



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

**PROGRAMA DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

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

**POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ**

**ASESOR: ALEXEI PÁEZ CORDERO**

**LECTORES:  
FERNANDO CARRION  
EDUARDO KINGMAN**

*FLACSO - Biblioteca*

**QUITO  
DICIEMBRE DE 2004**



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

**PROGRAMA DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

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

**POR: VANESA RODRIGUEZ EGÜEZ**

# Contenido

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

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

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

### Tablas

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

## Gráficos

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

## **CAPÍTULO IV**

### **LA INTERACCION DE LOS ACTORES**

Hasta el momento esta investigación ha realizado un recorrido teórico y descriptivo en torno a la seguridad ciudadana en Quito, ha identificado competencias, actores y estímulos que han influido para convertir a este tema en una política pública. El siguiente paso será el análisis de la interrelación de los actores que conlleva a la implementación de las políticas. Es decir que tipo de influencias, presiones o acuerdos alcanzaron los actores para finalmente tomar sus decisiones.

El capítulo está dividido en cinco partes: en la primera se debate respecto al momento en el que el tema entró en la agenda municipal, se hace un breve recuento por los momentos en los cuales los alcaldes manifestaron sus intenciones de actuar en contra de la inseguridad y se establece un punto de inicio válido para esta investigación.

En un segundo acápite la discusión se centra en quién o quiénes son los responsables de elaborar las políticas para lo cual se exponen las principales corrientes teóricas que adjudican la responsabilidad a un reducido grupo de decidores y aquellas que reconocen la participación de innumerables actores como parte del proceso de elaboración de políticas.

El tercer acápite se refiere a la doble función del Municipio de Quito al ser por un lado una organización política y por otro, una organización técnica, por lo que el acápite presenta los problemas que suelen darse entre las dos más importantes responsabilidades del organismo y sus miembros; y profundiza especialmente en el papel de los técnicos frente a los políticos.

El cuarto punto analiza la participación de la ciudadanía como mecanismo de toma de decisiones, las normativas que existen al respecto y las experiencias participativas en el Municipio de Quito.

El capítulo concluye con el análisis de la actuación del alcalde Paco Moncayo como figura central en el proceso de toma de decisiones, las críticas recibidas durante sus

primeros dos años de administración y el respaldo popular recibido durante las elecciones que ha hecho que Moncayo sea reelecto por cuatro años más.

#### **4.1. LA CONSIDERACION EN LA AGENDA PÚBLICA**

Es difícil marcar con precisión el instante exacto en el que el tema entró en la agenda<sup>1</sup> municipal, es decir, el momento a partir del cual el cuestionamiento se volvió relevante y fue asumido como un compromiso político. Como ya se ha mencionado Quito venía reclamando por su seguridad desde mediados de los noventa. Eso ocasionó que desde entonces los alcaldes plantearan posibles propuestas. Así por ejemplo en 1996 durante su campaña de reelección a la alcaldía, Jamil Mahuad aseguró que el tema de seguridad era prioritario y se comprometió a trabajar en ello, por lo que al ser electo pidió asesoría al Municipio de Cali.

Dos años más tarde es decir en 1998 Mahuad renunció a la alcaldía para postularse a la Presidencia de la República y en su reemplazo fue posesionado Roque Sevilla. Él continuó con la preocupación en torno a la creciente inseguridad, especialmente porque en 1999 el tema alcanzó un notable protagonismo en la ciudad de Guayaquil en donde el gobierno municipal emprendió un agresivo plan para erradicar la delincuencia. La administración de Sevilla también se asesoraba de Cali y gracias a eso empezó a implementar medidas represivas y preventivas como la Ley Zanahoria y el control de horarios nocturnos en bares y discotecas. Y centró su interés en erradicar la inseguridad especial y enfáticamente en el Centro Histórico, por ser uno de los principales referentes turísticos de Quito. La intervención del gobierno local no era por tanto, integral, sino que estaba focalizada en áreas consideradas críticas en donde se daba una sensación de inseguridad.

