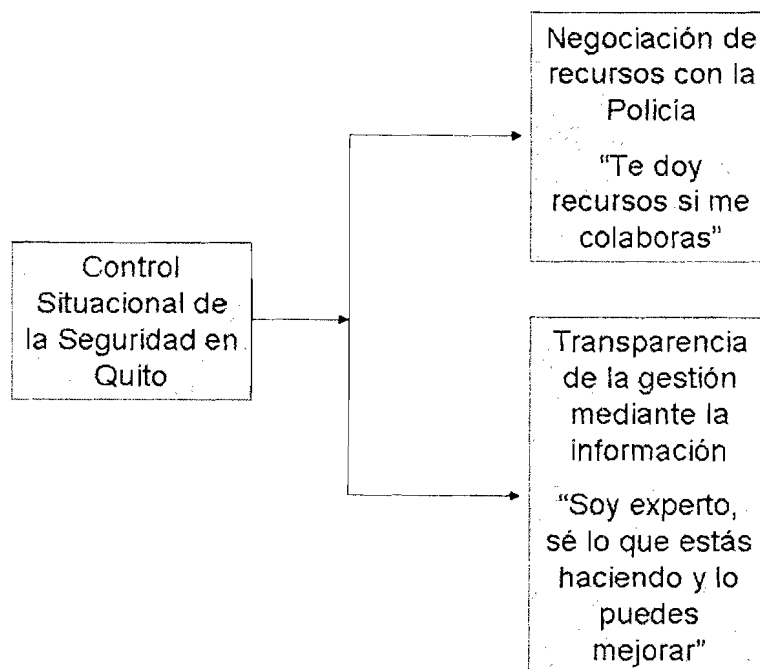
tradicionalismo (Gráfico C5), lo que en últimas hace que los cambios de relación y de estrategias en el nivel municipal puedan tener tropiezos. El Plan de Modernización camina despacio y lo que prima (como modelo de seguridad) es el modelo tradicional. La innovación de la Policía Comunitaria es el aspecto más prometedor de este cambio. Pero una de las barreras tradicionales más fuertes es el cierre de información y la rendición de cuentas. Esto hace que el control “civil” (municipal, comunitario o societal) se dificulte grandemente. Pero lo que hay que recordar es que paulatinamente se está dando una crisis del Estado Central, un incremento de la descentralización, una complejización social (y por tanto de los problemas) y una desregulación parcial de las funciones estatales. Ello le implica a la Policía la necesidad de cambiar su estilo de funcionamiento, pues es pasar de una institución que representa el modelo de soberanía que monopoliza el uso de la fuerza (interna) y que por tanto necesita de un cuerpo de vigilancia nacional, a una policía que se debe adaptar a las crecientes e incrementales funciones de las administraciones locales. Ello le exige a la Fuerza Pública una modernización que tienda hacia la desmilitarización y hacia un mayor trabajo con la ciudadanía. Y allí los municipios son fundamentales.

Gráfico C5
La tensión del cambio en la Policía



- La contraparte de la Policía en el nivel local es por tanto la administración municipal. El lazo básico ha sido la Tasa de Seguridad, de la cual la principal beneficiaria ha sido la misma Policía. Las tensiones en 2002 se vieron revividas con el conflicto entre el nivel nacional (del gobierno de Lucio Gutiérrez) y la administración de Paco Moncayo. Ello refleja el problema de coordinar una entidad nacional (altamente jerarquizada) con un ente local (que es la administración municipal). Sin embargo, en Quito se han tejido redes de convenios, ayudas, cooperaciones, obligaciones, que han aumentado el diálogo institucional. Y ello funciona en la medida en que los recursos apunten en una misma dirección. La pregunta que surge es: ¿que pasará si la política municipal se aleja del enfoque punitivo que apoya a la Policía y migra a otras actividades? Es posible que allí las relaciones se enfríen. ¿Cómo entonces se podrá mantener y mejorar las acciones policíacas dentro del Distrito? La posible salida se muestra en el Gráfico C6, la cual señala derroteros que pueden definir las relaciones dentro del esquema situacional de la seguridad.

Gráfico C6
Caminos posibles de relación del Municipio hacia la Policía
(Modelo simplificado a dos variables)



10. Sobre el segundo problema (discurso del miedo y tendencia autoritaria) se puede concluir que aunque la victimización es una de las fuentes del miedo y que los programas educativos de autoayuda y vigilancia pueden promover esa visión de control, se puede también decir que los rumores y los medios de

comunicación son fuente significativa del miedo. Lo más interesante, pero que debe ser profundizado, es que tanto los rumores como las informaciones de los medios dependen mucho de la información disponible. El mismo Observatorio ha constatado que las comunidades no conocen la información sobre violencia y delincuencia, lo que hace que ellas alimenten su percepción de creencias, rumores y de lo que dicen los medios. Asimismo, los medios escritos han desarrollado un discurso que, siendo a veces tendencioso, depende mucho de la información que emitan los “voceros autorizados”, que para Quito son fundamentalmente la Policía y el Municipio (en concreto el Observatorio y la Dirección de Seguridad). Los noticieros de la comunidad, de la televisión, no tienen un criterio similar y dependen mucho del escándalo, de los testimonios comunitarios y algunas veces de los voceros oficiales (que son atacados las más de las veces y apoyados otras menos). Se podría sospechar que la percepción sobre el crimen y la violencia (que no desaparece del imaginario) arrastra también al ente policial, que es considerado por la comunidad como el llamado a combatir el delito. Tanto la comunidad como los medios, a pesar del desprestigio policial, propugnan por que haya más Policía, lo que se enlaza con el discurso policial que solicita más recursos. La otra salida es el de poner sistemas de video-vigilancia y más iluminación. Sin duda, los medios no tienen capacitación frente al tema del manejo de la seguridad. Caso similar sucede con las comunidades: ellas dependen de la información que reciban. De hecho, las acciones técnicas se escapan de su radio de acción y los medios no aportan mayor cosa. Esta es la base del miedo y de la tendencia autoritaria.

Sin embargo, el miedo permite ocultar un aspecto esencial: que el desconocimiento de las personas que delinquen propicia el aceleramiento de la exclusión social y de las salidas que no sean situacionales. Si bien es cierto que existen diversas fuentes de miedo, el denominador común es precisamente que no se conoce el fenómeno en profundidad. El ciclo de miedo favorece el enfoque actual de la seguridad y el manejo punitivo del conflicto social que se relaciona con los robos callejeros y las poblaciones estigmatizadas que son enlazadas con estos eventos.

