



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

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

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

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

ASESOR: ALEXEI PÁEZ CORDERO

**LECTORES:
FERNANDO CARRION
EDUARDO KINGMAN**

FLACSO - Biblioteca

**QUITO
DICIEMBRE DE 2004**



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

**PROGRAMA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

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

POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ

Contenido

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

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

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

Tablas

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

Gráficos

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

CAPÍTULO II

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Para tratar de entender el proceso de toma de decisiones es necesario analizar los resultados de los procesos, es decir, las decisiones implementadas. Este capítulo hace un recuento de algunas de las decisiones que sobre seguridad ciudadana han sido implementadas en Quito para tratar de entender la lógica del proceso. Se hace a continuación una reconstrucción cronológica de las decisiones objeto de estudio para conocer qué ha pasado y bajo qué circunstancias se dieron las decisiones.

Con este análisis retrospectivo de las principales decisiones se buscará aclarar el panorama que en lo posterior permitirá entender la racionalidad de las decisiones, la identificación de los actores, sus niveles de influencia y la relación de las decisiones tomadas en Quito con las decisiones tomadas en ciudades con características similares que las hagan comparables.

Este capítulo será entonces una descripción que servirá como línea de base y que en ningún caso pretende llegar a predicciones que *“constituyan una explicación acabada del resultado final.”*¹.

2. 1. LA EXPERIENCIA DE QUITO

Si bien en esta tesis se analizarán las decisiones tomadas a partir del año 2000, es importante conocer que había pasado en los años anteriores para aclarar el panorama.

Las primeras medidas emprendidas desde el Municipio capitalino en el tema de la seguridad ciudadana fueron a finales de 1998 cuando el alcalde Roque Sevilla emprendió un plan para mejorar las condiciones de vida en Quito que contemplaba medidas específicas para seguridad ciudadana, disminución de la contaminación, mejoramiento del sistema de transporte y arborización de la ciudad. En lo referente a la

¹ Giandomenico Majone “La factibilidad de las políticas públicas”, en <http://www.eleccionsocial.com>

seguridad, implicaba importantes restricciones ciudadanas, siendo una de las medidas más polémicas la limitación del consumo de licor en la vía pública y la prohibición de expedir cualquier tipo de bebida alcohólica pasadas las 20:00 de lunes a sábado y prohibición total los domingos. La vida nocturna también tuvo restricciones: discotecas, bares y sitios de tolerancia podían permanecer abiertos hasta las dos de la mañana de lunes a viernes y los domingos debían permanecer cerrados. Sevilla buscaba de esta manera “*disuadir a los jóvenes*”² para que reduzcan su consumo de alcohol como una medida preventiva para evitar la violencia. La medida fue polémica, muy criticada por los empresarios por considerarla atentatoria a los derechos ciudadanos y varios sectores de la población la calificaron de aislada³.

Nueve meses más tarde, en agosto de 1999 el Municipio conformó un Consejo de Seguridad que debía dictar políticas sobre el tema y que estaba conformado por representantes del Municipio, la Comandancia de Policía, Corte Superior de Justicia, Conferencia Episcopal, Dirección Provincial de Salud y delegados de medios de comunicación, de Derechos Humanos y organizaciones femeninas relacionadas con el tema de violencia intrafamiliar.

El 18 de agosto de 1999 Sevilla presentó un plan piloto de seguridad y convivencia ciudadana que pretendía disminuir el número de delitos en Quito. El Plan consistía en dotar a los barrios de iluminación, mobiliario urbano, tachos de basura y teléfonos para casos de emergencia, capacitar a los moradores implementando programaciones culturales con mimos y teatreros presentando obras sobre seguridad y normas de convivencia urbana. Buscaba además crear una base de datos sobre violencia en la ciudad, con información sobre delitos y lesiones producto de riñas o altercados, y sobre peleas intrafamiliares⁴.

En el año 2000 se tomó una de las decisiones más importantes en el tema de la seguridad: ampliar la cobertura de la Dirección de Seguridad Ciudadana del Municipio que desde 1979 se preocupaba específicamente de los desastres naturales como deslaves y posibles erupciones del volcán Pichincha. El Municipio “*estableció la Dirección*

² Vida nocturna bajo control. Publicado en Diario Hoy el 13 de noviembre de 1998. En <http://www.explored.com.ec/>

³ *Ibíd.*

⁴ Cabildo combate delincuencia. Publicado en Diario Hoy el 17 de agosto de 1999. En <http://www.explored.com.ec/>

Metropolitana de Seguridad Ciudadana y amplió el campo de acción de la misma hacia el tratamiento de la delincuencia”⁵ con lo que el organismo local empezó a involucrarse en la convivencia de la ciudadanía, enfocándose especialmente a la prevención del delito. La redefinición de funciones buscaba además fortalecer a la Dirección para convertirla en un ente planificador y coordinador de las labores de seguridad ciudadana al interior y al exterior del Municipio. Paralelamente a esto se crearon “Unidades de Seguridad Ciudadana” en cada una de las administraciones zonales para coordinar acciones anti delictivas directamente con los pobladores mediante los “Comités de Seguridad Barrial” que funcionan en los barrios quiteños. Así que de esa manera la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana buscaba establecer vínculos con las y los ciudadanos del Distrito para trabajar en prevención, control y contingencia.

Para la fecha Cali asesoraba a Quito en los temas de seguridad⁶ y se empezaba a gestionar un préstamo ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar los programas de seguridad y convivencia. El Municipio de Quito esperaba los primeros resultados visibles de su plan de seguridad para finales del 2000, año de elecciones.