Durante la campaña electoral del 2000 Paco Moncayo ofreció trabajar por la seguridad y cuando ganó propuso asumir la competencia que le correspondía al Estado. Eso significó definitivamente un antes y un después en la intervención municipal en torno a la seguridad ciudadana, pues a partir de allí el tema fue una de las prioridades de la administración municipal, se crearon instancias para planificar, se elaboraron planes,

---

<sup>1</sup> Se entenderá por agenda a la “lista de temas sobre los que se espera una intervención de los actores políticos”. El concepto es de Vallés, Josep. En Ob. Cit. Págs. 381-382



proyectos y sobretodo, se instauró una política pública integral ya no solo enfocada a zonas específicas, sino dirigidas a toda la ciudad.

De modo que para efectos de esta investigación se considerará que a partir de la propuesta de Moncayo –en octubre de 2000- de asumir la competencia es cuando definitivamente la seguridad ciudadana es considerada en la agenda municipal y empieza a convertirse en política pública.

La consideración de un tema en la agenda puede surgir por la influencia de múltiples factores, puede darse por presiones (locales, nacionales o internacionales), necesidades públicas expresadas o percibidas como tal por las autoridades, eventos naturales, entre otros. Nuevamente en este aspecto hay versiones de autores que han elaborado tipologías para facilitar el análisis. Una de esas tipologías fue realizada por Meny y Thoening y, como todas las clasificaciones, suele ser reduccionista pero también útil para el estudio, es la siguiente:

*“Por necesidad normativa.- la definen así expertos, políticos, etc. que tratan de ponerse en el lugar del consumidor.*

*Por necesidad sentida.- Se expresa de forma indirecta. Los deseos de los consumidores existen pero están latentes y es función de los analistas el interpretarlos.*

*Por necesidad expresada.- Cuando una necesidad de los consumidores se manifiesta a través de actos concretos.*

*Por necesidad comparativa.- Surge de la comparación de dos situaciones diferentes ya sea sociales o geográficas”<sup>2</sup>.*

Estas tipologías no se presentan puras ni son siempre tan claras de diferenciar. Así por ejemplo en el caso de la seguridad ciudadana en Quito, se podría decir que la consideración en la agenda surgió como una mezcla de todos los tipos descritos.

---

<sup>2</sup> Meny, Ives y Jean Claude Thoening. Las políticas públicas. Ariel Ciencia Política. Bogotá. Pág. 110

Cuando el alcalde Paco Moncayo quiso cumplir su promesa de campaña respecto a trabajar contra la inseguridad, estaba poniéndose en lugar de la ciudadanía y por tanto se encontraba bajo el tipo de “*Necesidad normativa*”; al mismo tiempo la ciudadanía públicamente expresaba su necesidad de protección en los medios de comunicación y a través de encuestas y sondeos de opinión, es decir que para las y los quiteños se trataba de una “*Necesidad expresada*” que paralelamente estaba siendo parte de la agenda en varios lugares de la región como Bogotá, Guayaquil, Santiago y Cali, lo que la convertía en una “*Necesidad Comparativa*”.

Esta triple combinación puede explicar una parte de la consideración de la seguridad ciudadana en la agenda pública de Quito que sin dudas, fue reforzada por los medios de comunicación que fijaron “*prioridades de la atención de políticos y ciudadanos, al seleccionar cuestiones e insistir sobre ellas*”<sup>3</sup>. En el caso de estudio, especial influencia tuvo la televisión local en alimentar la percepción de inseguridad mediante las imágenes transmitidas en los noticiarios comunitarios que de pronto se vieron llenos de crónica roja.

#### **4.2. LOS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS**

En el capítulo 3 se clasificó de manera bastante amplia a los actores de esta investigación en cuatro grandes grupos: la policía, el municipio de Quito, la ciudadanía en el que se incluyen los grupos de presión, medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales; y otros actores que incluye a las organizaciones internacionales y al Congreso Nacional. De modo que esos son los límites que respecto a los actores ha establecido esta tesis. En el capítulo anterior se describió también a cada uno de ellos, y en este capítulo se analizarán las interacciones en las que participan ya no como independientes, sino como parte de un gran conglomerado que interviene, presiona e influye en los procesos de decisión que se toman dentro de una organización que se rige por una estricta estructura interna.