11. Sobre el tercer problema (el desconocimiento de la realidad) se constata que no hay estudios sobre la delincuencia (y en general sobre la violencia), que la información que se maneja es la del Observatorio, que esta información es situacional y que por lo tanto las posibles decisiones se tomarán bajo estos parámetros. El Observatorio es débil institucional, política, financiera y técnicamente, lo que hace que su acceso a las fuentes y sus posibilidades de mejoramiento técnico e investigativo sean limitados. Aún así, la información georreferenciada empieza a ser utilizada por las comunidades, las instituciones y la misma Policía. Sin embargo, la información no relaciona la inversión realizada versus el comportamiento de la violencia. En parte ello se debe a que el grueso de la inversión se va hacia la Policía, por lo que para el Observatorio es imposible acceder al uso que esta institución le da a los recursos. Pero en ello también se da una falta de coordinación entre la información

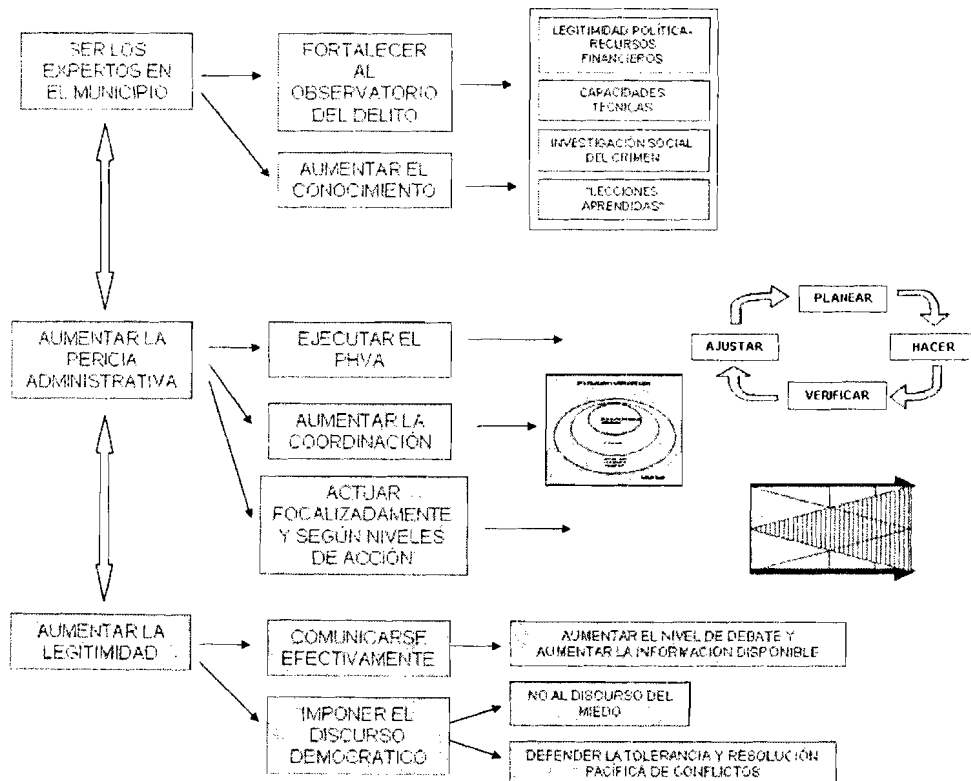
que posee CORPOSEGURIDAD (que sí tiene información sobre los recursos municipales invertidos) y la que posee el mismo Observatorio. Finalmente, como la información se consolida tardíamente, las reacciones se dan a destiempo, lo cual le resta importancia a la información emitida por el Observatorio.

B. Recomendaciones

Las recomendaciones se han agrupado en tres grupos, que se derivan de los tres problemas analizados y de los hallazgos en lo referente a las personas que delinquen. La primera área corresponde al problema de la experticia en el conocimiento (que programáticamente se denomina “Ser los expertos del Municipio”). La segunda área es la referente al área de políticas y gestión (denominada “Aumentar la pericia administrativa”). La tercera área comprende al tema del reconocimiento del problema de la seguridad (que se ha denominado “Aumentar la legitimidad). El esquema general se presenta en el Gráfico C7.

Antes de desarrollar el esquema es pertinente subrayar que las tres grandes estrategias se apoyan unas a otras. La experticia asesora a las políticas y a la gestión, pero a su vez, la administración apoya y legitima la emisión de conocimiento. A su vez, la legitimidad favorece la gobernabilidad y viceversa. Por último, el público, las instituciones y los medios bien informados son apoyados por el conocimiento veraz y claro. De esta manera, los informadores también ganan apoyo por parte de la sociedad.

Gráfico C7
Las tres estrategias para mejorar la política y gestión de seguridad en el Municipio de Quito



PRIMERA ESTRATEGIA: SER LOS EXPERTOS EN EL MUNICIPIO

Esta estrategia puede ser mirada como “ganar inteligencia”. Como se ha visto a través del estudio, una de las grandes falencias de la política (y la gestión) es la de desconocer el fenómeno de la delincuencia en la ciudad. La forma básica de superar este problema es el de adquirir información sobre el crimen, sus causas y efectos, las personas que delinquen, los factores de riesgo y de protección y por supuesto de la relación que hay entre la gestión y la evolución del fenómeno. Pero para ello se necesita un Observatorio del Delito fuerte, legítimo, sustentable y técnicamente desarrollado.

Más puntualmente se recomienda:

A. Sobre el uso de la información. El Municipio debe desarrollar una política sobre el uso de la información. Los grandes temas se refieren a usar la información para:

- Facilitar el aprendizaje organizacional.
- Crear la memoria institucional.
- Facilitar el diagnóstico permanente.
- Mejorar la planeación y la programación, pues la información llevará a mejorar o cambiar los supuestos de la misma planeación o programación.
- Medir el perfeccionamiento, mediante la ubicación de actividades exitosas (“lecciones aprendidas”).
- Posibilitar la descentralización en la toma de decisiones, lo que significa, en el marco de acercamiento a las zonas de la ciudad, un flujo informativo que contextualice lo que sucede (y lo que se gestiona), para así brindar apoyo y detectar dificultades.
- Evaluar el desempeño de la gestión y facilitar la “rendición de cuentas”.
- Mejorar la flexibilidad, en una adecuación a las circunstancias. De hecho, el sistema de información se debe convertir en un “sistema de alarmas inmediatas”, que deberá informar a los decisores y operadores de la política de seguridad ciudadana los momentos excepcionales (“crisis”), para así generar correctivos a tiempo y la velocidad de respuesta.
- Definir los niveles de exigencia, lo que servirá por ejemplo para determinar los ritmos de ejecución, el nivel de esfuerzo y la racionalidad de la gestión.