En ese marco, Roque Sevilla se lanzó a la reelección y tuvo entre sus más fuertes oponentes a Paco Moncayo, ex diputado, general en retiro que como Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas fue héroe de la Guerra del Cenepa. En campaña Moncayo presentó su Plan Siglo XXI que entre otros temas, tocaba el de la inseguridad. Su propuesta era generar una cultura de seguridad ciudadana mediante los medios de comunicación, sectorizar áreas para que funcionen las casas de tolerancia y los centros penitenciarios, entre otros aspectos. Roque Sevilla acusó a Moncayo de presentar una propuesta “*policial y militar*”⁷, que le pareció insuficiente para las necesidades del Distrito. Estos fueron los términos en los que se refirió el ex Alcalde:

“Para nosotros es una cuestión holística, y tal como él lo presenta (Moncayo) es una cuestión mucho más policial y militar. Holística quiere decir que las fuentes que causan la violencia son múltiples, entonces la Alcaldía tiene que

⁵ Arcos, Carrión, Palomeque. Informe: Ecuador, seguridad ciudadana y violencia. FLACSO-Ecuador. Pág. 167

⁶ Las capitales comparten experiencias. Publicado en Diario Hoy el 27 de abril de 1999. En <http://www.explored.com.ec/>

⁷ Publicado en Diario Hoy el 2 de mayo del 2000. En <http://www.explored.com.ec/>

atender una cantidad de elementos desde la violencia familiar hasta la violencia externa. Hay que atacarlo por el lado del buen equipamiento policial, claro, pero también hay que tratar miles de otras cosas. La iluminación de la vías y calles, el control de los accidentes de tránsito, y el consumo de alcohol, que actualmente es la fuente número uno de mortandad en la ciudad, son aspectos que se debe tener en cuenta”⁸.

A finales del año 2000 Paco Moncayo fue electo alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y a partir de entonces la seguridad ciudadana formó parte de su agenda.

2.2. LA ERA MONCAYO

Mientras la nueva administración del Gobierno local intentaba inmiscuirse en el tema de seguridad enfrentándose con inestabilidades debido a la inexperiencia, surgió como primer contratiempo un problema de competencia legal. Y es que en el Ecuador, como en otros países de América Latina, la seguridad ciudadana es competencia de las Fuerzas del orden, y los gobiernos locales no tienen atribuciones legales. Uno de los primeros temas a resolverse fue entonces, tratar de encontrar la manera de que el Municipio pudiese actuar dentro del marco de la ley.

En ese sentido fue importante revisar las experiencias de ciudades con características comparables a Quito como Santiago, Bogotá y Cali para conocer sus modelos y buscar alternativas de solución que pudieran adaptarse a la realidad local. Así, el caso chileno es semejante al ecuatoriano en el sentido de que existen problemas de jurisprudencia, pues la responsabilidad de la seguridad corresponde al Ministerio del Interior mientras que la Policía de Investigaciones y los Carabineros dependen del Ministerio de Defensa. Esa responsabilidad compartida dificultó la gestión en Chile pero no impidió que la política de seguridad surta efectos. En el caso colombiano las atribuciones son claras pues la seguridad es una competencia del gobierno y el Alcalde es el Jefe de la Policía de su localidad.

⁸ Ibíd.

Frente al éxito de estos dos modelos latinoamericanos, y ante la imposibilidad legal para actuar que tenía el gobierno local de Quito, Moncayo optó por coordinar con la Policía la creación de un destacamento especial denominado “Comando de Policía del Distrito Metropolitano de Quito”, que luego de largas negociaciones fue posible en septiembre del año 2002. El primer comandante de la Policía del Distrito Metropolitano fue Carlos Calahorrano quien hasta entonces era el Comandante Provincial de Policía de Pichincha y su función era velar por la seguridad dentro del Distrito en coordinación con la Municipalidad. La conformación de esta nueva Policía sembró dudas respecto a la posibilidad de duplicidad de funciones con la Policía Metropolitana que hasta entonces era el eslabón más cercano entre el Municipio y la fuerza pública. Sin embargo con el tiempo se delimitaron funciones y ambas instituciones se preocuparon por no superponer funciones. Respecto a los roles de cada una de estas dos áreas de la policía, Gustavo Lalama, de la Corporación de Seguridad, señala lo siguiente:

“El Comando de Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito no desempeña el mismo rol de la Policía Metropolitana porque ésta se encarga del control del aseo, de las calles, pero el control del delito no es incumbencia de ella, sino de la Policía Nacional del Distrito, es una policía con jurisdicción en el Distrito, que pertenece al Comando de Policía, pero ha generado un espacio totalmente válido de coordinación entre el Municipio y la Policía. Entonces está funcionando la policía en el control del territorio y de la comunidad, que ahora se identifica con la Policía.”⁹

Una vez establecida la nueva división policial y aclaradas las funciones específicas de cada una de ellas, empezaron las primeras acciones, así que el Comando dividió al Distrito en seis Unidades de Vigilancia y destinó “aproximadamente dos mil ochocientos elementos”¹⁰ para que se dediquen exclusivamente a trabajar en seguridad dentro de Quito. El número de uniformados era deficitario en relación a los habitantes del Distrito, sin embargo, fue visto como un primer paso importante para combatir la delincuencia. El paso inmediato fue la realización de un diagnóstico en el que se encontraron algunas vulnerabilidades como las siguientes:

⁹ Gustavo Lalama en ANEXO 1

¹⁰ <http://www.ssp.df.gov.mx>

“La imprevisión, falta de medios, falta de coordinación Inter-institucional, falta de participación ciudadana, instituciones débiles, un sistema legal inadecuado, el desempleo, la migración, la pobreza y falta de cohesión social, como los más importantes”¹¹

La coordinación empezó, pues, con un diagnóstico entre Municipio y Policía Nacional que los llevó a elaborar proyectos en los temas de prevención, solidaridad, participación comunitaria y asignación de medios e infraestructura. Para el tema prevención, lo primero que se determinó fue la necesidad de contar con información confiable y unificada, por lo cual se elaboró el proyecto “Observatorio de la Ciudad”, como un espacio interinstitucional de recolección de datos, levantamiento y análisis de información estadística que sirviera como instrumento para la toma de decisiones. Para el financiamiento del Observatorio durante finales del 2000 y principios del 2001, se realizaron negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo destinados a la obtención de un crédito de 6 millones de dólares.