---

<sup>3</sup> Josep M. Vallès. Ciencia Política: una introducción. Pág. 296

Dentro del Municipio de Quito los actores principales están claramente establecidos mediante ordenanza<sup>4</sup> e integran el denominado “Nivel de decisión” que junto a otros tres niveles forman la estructura interna municipal, estos son:

- a) Nivel Político y de decisión
- b) Nivel Asesor
- c) Nivel de Gestión
- d) Nivel Operativo, de empresas y unidades especiales

El primer nivel, el político y de decisión está integrado por el Concejo y el Alcalde Metropolitano, quienes básicamente deben cumplir con las funciones asignadas por la Constitución, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Régimen Municipal.

Según la reglamentación el Alcalde mediante resolución, *“establecerá las Direcciones Generales y demás dependencias que sean necesarias para atender los diferentes ramos de actividad establecidos en el Art. 1.63 de este código, encargándoles la atención de uno o más, o de una parte de ellos, según la complejidad de las tareas a cumplirse”*<sup>5</sup>. Las ramas de actividad a las que hace referencia el Art. 1.63 son Administración Institucional; Secretaría General; Desarrollo Territorial, Económico y Social; Bienestar Social; Control y Fiscalización; Cultura, Educación, Recreación y Deportes; Finanzas Distritales; Medio Ambiente; Obras Públicas; Salud; Servicios Públicos; Transporte Público y Privado; Uso del Suelo y Control de Construcciones; Seguridad Ciudadana y Vivienda.

El segundo nivel es el asesor, que depende directamente del Alcalde y está integrado por la Procuraduría Metropolitana y por las demás unidades de asesoría que el Alcalde cree mediante resolución.

El tercer nivel es el de Gestión, que está integrado por la Administración General, la Dirección General de Gestión del Desarrollo y la Coordinación Territorial. Ellos se

---

<sup>4</sup> Según la Ordenanza Metropolitana reformativa del libro I, Título II, Capítulo I "De los ramos de la Administración Municipal y de su estructura funcional" del Código Municipal aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito en noviembre del 2000

<sup>5</sup> Artículo 1.65 de la Ordenanza Metropolitana reformativa del libro I, Título II, Capítulo I "De los ramos de la Administración Municipal y de su estructura funcional" del Código Municipal

encargan de “investigar la problemática del Distrito, formular propuestas, políticas, planes y vigilar su cumplimiento”<sup>6</sup>

El cuarto nivel es el operativo de empresas y unidades especiales, integrado por las administraciones zonales, las empresas metropolitanas y las unidades y dependencias creadas por el Alcalde mediante resolución.

Estos tres últimos niveles serán considerados como niveles “técnicos” en esta investigación, mientras que el primer nivel será el “político”. Esto porque según el primer inciso del Art. I 64 los decisores son el Concejo Metropolitano y el Alcalde aunque el segundo inciso le otorga a este último la facultad de establecer las Direcciones que considere necesaria y encargarles responsabilidades, es decir, este inciso le concede al Alcalde un mayor peso de decisión en comparación con el que tiene el Cabildo en su conjunto. Aún así el Alcalde necesita del Cabildo para poder administrar la ciudad, de allí que ambos serán considerados como el nivel político de mayor instancia de decisión.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, del respaldo mayoritario del Concejo depende la aprobación de las propuestas del Alcalde. Una de las principales ventajas de la administración de Moncayo fue contar durante su periodo con apoyo de la mayoría del Concejo, lo que permitió mantener la gobernabilidad interna. Así el Cabildo aprobaba sin mayor contratiempo las propuestas del Alcalde. Pero, ¿de dónde surgieron las propuestas del Alcalde? Es en esta parte en donde intervienen otros actores internos y externos al Gobierno Local quienes participaron e influyeron en la elaboración de programas y proyectos que finalmente fueron aprobados por el Concejo. Específicamente en el caso de la seguridad, tuvieron especial importancia los asesores y técnicos de los niveles 2 y 3 de la estructura organizativa antes descrita, sobre el tema, se ampliará en acápite siguientes.