B. Hacia el futuro Observatorio ha terminado la etapa descriptiva y debe evaluar los cambios, el impacto y monitorear la acción institucional.

C. La investigación debe correr a cargo de la academia, (en opinión del Director del Observatorio), la cual debe profundizar sobre los temas. Pues el Observatorio debe concentrar los datos, dejando propuestas las hipótesis, pues el Observatorio nunca va a profundizar. Al ser interinstitucional se somete a las instituciones y por tanto debe ir de acuerdo a ellas. Sin embargo esta apreciación debe ser matizada. En primer lugar, el Observatorio debe

obtener el conocimiento que considera pertinente para sus fines. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el Observatorio puede plantear las líneas de investigación y con un fondo para investigaciones contratar estudios que profundicen en la problemática que se ha considerado como prioritaria.

D. El Observatorio debe propugnar para que las entidades que suministran los datos en términos de su información mejoren (capacidad interna), suministrándoles asistencia técnica.

E. Los recursos del Observatorio deben redistribuirse a las zonas, para fortalecer las Jefaturas Zonales de Seguridad y para que interpreten los datos y tomen decisiones (promoviendo capacidades por ejemplo). En otras palabras, a medida que se fortalezcan las instituciones que suministran información (hasta que actúen con suficiencia), se podrá pasar al nivel de las administraciones zonales.

F. Se debe mejorar el tiempo de entrega de los informes y en la actualización de la página WEB.

G. Se debe avanzar en términos de que las administraciones zonales y las instituciones utilicen la información (incluyendo interactividad con la página WEB).

H. Darle capacidad a la ciudadanía para que actúe con la información, utilizándola como sería el caso para informar sobre eventos de delito, en una acción-reacción con la Policía.

I. La información deberá ser utilizada por el Municipio para monitorear la acción de la Policía.

SEGUNDA ESTRATEGIA: AUMENTAR LA PERICIA ADMINISTRATIVA

Habida cuenta de la limitación del enfoque situacional, sería prudente que el Municipio reexamine su estrategia, volcando sus exiguos recursos en seguridad a los puntos neurálgicos que afectan la seguridad de la población. Para ello se sugiere que el sistema de gestión y de diseño de políticas sea un sistema dinámico, que se autocorrija continuamente.

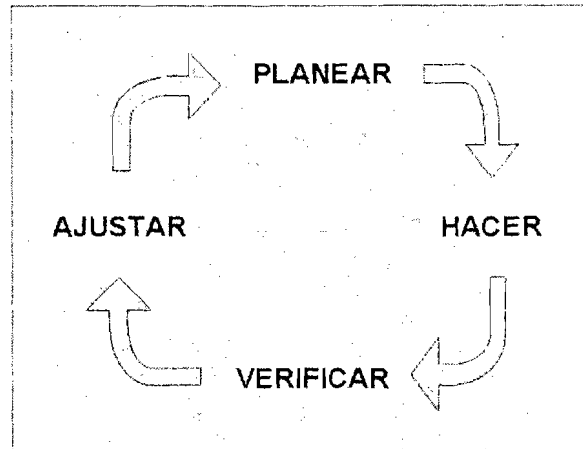
Por tanto, se plantean tres elementos que pueden coadyuvar para que se aumente el potencial de gestión y de implementación de políticas: un sistema de gestión que tenga un mejoramiento continuo, un esfuerzo por aumentar la coordinación y una focalización de las acciones.

Primer elemento: el ciclo del PHVA

La sigla PHVA es un acrónimo del ciclo **Planear, Hacer, Verificar y Ajustar** y que se muestra en el Gráfico C8.

Gráfico C8

Ciclo administrativo del PHVA



a. La planeación tiene que ver con la exigencia de detectar los problemas, analizarlos, diseñar una respuesta, generar un sistema de verificación y proponer los mecanismos de ajuste respectivo. Como se puede entender, la detección y análisis de los problemas tienen diversas fuentes: el Observatorio, las comunidades, las instituciones, la comunidad académica. Esta planeación debe diseñar técnica, política y administrativamente la respuesta correspondiente. Allí deben tenerse en cuenta estos tres elementos, pues se puede tener el mejor diseño técnico, pero no el aval político-institucional o la aprobación de los afectados. Pero aunque se tengan estos elementos, puede no existir viabilidad financiera. Pero si ello mal que bien se hace, en general no hay un sistema de verificación (ejecución, medición de efectos e impactos, “lecciones aprendidas”), que debe incluirse en los esfuerzos de la intervención. Finalmente la planeación debe considerar los mecanismos de ajuste correspondientes.

b. La ejecución requiere un sistema de seguimiento durante la marcha, para que los errores no crezcan a medida que aumenta la ejecución del proyecto.

c. Con ciertas excepciones no se encontró un sistema de monitoreo y de medición de impacto, aunque ya se planteaba en el convenio firmado con el PNUD en el 2005. Sin embargo era muy limitado, aunque ligaba la acción con el Observatorio del Delito. En otras palabras, se hace necesario vincular de una vez y por todas las acciones institucionales con las mediciones del Observatorio.

d. Se deben sistematizar las acciones aprendidas y propiciar los ajustes correspondientes.

Este esquema deberá corregir la gran deficiencia de que los programas no están generando sus evaluaciones respectivas.

Segundo elemento: Aumentar la coordinación

El factor decisivo aquí se da en el nivel político y depende de la interpretación que se le dé al camino que debe seguir el manejo de la seguridad ciudadana. Desde la perspectiva de los “cursos de vida” es imposible manejar el problema de las personas que delinquen si no se complementan las acciones de la Dirección de Seguridad con el resto de áreas del eje social, con los entes nacionales y la ciudadanía. El esquema general se muestra en el Gráfico C9.