En el área de solidaridad y participación ciudadana se planteó la conformación del Comité de Seguridad Ciudadana *“conformado por instituciones, medios de comunicación, cámaras de comercio y representantes barriales, como una manera de democratizar la discusión en los temas de seguridad.”¹²*

2.3. MÁS ARMAS PARA DAR SEGURIDAD A QUITO

Para la prevención el Municipio consideró necesario reforzar a la Policía, por lo que empezó una agresiva campaña de dotación de implementos a la institución. Es así como hasta inicios del 2004, el Municipio ha entregado a las administraciones zonales 40 camionetas nuevas para patrullaje conjunto con la Policía Nacional; 150 motocicletas con combustible y mantenimiento al Comando de Policía del Distrito, 300 cascos, y 70 radios portátiles para comunicación, rehabilitación del Regimiento Quito No. 2, ha construido el cuartel de Carapungo, adecuado el nuevo cuartel en la Avenida 24 de Mayo, de la ex Cervecería La Victoria, terminó de construir el cuartel Quitumbe,

¹¹ *Ibid.*

¹² <http://www.ssp.df.gov.mx>

construyó el cuartel en el Aeropuerto Mariscal Sucre, retenes policiales en el parque La Carolina, Lucha de los Pobres, Pifo¹³ y compró un helicóptero destinado exclusivamente a la vigilancia del Distrito.

La dotación de implementos a la Policía era uno de los principales reclamos que la entidad hacía al Gobierno Nacional, pero éste, sin embargo, parecía no oír esas quejas. Así que el Gobierno local asumió el equipamiento policial. No obstante este ha sido uno de los puntos más criticados, pues no existe un nivel óptimo de equipos porque siempre se va a necesitar más, y porque el armamentismo no garantiza la seguridad, sino que al contrario puede producir una escalada de los delincuentes. Uno de los más prestigiosos analistas ecuatorianos, Carlos Arcos Cabrera, se refirió al tema en su artículo *“Los dilemas de la ciudad y los candidatos”*, publicado en el Diario Hoy, en donde manifiesta lo siguiente:

“Mejorar el presupuesto de la Policía Nacional no se traduce automáticamente en mayor seguridad ciudadana, ni, por ejemplo, militarizar la ciudad”¹⁴

Hasta el año 2002 la administración de Paco Moncayo había sido muy criticada, la prensa recogía para entonces opiniones muy duras de la ciudadanía que exigía resultados inmediatos no sólo en el ámbito de la seguridad, sino en casi todas las competencias del gobierno local *-el tema es tratado con detenimiento en el acápite 4.6.-* En ese contexto el Municipio se esforzaba por difundir los primeros resultados de coordinación con la Policía, que la prensa registró de la siguiente manera:

“La Policía, en coordinación con el Concejo Metropolitano de Quito, pondrán en marcha un plan inmediato de seguridad para este festivo de Navidad y fin de año, especialmente en el control del consumo de alcohol, como una de las primeras acciones que aplicará el Comité de Emergencia.

Además, la Policía preparará un plan de emergencia para el control antidelictivo en el que se incluye a las Fuerzas Armadas y pondrá en

¹³ <http://www.quito.gov.ec>

¹⁴ Arcos, Carlos. “Los dilemas de la ciudad y los candidatos”, publicado el 18 de abril del 2000 en Diario Hoy. En <http://www.explored.com.ec/>

funcionamiento el número único (101). Al Municipio le corresponde continuar con su proyecto de seguridad; al Congreso, la revisión de la legislación en materia penal; a la Función Judicial, la vigilancia de los casos actuales con transparencia, y a la comunidad, involucrarse en el cumplimiento de sus deberes.”¹⁵.

Inmediatamente después un proyecto innovador, único en el país, empezó a ser debatido. Se trataba de la creación de una entidad que busque financiamiento y administre los recursos para financiar programas de seguridad: Corposeguridad.

2.4. CORPOSEGURIDAD

En febrero del 2001 se entablaron los primeros debates en torno a la necesidad de contar con un ingreso permanente que permitiera financiar los planes de seguridad del Municipio. Fue así como surgió la idea de establecer la Corporación de Seguridad Ciudadana que finalmente fue creada en el 2002.

El objetivo de Corposeguridad, como se denominó a la nueva corporación, era –y sigue siéndolo- *“implementar las políticas de seguridad impartidas por el Concejo Metropolitano y la Comisión Permanente de Seguridad y Convivencia Ciudadana; administrar el fondo especial de prevención de la violencia e inseguridad ciudadana; coordinar el sistema integrado de seguridad, la asistencia técnica y el fortalecimiento organizacional; y el desempeño de otras funciones que reciba por delegación del gobierno local y las que se requieran para el cumplimiento de sus objetivos”¹⁶.*

Para esto debe proporcionar *“infraestructura, equipamiento, capacitación y recursos necesarios a las instituciones que forman parte del Sistema de Seguridad Ciudadana, a fin de que cuenten con personal capacitado y recursos tecnológicos que garanticen una respuesta efectiva a las demandas de seguridad ciudadana”¹⁷.*

¹⁵ <http://www.hoy.net>

¹⁶ Pontón, Daniel. “Políticas Públicas de Seguridad: el caso de Quito (2000-2004). En http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/PONTON.pdf

¹⁷ <http://www.quito.gov.ec>

Alcanzar la pretensión de esta organización que representa a la sociedad civil de recaudar y administrar recursos no fue una tarea fácil. Para conseguirlo el Municipio tuvo que crear un polémico impuesto que finalmente fue aprobado en segundo debate el 12 de diciembre del 2002 mediante ordenanza No. 079 publicada en el capítulo XI del título II del libro tercero del Código Municipal. Así con la creación de la tasa por los servicios de seguridad ciudadana el Municipio asignó un impuesto a ciudadanas y ciudadanos dueños de predios en el Distrito Metropolitano.