La participación de los técnicos y asesores, sin bien no está contemplada en las normas, es perfectamente legítima en tanto los procesos democráticos de toma de decisiones

---

<sup>6</sup> Art. I 67 de la Ordenanza Metropolitana reformativa del libro I, Título II, Capítulo I “De los ramos de la Administración Municipal y de su estructura funcional” del Código Municipal

implican “*métodos especiales de organización y coordinación*”<sup>7</sup> porque los pocos funcionarios que están en el último nivel de decisión simplemente no tienen la capacidad para manejar todos los temas con igual nivel de profundidad.

Un instrumento muy utilizado en democracia para delegar responsabilidades es la creación de comisiones internas que se encargan de temas específicos. La comisión de mayor relevancia para esta investigación es la de Seguridad Ciudadana que desde el año 2003 es presidida por el concejal Pablo Ponce e integrada por los concejales Macarena Valarezo, Antonio Ricaurte, Alfredo Vera, Luz Elena Coloma y Margarita Carranco. La Comisión busca, en palabras de su Presidente, “*establecer parámetros de acción porque es necesario realizar un seguimiento prolijo sobre el cumplimiento de los proyectos e impulsar la participación comunitaria (...)*”<sup>8</sup>.

El Concejo Metropolitano delega gran parte de su responsabilidad en el tema de seguridad a esta comisión, que se encarga de analizar propuestas -casi siempre provenientes de niveles técnicos- y en base a éstas, presenta informes al concejo en pleno, que, generalmente, acepta las recomendaciones de la Comisión o realiza pequeñas adecuaciones. Según el organigrama es esta Comisión la que está a la cabeza de la estructura que sobre seguridad rige en el Municipio. Sin embargo en la práctica ha sido muy difícil comprobar que de hecho ocurra así puesto que el mayor y principal referente sobre seguridad ciudadana dentro del Municipio es la Dirección Metropolitana de Seguridad. Tanto en la investigación de campo<sup>9</sup> como en las fuentes secundarias analizadas, se ha observado la escasa -prácticamente inexistente- intervención de la Comisión de Seguridad en los temas de interés públicos.

En cambio la instancia que permanentemente ha estado involucrada en las investigaciones, declaraciones públicas y rendiciones de cuentas, ha sido la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana. La mayor influencia está entonces, primero en lo técnico y después en lo político.

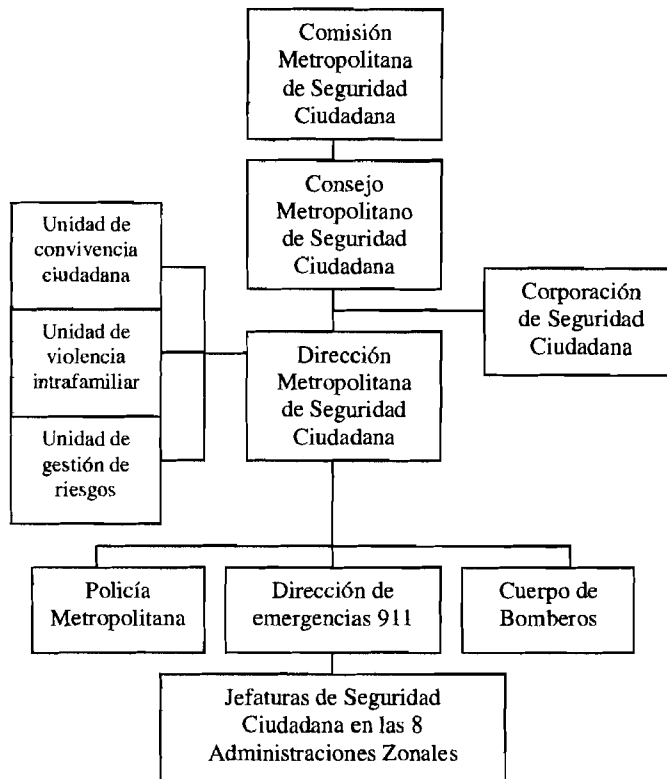
---

<sup>7</sup> Lindblom, Charles. El Proceso de elaboración de Políticas Públicas. Adiciones Miguel Ángel Porrúa. Pág. 77

<sup>8</sup> Ponce, Pablo en [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