Gráfico C9
POLÍTICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA



Pero la coordinación depende de las tareas que se plantee la Dirección de Seguridad. Para ello es necesario visualizar los ámbitos de acción de cada institución y sus posibilidades legales y de recursos para actuar. Se sugiere por tanto aprovechar el inventario realizado por la FLACSO sobre instituciones que actúan en el área de violencia y delito, complementar la información con los espacios legales de acción y diseñar una plan de relacionamiento, que involucre la prioridad de la política con la viabilidad técnica, financiera y política de las alianzas.

Sin embargo, esta coordinación es insuficiente si no se diseña un esquema que focalice los recursos. Este es el tercer elemento a considerar.

Tercer elemento: actuar focalizadamente y según niveles de acción

La principal recomendación del trabajo es que el Municipio (en red las instituciones pertinentes) y la comunidad trabajen los tres problemas básicos que están promoviendo el ingreso o mantenimiento de las personas en la vida delincriminal:

- Manejo del consumo de alcohol y drogas.
- Violencia intrafamiliar.
- Relaciones con los pares (mundo adolescente)

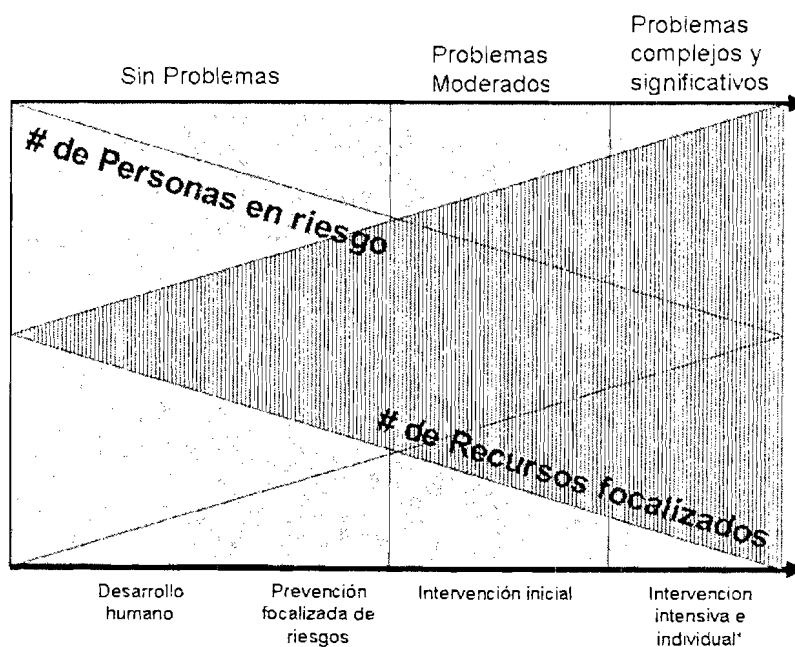
A ello se deberá agregar un trabajo intensivo en la:

- Focalización del trabajo en los grupos que delinquen. Allí el manejo se debe dar integralmente (incluyendo a sus redes sociales y familiares, las cuales favorecen el control social y autocontrol).

La estrategia general se expone a continuación.

El trabajo ha mostrado que el nivel de problemas es diferente según se consideren los factores de riesgo, las posibilidades de inclusión democrática o la especificidad de las poblaciones a atender (que para nuestro caso es la población que delinque). La estrategia general se muestra en el Gráfico C10. Como se puede observar, a medida que los problemas son menos agudos el nivel de recursos orientados desde los entes de seguridad ciudadana son menos. De hecho, se podría pensar que allí los recursos le pertenecen más a las áreas de la administración que manejan factores de bienestar general (factores protectores) propios de la política más amplia del Municipio. En contraste, y a medida que los problemas aumentan y se focalizan en poblaciones más definidas (y por tanto menores en número) los recursos aumentan. Este principio general es el que deberá guiar la acción frente al problema de seguridad. Veamos mejor el asunto.

Gráfico C10
Esquema general de focalización para manejo de la Seguridad Ciudadana



* Enfoque hacia estilos de vida y red social individual

Adaptado de Miller & Clark, (citados por el Iowa Department of Education, 2001).

Primer nivel: desarrollo humano



Este es el nivel que soporta programas de desarrollo social, bajo el enfoque de expansión del bienestar social, emocional y conductual. El enfoque prioritario es el de la implantación general de factores protectores.

Segundo nivel: prevención focalizada de riesgos



A este nivel (denominado usualmente como prevención secundaria) le corresponden intervenciones especializadas sobre grupos poblacionales en vulnerabilidad al delito y la violencia. Por los hallazgos del estudio los esfuerzos se deben concentrar en tres

grandes áreas:

- Prevención de la violencia intrafamiliar.
- Prevención sobre el abuso de alcohol y uso de drogas.
- Deserción escolar

Tercer nivel: intervención inicial

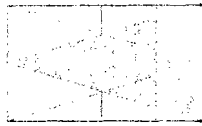


A este nivel le corresponden acciones orientadas a personas (o grupos) que experimentan dificultades psicosociales y de conducta. Esta intervención se debe focalizar en:

- Grupos juveniles que actúan delictivamente o que promueven desórdenes sociales. Esto implica ganar información (detectar a los grupos y conocer a sus miembros, relaciones, acciones, redes familiares y sociales, afectividad, etc.) y generar alternativas que compitan con los elementos que los ligan a conductas desviadas. Aquí la relación con los factores protectores es fundamental, en especial la lúdica, la interacción social con lazos positivos, el desarrollo de intereses y como se dijo la constitución de espacios de encuentro.
- Personas y grupos que viven en la calle, en especial niños y jóvenes. Ello implica un mayor apoyo a los programas del Patronato y una integración a los programas educativos, de capacitación para el trabajo, de reconstitución de las redes familiares y sociales.
- Personas que se encuentran en condiciones de fármaco-dependencia y alcoholismo. Este programa debe ser bastante intensivo, en razón de que este es el enlace principal entre las personas con adicción y el mundo ilegal. No se deben desechar las acciones de control situacional, pero deben ser consideradas como complemento al tratamiento de las personas con adicciones.
- Finalmente generar una atención intensiva a las familias con problemas agudos de violencia intrafamiliar. Esta atención deberá tener una doble dimensión: (a) atención individualizada a los

infractores (para que cambien sus conductas destructivas), las víctimas (para empoderarlas y generarles salidas reales en lo económico, social y psicológico en el largo plazo) y los menores de edad (a los cuales hay que buscarles protección social, pero sobre todo afectiva); y (b) atención integral al grupo familiar, con la finalidad de defender los lazos familiares que puedan ser reconstruidos.