El cobro se inició en enero del 2003 con base en una categorización y zonificación establecida por el Municipio. Al respecto, Gustavo Lalama, asesor de Corposeguridad, explica lo siguiente:

“La Corporación tiene como función, entre otras, administrar la tasa de seguridad que se paga paralelamente al impuesto predial y que va desde los 28 hasta los 2 dólares anuales. Esto nos ha producido alrededor de unos 4 millones de dólares que sirven para financiar los proyectos de alarmas comunitarias video cámaras, plan de respuesta inmediata, central de atención ciudadana en donde están integrados la Policía, el 911, los bomberos y próximamente se incorporará la Cruz Roja, apoyo a la policía comunitaria, entre otros proyectos”¹⁸.

Según el artículo 30 de la ordenanza “... la tasa se ajustará para los próximos años de acuerdo con el índice de precios al consumidor urbano establecido por el INEC al 30 de noviembre del año anterior”. De igual manera la ordenanza establece “el aseguramiento para todos los habitantes del Distrito con una póliza de seguro de ayuda a deudos por muerte accidental con \$1 000”. Los cálculos de la Corporación establecen que el impuesto aplicado a los 419.289 predios residenciales de Quito, generarán un total de \$4 963 070, que corresponden al 67% de los recursos que se recauden y los 84 707 predios comerciales aportarán con \$2 448 702, correspondientes al 33% del presupuesto anual¹⁹.

¹⁸ Lalama, Gustavo. Entrevista. Anexo I

¹⁹ <http://www.explored.com>

2.5. SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD OJOS DE ÁGUILA

El 29 de enero del año 2002 –y por un plazo de cinco años- fue creado el Sistema Integrado de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito mediante convenio firmado entre la Policía Nacional, el Municipio y el Ministerio de Gobierno. El Sistema buscaba implementar programas de capacitación sobre seguridad, organizar redes ciudadanas que apoyen la labor policial, fortalecer las brigadas barriales y apoyar mutuamente las iniciativas y acciones de ambos organismos gubernamentales.

El convenio señalaba también que la parte de la planificación, coordinación y supervisión sería responsabilidad de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana que facilitaría *“las acciones de los diferentes organismos vinculados a la gestión de prevención de riesgo y de emergencias.”*²⁰; y adicionalmente, establecía como objetivos, los siguientes:

- “Integrar un número único de Seguridad y Emergencia
 - Establecer el método de vigilancia por video, mediante cámaras manuales de largo alcance en tiempo real
 - Integrar una red troncalizada de comunicaciones
 - Implementar y colocar un sistema de localización automática en los vehículos que prestan servicios en el Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana.
 - Implementar programas de capacitación ciudadana sobre seguridad y apoyar la consolidación de las brigadas barriales.
- Organizar redes de apoyo cívico ciudadano con los diferentes sectores de la sociedad civil, que sirvan de apoyo a la labor que desarrollará la Policía Nacional y el Distrito Metropolitano de Quito.

²⁰ Plan Estratégico de Seguridad 2003-2005. Archivo electrónico

Apoyar mutuamente todas las iniciativas y acciones que en materia de seguridad adopten las partes propiciando coordinación institucional para el éxito de los proyectos respectivos”²¹.

La implementación total del Sistema fue prevista en 35´400.000 dólares, sin contemplar una inversión de monto similar para la compra de equipos e instalaciones de la Policía Nacional²². A continuación se reseñan algunos de los avances en relación a los objetivos antes descritos.

2.5.1. NÚMERO ÚNICO DE SEGURIDAD: 101

El primer punto establecido por el Sistema indicaba la necesidad de integrar un número único de Seguridad y Emergencia pues hasta entonces Quito contaba con por lo menos tres números a los que la ciudadanía podía llamar, éstos eran el 102, 911 y 131. Así que se unificaron los números en uno solo, el 101 correspondiente a un solo organismo: la Central Metropolitana de Atención Ciudadana. Con la unificación se pretendía que una sola entidad canalice las demandas ciudadanas en lugar de que cada entidad de servicio actúe independientemente, duplicando acciones y malgastando recursos.

Desde entonces en la Central trabajan 60 personas atendiendo durante 24 horas del día a 60 líneas telefónicas que conectan a los Bomberos, 911, Defensa Civil y Policía Nacional. El funcionamiento de la Central es sencillo, se ocupa de canalizar las denuncias, así que cuando el personal recibe las llamadas, las deriva a la unidad más cercana al sitio del problema, con el objetivo de reducir el tiempo de respuesta una vez acontecido un acto delictivo. Físicamente la central ocupa un área aproximada de 600 metros cuadrados y está ubicada en el interior del Regimiento Quito N. 1.

²¹ <http://www.quito.gov.ec>

²² www.explored.com.ec

2.5.2. VIDEO VIGILANCIA

Otro de los aspectos más importantes del Sistema contemplaba el establecimiento del método de vigilancia por video mediante cámaras manuales de largo alcance en tiempo real que sirvieran de apoyo a la labor policial. Para el efecto el Municipio convocó a un concurso público de ofertas en el que participaron cuatro empresas y una persona natural que hicieron propuestas para la adquisición de 120 cámaras.