<sup>9</sup> Al buscar referencias sobre seguridad en el Municipio nunca se nos recomendó hablar con el Presidente o algún integrante de la Comisión, sino directamente con la Dirección de Seguridad. Incluso cuando se pidieron citas con el Presidente y miembros de la Comisión, asesores y secretarías recomendaron mejor hablar con la Dirección de Seguridad

**GRÁFICO 10: Organigrama de la Seguridad Ciudadana en Quito<sup>10</sup>**



La Dirección Metropolitana es el centro técnico que coordina, analiza y recomienda las políticas públicas al Alcalde y su Concejo. Desde que amplió su cobertura en el año 2000, se encarga no solo de la prevención de desastres naturales, sino también de la violencia intrafamiliar y la convivencia y seguridad ciudadana. Durante los cuatro años del periodo Moncayo, esta Dirección ha estado bajo la responsabilidad de cuatro personas. Los primeros meses estuvo a cargo Lourdes Rodríguez, quien se había desempeñado como asesora en el tema de la seguridad en el Centro Histórico durante buena parte de la alcaldía de Roque Sevilla, sin embargo su participación estuvo dedicada exclusivamente a la zona centro. Luego estuvo a cargo Holger Santana, un ex miembro de la fuerza pública, a quien se acusó de tener tendencias represivas<sup>11</sup>. En su reemplazo se posesionó, a principios de enero del 2002, Myriam Garcés, una defensora

<sup>10</sup> Pontón, Daniel. Políticas públicas de seguridad ciudadana en Quito (2000-2004). En [http://www.urbalvalparaiso.cl/p4\\_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/PONTON.pdf](http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/PONTON.pdf)

<sup>11</sup> Seguridad: polémica por el control. Publicado el 29 de octubre del 2001 en Diario Hoy

de los derechos humanos, y en especial de los derechos de las mujeres. Su nombramiento fue por una solicitud directa del Alcalde<sup>12</sup> quien buscaba darle una visión integral a la seguridad antes que represiva. Garcés dijo una vez posesionada *“querer aprender de experiencias que han sido importantes, con buenos resultados, en países cercanos al nuestro, que tienen realidades similares”*<sup>13</sup>. Pero su permanencia en el puesto fue breve. A mediados del mismo año Garcés renunció al cargo para postularse a la diputación por Pichincha y en su reemplazo fue nombrada Lorena Vinueza, quien hasta finales del 2004 está en funciones. El hecho de que en cuatro años haya habido cuatro directores es uno de los principales factores de inestabilidad que han destacado como problemas algunos de los actores involucrados en el tema. Al respecto, Nelcy de la Carrera, jefa de Seguridad de la Administración Zona Centro señala lo siguiente:

*“Hemos cambiado, de lo que estamos, yo estoy un año y medio ya voy para los dos años, tres veces el Director de Seguridad. Entonces si ha costado un poco, el nuevo viene con otras políticas, otra forma de trabajar, sin embargo los concejales y el Alcalde han sido muy directos en el tema de Seguridad Ciudadana”*<sup>14</sup>

La Directora de Seguridad Ciudadana no actúa sola, sino que forma parte del denominado Consejo Metropolitano de Seguridad que se encarga de evaluar y elaborar políticas *“para mejorar el desempeño de los organismos ejecutores encargados de la seguridad”*<sup>15</sup>. El Consejo es un cuerpo consultivo presidido por el Alcalde, e integrado por representantes de organizaciones interesadas en la seguridad: Policía Nacional, Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Instituto Geofísico de la Universidad Politécnica Nacional, Intendencia de Policía de Pichincha, representantes de los medios de comunicación, Cámara de Comercio, Cámara de Turismo, y un representante de la comunidad organizada. La Directora de Seguridad Ciudadana es su secretaria.