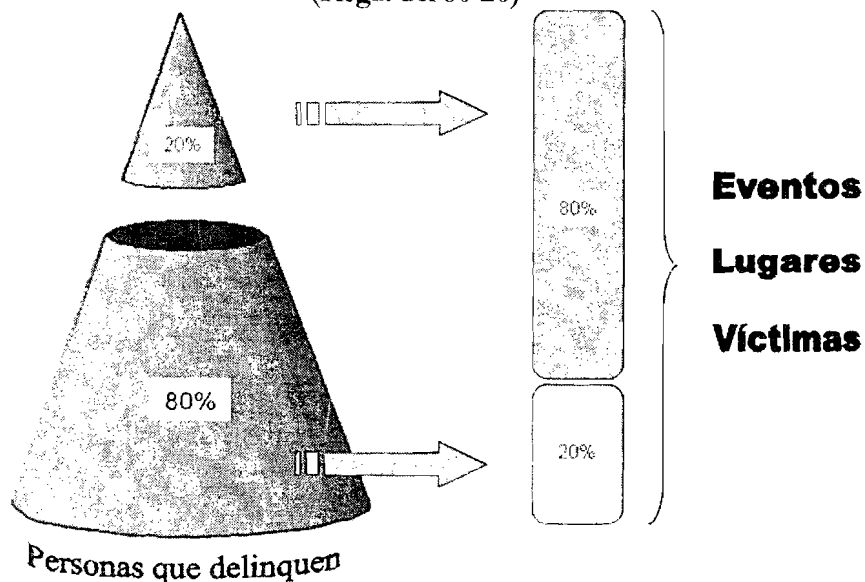
Cuarto nivel: intervención intensiva e individual



Este nivel de intervención (conocida como prevención terciaria) se orienta a las personas (y sus grupos asociados) que experimentan conductas desviadas (o delictivas) evidentes, y cuyas dificultades son crónicas. Aquí el esfuerzo focalizador

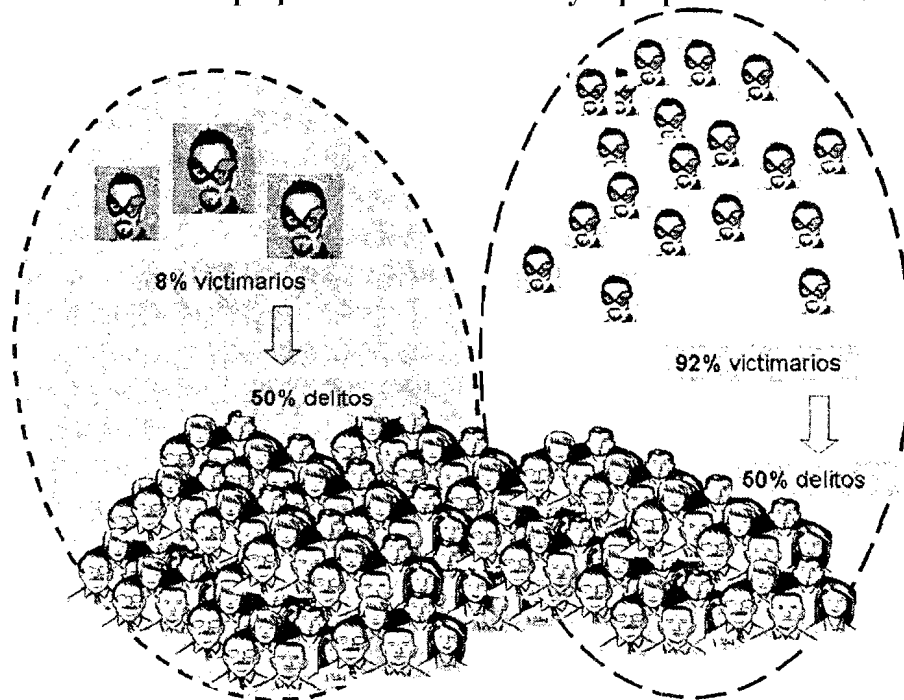
debe ser intensivo, tanto en esfuerzos como en recursos. Es muy probable que este esfuerzo se oriente a un muy pequeño segmento de la población, en razón de que la población crónica que delinque sea relativamente poca. La filosofía de la focalización se basa en dos argumentos: el primero es que es posible que una cuarta parte de los homicidios en Quito se deban al asalto y robo, por lo que las acciones se deben concentrar en las personas dedicadas a esta actividad. El segundo se orienta en razón a que los hallazgos internacionales (que infortunadamente pertenecen a países desarrollados) y las mismas entrevistas a las personas que delinquen crónicamente, señalan que un número pequeño de quienes son ofensores (y que son crónicos) son los responsables de la mayoría de delitos que se suceden en las ciudades. Esta focalización se ilustra en el Gráfico C11, que supone que un 80% de los eventos son producidos por un 20% de agentes causales, mientras que el 80% de estos agentes producen tan solo un 20%.

Gráfico C11
Focalización para el análisis de riesgos
(Regla del 80-20)



Ello se aclara mejor, cuando se consideran los estudios realizados en Filadelfia²¹⁷, el Condado de Orange (California), en Estocolmo²¹⁸, en la misma Suecia y en otros lugares²¹⁹ (Svensson, 2002), los cuales constatan que unas pocas personas que delinquen producen una gran cantidad de delitos²²⁰. Esto se ilustra mejor en el Gráfico C12. Si se tiene en cuenta, de otro lado, que las personas que delinquen crónicamente son reincidentes, según se deduce de las entrevistas (en donde la cárcel no es un disuasor), lo que se confirma por estudios realizados en Estados Unidos (Beck y Shipley, 1989; Langan y Levin, 2002) en donde por ejemplo, de un total de 108550 personas que salieron libres de las cárceles en 1983, un 62.5% fue rearrestado en los tres años siguientes, caso similar para las casi 300000 personas liberadas en 1994, de las cuales un 67.5% fue rearrestado también en los siguientes 3 años. En Inglaterra se estableció que para un periodo de 10 años, alrededor del 89% de las personas fueron rearrestadas.