“La empresa Armiled presentó la propuesta por \$1 488 000 y un plazo de 85 días. Unión Eléctrica lo hizo por \$1 461 000 y 105 días. DI Telecom, por \$1 480 000 y 105 días. Manuel Zurita Córdova, por \$1 499 000 y 105 días y Grine Fire Protection, por \$2 062 000 y una oferta alternativa por \$1 589 000. En esta última se aceptó la propuesta pero no la carta de garantía, que fue presentada en el momento”²³.

Una Comisión Técnica conformada por representantes de la Escuela Politécnica Nacional, de la Escuela Politécnica del Ejército, del Colegio de Ingenieros Eléctricos y de la Policía analizó las propuestas y finalmente recomendó que la empresa Unión Eléctrica de Colombia instale las cámaras. Así fue como en marzo del 2002, Ojos de Águila inició su primera etapa con el funcionamiento de 8 cámaras en el Centro Histórico y 39 en el Aeropuerto, pero hasta inicios del 2004 se han instalado 128 en sitios estratégicos determinados por la Policía Nacional y que van desde Chillogallo hasta Carapungo y se espera instalar también en los valles de Los Chillos y Tumbaco.

El proyecto tuvo retrasos al inicio lo que generó críticas de sectores de opinión. Así por ejemplo, diario Hoy señaló lo siguiente:

“A seis meses de su lanzamiento, ocurrido en marzo, este plan solo ha instalado ocho cámaras”²⁴

“Los 128 "ojos de águila" colocados en diversos sitios de la ciudad no están funcionando. El monitoreo debió iniciarse conjuntamente con el funcionamiento de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, ubicada en el Regimiento Quito N°1,

²³ Diario Hoy, 17 de julio de 2002. En www.explored.com.ec/

²⁴ Diario Hoy el 16 de septiembre de 2002. En www.explored.com.ec/

que forma parte del Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana Ojos de Águila, entregada el 7 de mayo por el alcalde de Quito, Paco Moncayo, pero tampoco está en operación”²⁵

Ante las críticas autoridades del gobierno local dieron sus propias versiones. El Alcalde habló de problemas de descoordinación y de instalación de los sistemas eléctricos y telefónicos con la Empresa Eléctrica y Andinatel.

“La distorsión de la imagen sucedía porque en algunos tramos Andinatel tenía colocado alambre de plomo en lugar del de cobre, lo que ocasionaba también que la imagen fuera en blanco y negro, también la falta de aislamiento de los cables eléctricos y telefónicos causaba molestias en las imágenes, eso está superado”²⁶.

2.5.3. CAPACITACION CIUDADANA

Otro punto contemplado por el Sistema es la implementación de programas de capacitación ciudadana, un aspecto en el que el Municipio ha puesto especial énfasis. Al respecto se pueden distinguir tres frentes: a nivel de debate y diagnóstico; a nivel barrial; y a nivel de organizaciones educativas.

2.5.3.1. DEBATE Y DIAGNÓSTICO: SEMINARIOS

En el primer frente, a nivel de debate el Municipio organizó y apoyó la realización de varios seminarios internacionales en los que se reunieron expertos de seguridad para exponer experiencias de gestión en ciudades latinoamericanas y proponer una agenda local y nacional de seguridad.

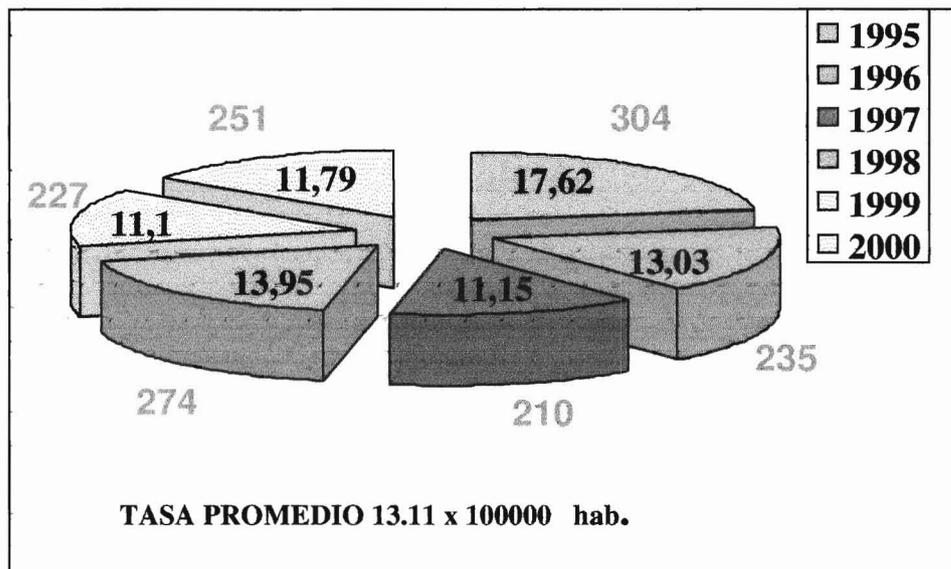
Así por ejemplo con el auspicio del BID se realizó el Seminario taller *“Dialogo sobre seguridad ciudadana en el Ecuador”* en el que el Municipio realizó un diagnóstico estadístico de la violencia en el Distrito del el año 1995 hasta el 2000. Allí se determinó

²⁵ Diario Hoy dos de agosto del 2003. En www.explored.com.ec/

²⁶ “El sistema depende de la respuesta de la Policía”. Entrevista a Marcelo Merlo, publicada el 25 de marzo del 2003. en Diario Hoy. Tomado de <http://www.explored.com.ec/>