Gráfico C12
Relación entre la proporción de “ofensores” y la proporción de delitos



²¹⁷ Wolfgang y otros encontraban que el 18% de los ofensores eran responsables del 52% de delitos en Filadelfia (estudio realizado en 1972 y citado por Svensson).

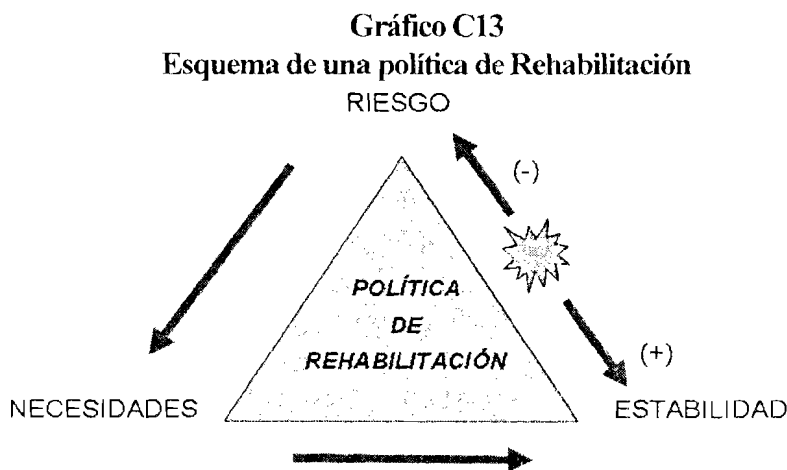
²¹⁸ En Estocolmo (según Farrington y Maughan en 1999 y Farrington y Wikström en 1994, citados por Svensson) se encontró que el 6% de los ofensores eran responsables de la mitad de los delitos.

²¹⁹ El estudio de Cambridge (realizado por Farrington y West) encontraba que un 16% de ofensores eran responsables del 49% de los delitos (estudio en 1993, citado por Svensson).

²²⁰ Donald West señalaba ya en 1963 (citado por Bottoms y otros, 2004) ya señalaba que la reincidencia podía ser muy alta, habida cuenta que un 40% de personas entrevistadas y que habían salido libres habían reincidido y no habían sido sorprendidas. Por lo tanto, las cifras citadas más arriba podrían ser más altas.

Se puede entonces señalar que el trabajo con las personas que delinquen y con aquellas que han estado encarceladas (o están a punto de salir) es fundamental a la hora de querer impactar sobre la tasa de delitos. Se proponen dos grandes grupos de estrategias: (a) el trabajo con las personas que se encuentran en prisión; y (b) el trabajo con personas que están delinquiendo en la calle (que pueden ser ubicadas en el CDP) o por referencia en las comunidades.

(a) El trabajo con las personas en prisión. El esquema de trabajo aquí es el de encontrarles estabilidad. La filosofía de este esquema se muestra en el Gráfico C13.

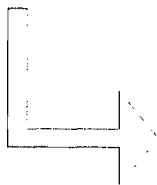


Este esquema podría tener los siguientes pasos:

- Primer paso: evaluar las necesidades de los internos (Gráfico C14)

Gráfico C14
Primer paso para rehabilitar: evaluar necesidades

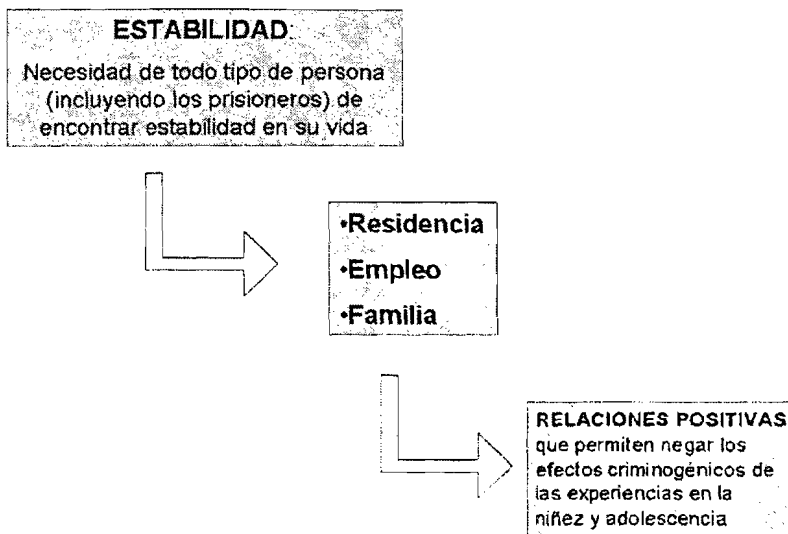
EVALUACIÓN DE NECESIDADES:
Evaluar la situación para determinar cuáles prisioneros poseen grandes riesgos y tienen grandes necesidades de tratamiento



- Nivel Educativo
- Habilidades para el trabajo
- Enfermedad Mental
- Relaciones familiares
- Red social fuera de prisión
- Abuso de sustancias

- Segundo paso: lograr estabilidad (Gráfico C15).

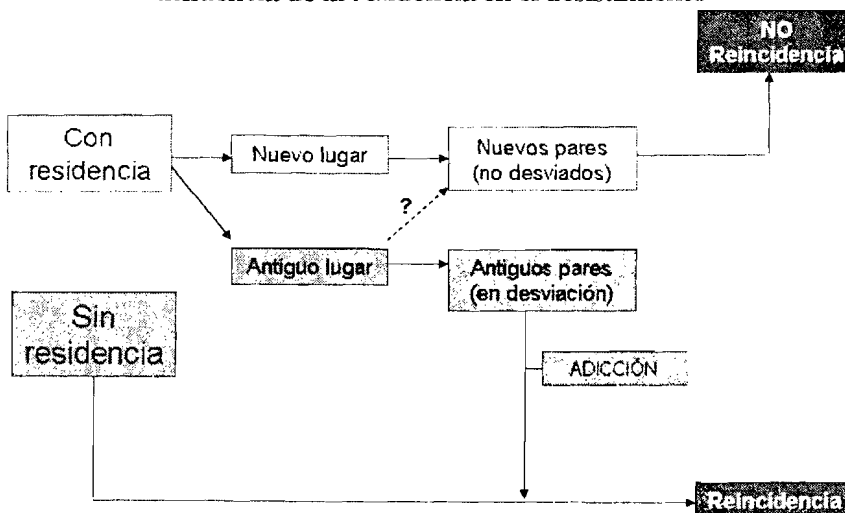
Gráfico C15
Segundo paso para rehabilitar: lograr estabilidad



Aquí se trata de lograr la estabilidad en tres renglones: la residencia, el empleo y la familia.