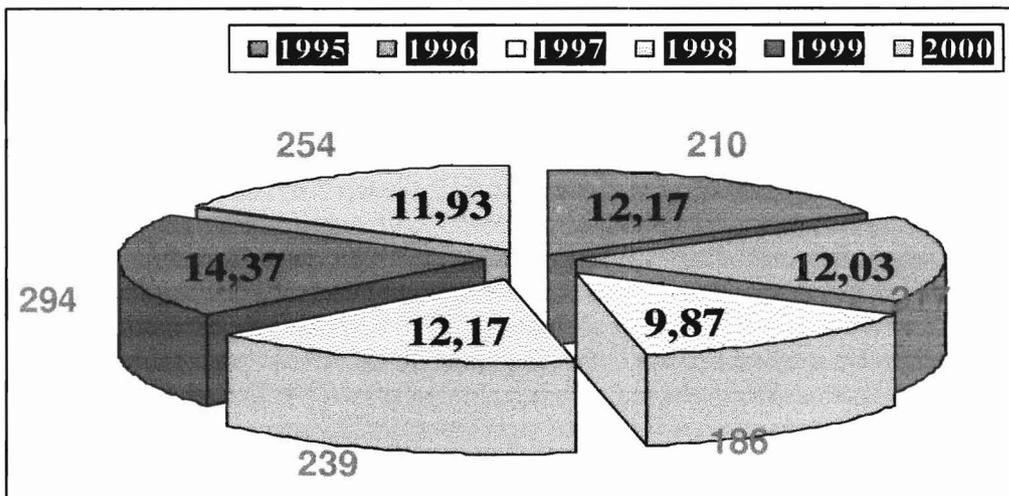
que la mayor causa de muertes es producida por accidentes de tránsito, seguida por homicidios, mientras que la menor causa era el suicidio. Las estadísticas arrojaron datos interesantes²⁷:

GRAFICO 1: ACCIDENTES DE TRANSITO



²⁷ Los gráficos que se presentan a continuación son tomados del archivo electrónico del Seminario Taller "Diagnóstico de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito"

GRÁFICO 2
HOMICIDIOS



Las cifras presentadas por el Municipio fueron obtenidas desde varias fuentes. Así la información provenía del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, de la Jefatura provincial de la Policía Judicial de Pichincha, de la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer ODMU, de la Dirección Nacional de Tránsito y de la Dirección General de Desarrollo del Municipio del Distrito Metropolitano. Por lo que se visualizó la necesidad de contar con un organismo especializado que produzca información unificada de modo que los datos pudieran tener mayor grado de confiabilidad.

Otro seminario importante realizado en septiembre del 2003 se llamó “*Análisis de la Situación Actual de la Seguridad en el Distrito Metropolitano*” auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, allí se identificaron como puntos clave los siguientes:

- **“Información:** Falta de depuración y análisis de la información; suministro no oportuno de las instituciones
- **Institucionalidad:** No hay claridad de roles y competencias; baja coordinación interinstitucional; debilidad presupuestal; insuficiente capacitación técnica del talento humano

- Cultura de seguridad y convivencia: Insuficiente conocimiento de normas de convivencia; irrespeto por lo público (espacio, ambiente urbano, salud)
- Base legal: Dispersión normativa inconexas; desactualización en las leyes
- Percepción de seguridad: Miedo y temor ciudadana; falta de confianza en las instituciones de seguridad y públicas”²⁸

Y se señalaron actividades a realizar en el corto plazo. Entre ellas, las siguientes:

- “Poner en marcha el Observatorio del delito y violencia intrafamiliar y de género
- Consolidar el grupo de revisión de la legislación relacionada
- Ampliar el programa de cultura ciudadana
- Mejorar la capacidad de control y reacción de las autoridades frente al delito
- Promover la participación ciudadana en la seguridad
- Adoptar un sistema de rendición y control de gestión de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana”²⁹

En el Seminario se propuso fortalecer la capacidad y legitimidad institucional, promover la revisión y modificación de la legislación asociada a seguridad y convivencia ciudadana, construir una cultura de seguridad y convivencia, consolidar el Sistema de Información Integral, confiable y estandarizado y garantizar la existencia de condiciones de gobernabilidad para asegurar el éxito del proceso

²⁸ Los datos son tomados del archivo digital del Taller de Análisis de la Situación Actual de la Seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito

²⁹ *Ibíd.*

Un tercer seminario que vale la pena destacar se llamó “*Política Pública de Seguridad Ciudadana*” y fue realizado en marzo del 2004 simultáneamente en Quito, Guayaquil y Cuenca. Los principales objetivos fueron:

“Fortalecer la solidaridad activa, cohesión y cultura de seguridad en la población, que facilite una mayor vinculación con las instituciones y las autoridades del gobierno seccional para lograr una sinergia en la protección de la población y en la gestión de un ambiente de sana convivencia.

Integrar a los múltiples sectores, gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, para participar en el diseño, determinación e implementación de políticas, estrategias y medidas de protección física de la población, de sus libertades y derechos ciudadanos.

Motivar la cooperación interinstitucional para implementar e impulsar normas mecanismos, y procedimientos que mejoren la calidad de vida de la población, incorporando las diferentes iniciativas de la sociedad, con la finalidad de estructurar y mejorar la gestión administrativa de la seguridad ciudadana a nivel nacional y proponer una política pública de Seguridad Ciudadana”³⁰.

Durante esa jornada la directora de Seguridad Ciudadana, Lorena Vinueza, destacó como uno de los principales logros la conformación del Observatorio de Seguridad Ciudadana que ha permitido unificar información para tomar decisiones. Centró su discurso en la reducción de índices delictivos y mencionó a los accidentes de tránsito como la primera causa de muertes en Quito, con el 38,68% del total de muertes accidentales.

Pero más allá de mirar cifras, el Seminario buscaba crear consensos y hacer una propuesta respecto a la necesidad de hacer de la seguridad ciudadana una política pública en el Ecuador. De allí que expertos en el tema expusieron las experiencias de Bogotá, Cali, New York, Santiago, Montevideo, entre otros, para dar a conocer los

³⁰ <http://www.flacso.org.ec>

procesos políticos que han hecho que la Seguridad Ciudadana sea una política pública en sus respectivas ciudades y países.

El seminario que fue organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador y la Fundación Esquel, reunió a representantes de sectores barriales organizados, organizaciones de la sociedad civil y del sector público de Quito, Guayaquil y Cuenca.

2.5.3.2. ORGANIZACIÓN BARRIAL

A nivel barrial la capacitación del Municipio ha estado centrada en la formación de Comités de Seguridad. Según Lorena Vinueza, Directora de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito, hasta principios del 2004 se había capacitado a miembros de 700 de estos comités, quienes a su vez ayudan a difundir los conocimientos a sus vecinos. Además, según el informe de rendición de cuentas del DMQ presentado en octubre del 2003, desde el año 2000 se han instalado 2 208 alarmas comunitarias y cerca de 175 mil personas han recibido capacitación en todo el Distrito.

La misma fuente indica que en la Administración del Norte Eugenio Espejo se ha capacitado a un total de 8 350 ciudadanos y la Administración Manuela Sáenz ha entrenado a 3 218 personas. En el sur, 8 247 moradores han sido parte del proceso, mientras que en la Delicia (al norte de Quito) han sido 5 976 personas; en Calderón 2 419 y en Quitumbe, 6 126. Además la capacitación se ha dado en los valles, así, en Los Chillos se ha capacitado a un total 4 339 personas y en Tumbaco a 3 307 ciudadanos.

Cada una de las 8 administraciones zonales tiene un departamento de Seguridad que coordina las acciones anuales con los comités. Nelcy de la Carrera, directora de seguridad de la Zona Centro, dijo que en el año 2002 trabajando sola logró la instalación de 4 sistemas de alarmas y al año siguiente, trabajando con un grupo especial destinado para la seguridad, la cantidad subió a 32. De la Carrera dijo que *“los sistemas de alarma están conformados por 3 sirenas y pulsadores en máximo 35 casas”*³¹, lo que quiere decir que un solo sistema tiene 35 casas en las que, en promedio

³¹ De la Carrera, Nelcy. En Entrevista realizada en octubre del 2003. Anexo 3

habitan cinco personas, con lo que al menos 5 600 personas estarían vinculadas a todos los sistemas instalados solo en la Zona Centro durante el 2003.

En el tema de capacitación De la Carrera dijo que en prevención de riesgos, en incendios y deslaves capacitaron a 600 personas en el 2002 y para el 2003 en riesgos capacitaron alrededor 450 personas, *“pero en normas de seguridad ciudadana, motivación, participación ciudadana y uso y manejo de alarmas comunitarias, que son temas de los que nosotros hacemos talleres para que la gente se incentive y trabaje en ese tema, ya llevamos hasta ahora, hasta finales del 2003, capacitadas a 2535 personas. Puedes ver la magnitud de la diferencia de trabajo en este año de dos cosas muy puntuales que es lo que más pide la gente”*³².

2.5.3.3. ORGANIZACIONES EDUCATIVAS

A este nivel el Municipio organizó debates dirigidos al involucramiento de la sociedad civil en el tema de la seguridad. Con una de las instituciones que ha coordinado labores es con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, con quien organizaron un conversatorio con estudiantes de varios colegios del Valle de Los Chillos en mayo del 2003.

También el Cabildo coordinó con la División de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Ecuatoriano, (Diplasede) de Pichincha, un programa que busca dictar clases sobre normas de seguridad ciudadana y mediante el cual ya se han capacitado a más de 170 000 personas³³.

Paralelamente el Municipio ha firmado convenios con entidades educativas para realizar capacitación. Así en el año 2003 firmó un convenio con la Universidad Politécnica Salesiana con el objetivo de capacitar a 500 000 habitantes del sur de Quito. El proyecto tuvo un presupuesto de \$ 95 000 y en su primera etapa contempló la capacitación de 70 000 personas de Guamani³⁴.

³² De la Carrera, Nelcy. En Entrevista realizada en octubre del 2003. Anexo 3

³³ <http://www.quito.gov.ec>

³⁴ Tomado de <http://www.explored.com.ec/>

2.5.4 APOYO CÍVICO

Otro de los objetivos contemplados en el Sistema era “*Organizar redes de apoyo cívico ciudadano con los diferentes sectores de la sociedad civil, que sirvan de apoyo a la labor que desarrollará la Policía Nacional y el Distrito Metropolitano de Quito*”. En relación a este punto se han realizado varias acciones. Así se firmó un convenio con la Organización Panamericana de la Salud y otras instituciones para trabajar en la prevención de la violencia interpersonal y lesiones no intencionales³⁵ y se firmó un convenio para la creación del Observatorio Urbano del Delito y la Violencia intra familiar con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador.

El convenio establecía el aporte de los estudios, investigaciones y análisis de la Flacso, “*para apoyar en la toma de decisiones políticas e intervenciones del Concejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana y del gobierno local de Quito, con el fin de buscar soluciones a los proyectos de seguridad ciudadana que afectan al Distrito Metropolitano*”³⁶.

La creación del Observatorio ha permitido al Municipio la publicación de un informe de percepción de inseguridad que se hace público cada seis meses, y de un Boletín de Seguridad Ciudadana que es editado trimestralmente. El primer Boletín, que circuló en noviembre del 2003, informó entre otras cosas que “*una de cada 10 víctimas de los actos delincuenciales en Quito formaliza sus denuncias ante la Policía Nacional o las autoridades de justicia y que uno de cada cinco quiteños ha sido afectado por la violencia*”³⁷. La información provino de encuestas realizadas a 1 000 familias quiteñas.