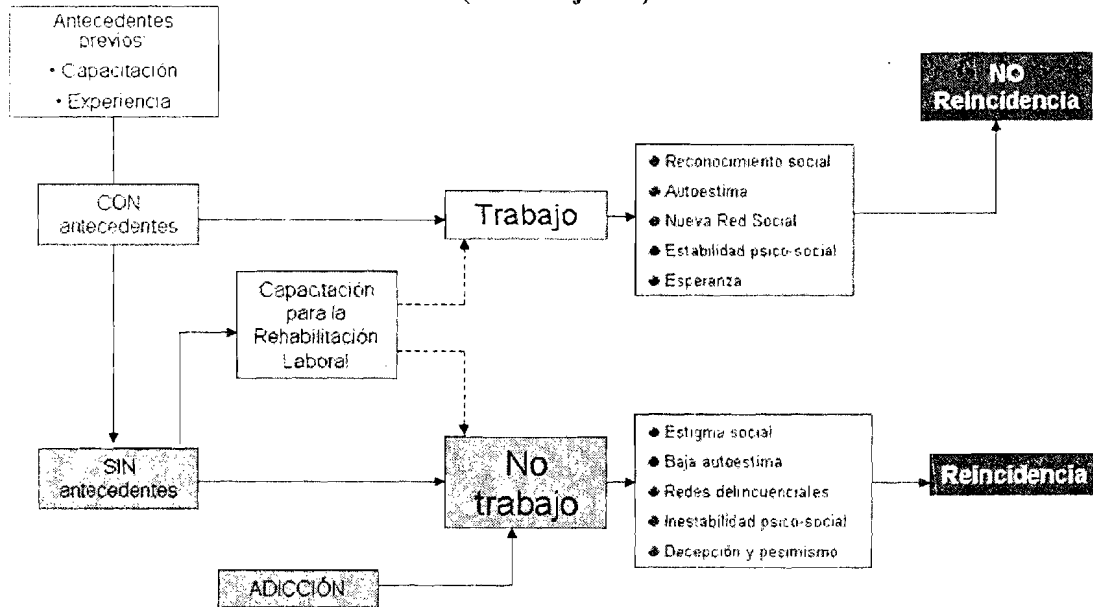
La residencia tiene que ver con el cambio de lugar de vivienda habitual. En efecto, ello puede apartar a la persona de las relaciones que tenía con sus antiguos amigos o “pares”, que como se puede suponer tienen lazos con el mundo ilegal y el consumo de drogas y alcohol (Gráfico C16).

Gráfico C16
Influencia de la residencia en el desistimiento



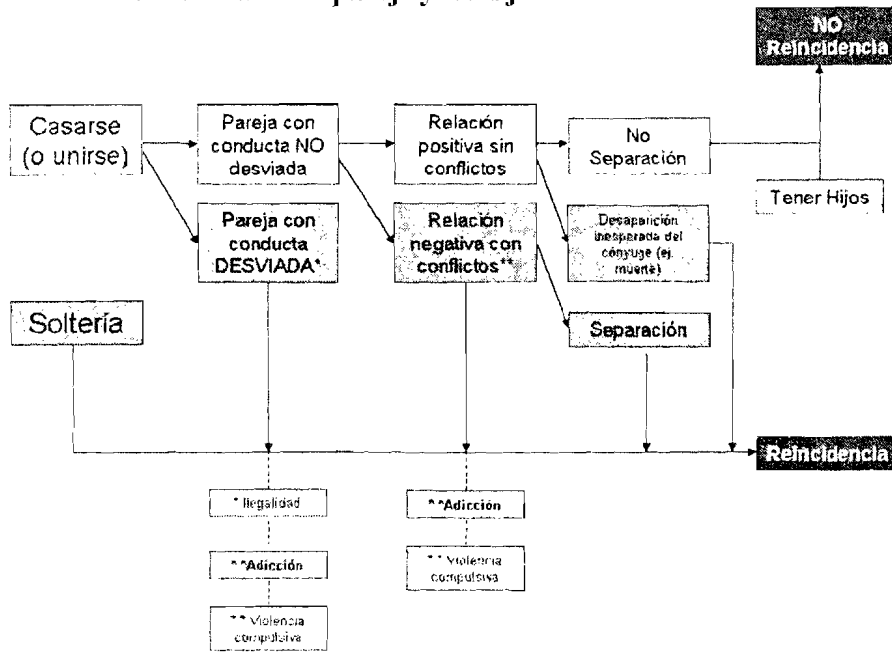
El empleo no solo tiene una función económica. En primer lugar significa el acceso a recursos “legales”, lo cual aleja al potencial reincidente de acciones delictivas como el robo. En segundo lugar implica reconocimiento social, y por esta vía, un fortalecimiento de la identidad, ya que inserta al sujeto en una red social que valora el trabajo. En tercer lugar, da estabilidad psico-social, ya que la persona encuentra un alejamiento de la incertidumbre. En último lugar, el trabajo fomenta y fortalece la esperanza, pues se presenta como una salida al mundo del crimen. (Véase Gráfico C17)

Gráfico C17
Influencia del trabajo en la reincidencia
(Adulthood joven)



La familia (esposa e hijos) es fundamental para impulsar el desistimiento. En primer lugar, una compañera que presione para que la persona no reincida es fundamental. La resignificación del futuro implica una adecuación a las expectativas de la pareja y tiene que ver con los hijos. En ello es fundamental el manejo positivo de los conflictos y la esperanza hacia el futuro. Habría tres grandes peligros que pueden generar el fracaso: el uso de la violencia para manejar los conflictos, una mujer cómplice y la adicción a la droga.

Gráfico C18
Influencia de la pareja y los hijos en el desistimiento



Finalmente, se puede plantear el esquema de acción de la manera siguiente (Cuadro C1):

Cuadro C1
Resumen general para un manejo de rehabilitación

Área	Marcadores del curso de vida	Roles idealizados en la adultez	Barreras	Estrategias	Acciones Transversales
Socio-económica	(a) Terminar el colegio. (b) capacitarse para el trabajo. (c) empleo a tiempo completo	Tener un buen trabajo (a tiempo completo) y que sea respetable	Restricciones ocupacionales (inadecuación entre las plazas de trabajo y la capacitación para el trabajo)	(a) Educación formal; (b) capacitación para el trabajo; (c) ubicación para el empleo (con apoyo social)	(a) Tratamiento contra la fármaco-dependencia; (b) Reconstrucción de la red social (separación de los pares con acciones delincuenciales); (c) Manejo psico-social de los conflictos y potenciación del respeto a "sí" mismo y a los "otros"
Familiar	(a) casarse (b) tener hijos	Ser un buen esposo y buen padre	Ruptura de la unión familiar y/o pérdida de los derechos sobre los hijos. (Ausencia de la familia)	(a) Terapia familiar; (b) manejo psicológico contra la violencia	(d) Reconstrucción de la autoestima
Cívica	(a) votar (b) ser vecino (c) ser propietario de vivienda	Participar en actividades comunitarias y voluntarias	Estar privado del voto, no tener vivienda, ni ser reconocido como vecino "deseable"	(a) Inserción en la comunidad; (b) acceso a una vivienda propia.	

TERCERA ESTRATEGIA: AUMENTAR LA LEGITIMIDAD

Los hallazgos del capítulo 8 son indicios que deben ser profundizados. De hecho no se conocen las causas de las variaciones por zona metropolitana, no se conoce el peso a la cultura del miedo por parte de cada

uno de los “instigadores”, los imaginarios específicos que recorren a los distintos grupos sociales, y de allí el enlace entre los productores de discurso, los productores del crimen y los receptores de estos mensajes.

Un elemento que fue fundamental es que no existía gran diferencia en la percepción del miedo entre los victimizados y no victimizados, aunque se puede especular que la victimización estaría aportando un 6% al incremento de tal percepción. Esta diferencia tan pequeña puede deberse a tres causas: (a) Que se consideraron como victimizadas apenas a aquellas personas victimizadas el último año; sin embargo, se puede tener en cuenta que es muy posible que una proporción significativa de la población haya sido victimizada en algún momento de su vida, por lo que los efectos en sensación de inseguridad se hayan extendido en el tiempo vital; (b) que en efecto, el rumor extienda considerablemente la percepción de miedo a los allegados, acrecentando la sensación de inseguridad a un sector amplio de la ciudadanía; (c) que en efecto, la victimización no esté aportando tan significativamente a la sensación de miedo en Quito, sino que comparte con las otras fuentes la extensión de esta emoción.

La otra conclusión, pertinente en si misma, es el impacto de los medios de comunicación. En este sentido debe tenerse en cuenta la diferencia en los mensajes de los diarios capitalinos (no se consideró a “El Extra”), que están respondiendo significativamente a las fuentes de los voceros autorizados, en una tensión con la presión por las ventas. Ello contrasta con el poco desarrollo de la televisión, la cual está concentrada en la alama, las anécdotas, la denuncia y la “cruzada” en torno a los funcionarios para “defender” a la comunidad (favoreciendo el discurso del miedo y del control).

Es allí en donde la focalización de la estrategia para ganar legitimidad debe manejar las dos fuentes de inseguridad: la inseguridad objetiva (delitos y victimización) y la inseguridad subjetiva (percepción de inseguridad).

Siguiendo este esquema, se puede plantear una focalización probable desde la perspectiva territorial (o poblacional), según se muestra en el Gráfico C19, en donde existirían zonas (o poblaciones) así:

- Zonas de baja percepción de inseguridad y baja victimización.
- Zonas de alta percepción de inseguridad y baja victimización.
- Zonas de baja percepción de inseguridad y alta victimización.
- Zonas de alta percepción de inseguridad y alta victimización.

De allí se constituyen diferencias en las estrategias para ganar legitimidad. Las zonas de mayor prioridad serán aquellas que tienen alta victimización y altas percepciones de inseguridad. Allí se deberán mezclar tanto las acciones para manejar el fenómeno objetivo como la percepción de inseguridad.

Pueden existir zonas en donde la percepción de inseguridad sea baja, pero la victimización sea alta. Allí la estrategia se deberá concentrar en bajar la inseguridad objetiva.

De otro lado, las zonas de alta percepción de inseguridad y baja victimización deberán trabajar sobre el elemento subjetivo.

Finalmente, pueden existir zonas en donde se de tanto una baja percepción de inseguridad, como una baja victimización. Esta es la situación ideal.

De allí se concluye que el ganar información (inteligencia) deberá considerar tanto los niveles de percepción como los niveles de victimización.

Se recomienda por tanto aplicar regularmente (una o dos veces al año) encuestas de victimización que indaguen por la victimización, la percepción de inseguridad, las medidas que toma la población al respecto y la percepción sobre la acción institucional.

Desde la perspectiva subjetiva se deben afinar dos elementos básicos:

- (i) Los instrumentos para comunicarse efectivamente, lo que implica aumentar el nivel de información de la población (mediante campañas informativas directas) y el nivel de información de los medios. Allí la capacitación de los periodistas, el suministro de información a la prensa, la radio y la televisión, los debates públicos (zonales y locales) dimensionarán la realidad del fenómeno. Ello desplazará la discusión especulativa, reemplazándola por argumentos (estadísticos y cognoscitivos) que servirán para legitimar la acción institucional, vigilar a los ejecutores (Policía y otras instituciones del estado) y corregir los errores A TIEMPO.
- (ii) Se debe imponer un discurso democrático. La esencia del discurso supone trabajar dos dimensiones: rechazar el discurso del miedo y defender la tolerancia y resolución pacífica de conflictos. Allí los centros de conciliación, los conciliadores comunitarios, los árbitros o los jueces de paz pueden ser instrumentos que viabilicen este discurso democrático.

Gráfico C19

Clasificación del fenómeno de inseguridad según las dimensiones subjetivas y objetivas

		PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD	
		Baja	Alta
VICTIMIZACIÓN	Alta	Preeminencia del fenómeno objetivo	Situación alarmante
	Baja	Situación ideal	Preeminencia del fenómeno subjetivo