Existe en Quito un segundo organismo que bajo un nombre similar actúa con estrategias distintas. Se trata del Observatorio de la Ciudad puesto en marcha por la Comisión de la Ciudad de la Cámara de Comercio de Quito en colaboración con la fundación Observatorio Social del Ecuador y la Organización Panamericana de la Salud, que busca “*brindar información periódica y confiable sobre la situación de la seguridad en la capital*”³⁸. El Observatorio de la Ciudad pretende generar información “*independiente,*

³⁵ <http://www.quito.gov.ec>

³⁶ <http://www.elcomercio.com/noticias>

³⁷ <http://www.explored.com.ec/>

³⁸ <http://www.explored.com>

*confiable y sistemática*³⁹, sobre la seguridad en Quito, mediante la promoción de información que genere *“un ambiente de preocupación permanente por la calidad de vida en la ciudad y lleven a los organismos responsables a poner en marcha políticas de protección y prevención”*⁴⁰.

Su acción se basa en dos mecanismos el primero es el denominado Consejo Ciudadano, integrado por personas comprometidas con los temas de la ciudad, que participan a título personal; y el segundo es el Pulso de la Seguridad, *“un programa de investigación permanente sobre la calidad de vida en la ciudad encargado a una entidad autónoma especializada”*⁴¹, que produce información que posteriormente es difundida a través de boletines. En diciembre del 2003 este Observatorio presentó el primer informe de *“Pulso de la Seguridad Ciudadana”* en el que informó que una encuesta realizada a una muestra aleatoria de 1200 hogares reveló que el 90% de los hogares quiteños se siente afectado por la violencia.

Andrés Hidalgo representante de la Cámara aseguró que no hay contraposición entre los observatorios pues *“el Observatorio del Delito promovido por el Cabildo recopila la información de las instituciones relacionadas con la violencia, mientras que el Observatorio de la Ciudad enfoca la percepción de la gente”*⁴². Según él esta iniciativa de la sociedad civil *“busca dar datos claros, concisos y sistemáticos acerca de la seguridad, basados en información primaria acerca de la vida en el hogar y en el barrio para que la ciudadanía discuta y para que las autoridades respondan con políticas y acciones públicas”*⁴³.

Para la Cámara de Comercio de Quito el Observatorio de la Ciudad es una iniciativa ciudadana independiente del gobierno que da voz a los quiteños y que, por tanto, la información que genera no duplica la del Municipio sino que la complementa.

Esta no es la primera ocasión que las Cámaras de Comercio se involucran en temas de seguridad, pues en Bogotá hay un antecedente de la influencia que puede tener el sector

³⁹ <http://www.ccq.org.ec>

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² <http://www.explored.com>

⁴³ *Ibíd.*

privado en este tema; sin embargo en Quito, contrario a lo que sucede en Bogotá, este observatorio no ha tenido mayor trascendencia.

2.5.5 APOYO MUTUO

Un último objetivo a destacar del Sistema Integrado es el compromiso de las partes, es decir, de la Policía y el Municipio, de apoyarse mutuamente en *“todas las iniciativas y acciones que en materia de seguridad adopten (...) propiciando coordinación institucional para el éxito de los proyectos respectivos”*⁴⁴. En relación a este punto tal vez uno de los aspectos que más vale destacar es la creación de la Policía Comunitaria que fue posible el 21 de diciembre del 2002 mediante resolución No 2002-640-CG-PN del H. Consejo de generales de la Policía Nacional. Ésta es una:

*“Modalidad de servicio que posibilita al talento humano policial, (busca) liderar procesos comunitarios y desarrollar acciones proactivas, preventivas y educativas, para la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana. Fundamentada en la integración de la trilogía: Autoridad local-Policía-Comunidad”*⁴⁵

Es importante destacar este acontecimiento puesto que el Municipio ha seguido de cerca el proceso y ha apoyado materialmente mediante dotación de armamento y coordinación de vigilancia con la Unidad de Policía Comunitaria (UPC). Así en dos años el Municipio invirtió casi 140 mil dólares para implementar 17 unidades de PC, siendo los sectores más beneficiados La Mariscal (\$19 000) La Ecuatoriana (\$18 000) y Calderón (\$15 000)⁴⁶, en donde se han invertido los recursos en remodelación y ampliación de los cuarteles. Además se entregaron 210 motocicletas para el patrullaje de la ciudad.

Hasta finales del 2003 había un total de 680 policías comunitarios y algunos de los primeros resultados por ellos obtenidos, según la Policía Comunitaria (Pocol) son:

⁴⁴ <http://www.quito.gov.ec>

⁴⁵ Taller de Análisis de la Situación actual de la Seguridad en el DMQ. Presentación de Policía Comunitaria. Archivo electrónico. Septiembre 4 del 2003

⁴⁶ <http://www.explored.com>

“Mejoramiento de la imagen de la Policía en los barrios, muestras de confianza y solidaridad, se evita que el personal policial recolecte dinero, el personal estrecha lazos con la comunidad, las actividades se ejecutan previa la elaboración de un plan de acción, se evidencia mayor participación ciudadana, la respuesta policial es más oportuna y diligente, la comunidad identifica con facilidad a su personal policial, la comunidad evalúa la gestión policial; además con el servicio de tránsito que se realiza desde las 06h30 hasta las 08h30 por parte de los policías del UPC. en San Patricio de Puengasí, se ha disminuido en un 90% de los accidentes de tránsito y atropellos a los peatones”⁴⁷.

El trabajo de la Policía será analizado en detalle en el capítulo 3 en donde además se describirán los actores internos y externos al Municipio que más influyen en el tema de la seguridad ciudadana, algunos de los cuales ya han sido nombrados en el presente capítulo.

⁴⁷ Taller de Análisis de la Situación actual de la Seguridad en el DMQ. Presentación de Policía Comunitaria. Archivo electrónico. Septiembre 4 del 2003