A la base de la estructura organizativa están las Jefaturas de seguridad de cada una de las 8 Administraciones zonales del Distrito. Las administraciones zonales son

---

<sup>12</sup> Seguridad, una lucha constante. Entrevista a Myriam Garcés. Publicada el 3 de enero de 2002 en Diario Hoy

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Nelcy de la Carrera, entrevista realizada en noviembre de 2003. Anexo 3

<sup>15</sup> Pontón, Daniel en *op. cit*

consideradas “mini alcaldías” que manejan –entre las 8- el 11% del presupuesto total del Municipio. Ese porcentaje se reparte según criterios como número de pobladores, nivel de pobreza y área urbana o rural. Los administradores destinan sus presupuestos según las necesidades de los habitantes y suelen tener rubros para seguridad que contemplan capacitación, iluminación, instalación de alarmas, operativos, vigilancia y otros. En la Zona Centro, por ejemplo en donde la seguridad es una prioridad, el rubro destinado a este tema representa el segundo en importancia dentro del presupuesto destinado para obras públicas, el primero es destinado a parques y obras públicas<sup>16</sup>

Las Administraciones tienen una estructura interna propia que incluye cuatro coordinaciones de las que dependen las jefaturas de cultura, desarrollo económico, seguridad, salud y medio ambiente. En el caso de la seguridad, las jefaturas dependen de las Coordinadoras de desarrollo que a su vez dependen directamente de los Administradores zonales. Los jefes de seguridad, son, por tanto, el eslabón más próximo a la comunidad y se rigen por una estructura vertical: Nelcy de la Carrera, jefa de seguridad de la zona Centro dice al respecto:

*“Yo nunca puedo saltarme, mi vínculo es directamente con la administración y con la Dirección Metropolitana de Seguridad. Entonces si los jefes zonales nos reunimos y (...) pedimos como el año pasado, a una persona específica para este tema (violencia intrafamiliar), hubo consenso de todos y se pasó a la Dirección Metropolitana.*

*La Dirección Metropolitana conjuntamente con las administraciones zonales, se reunieron con los administradores dijeron saben qué los muchachos proponen esto, vamos a presentar la propuesta al Alcalde. Y el Alcalde dice me proponen esto, envió al Concejo. El Concejo aprueba y listo. (...) Las cosas son rapiditas, por lo menos en el tema de seguridad ha sido una cosa primordial para el Alcalde”<sup>17</sup>*

De la Carrera afirma que las decisiones las toma el Alcalde a través de su concejo, y también él directamente; que no hay problemas de desinformación porque los

---

<sup>16</sup> Anexo 3

<sup>17</sup> Anexo 8



administradores zonales y los directores metropolitanos se reúnen los lunes con el Alcalde para mantenerlo al tanto de todo. *“El Alcalde afortunadamente tiene una relación directa con nosotros, (...) nos hemos reunido muchas veces con él, un poco para explicarle cuales son los procesos dentro de la comunidad porque a veces nos exigen y nosotros decimos no, un momentito, que las cosas no son de hoy para mañana coloco una alarma, no, eso es un proceso. Entonces nosotros estamos en el campo y juntos podemos ver si es necesario bajar la meta, porque tenemos una meta muy grande (...)”*<sup>18</sup>

En paralelo a la estructura formal del Municipio funciona la Corporación Metropolitana de Seguridad (Corposeguridad), sobre cuya conformación se habló en el capítulo 2. Antes de mencionar la manera cómo se toman las decisiones dentro de ella, es necesario hacer un recuento breve del proceso de decisiones que implicó su creación y especialmente la aprobación de la tasa de seguridad que administra. La idea de crear corporaciones surgió, según el alcalde Moncayo<sup>19</sup>, como un mecanismo de participación ciudadana y agilización de la gestión municipal y en ningún caso pretendía ser un mecanismo de privatización. La entonces concejala de la DP, Yolanda Torres, señaló al respecto lo siguiente:

*“El proceso es interesante porque se refiere a un área destinada específicamente a un solo proyecto, y no se diluye en el aparato municipal que tiene tantas otras cosas emergentes por resolver. No es una delegación al sector privado. Se trata de un trabajo conjunto, algo que siempre debió hacerse; generalmente, siempre han funcionado en forma separada y contrapuesta. La dinámica económica la lleva la empresa privada, pero requiere todo el soporte de la pública para que ayude con el marco legal y político.*

*También es positivo por el lado de captación de recursos y de autonomía porque cada corporación tiene la facultad de recabar de organismos internacionales el dinero necesario para lograr el objetivo”*<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibíd

<sup>19</sup> Quito encuentra socios en el sector privado. Febrero 16 de 2002. En Diario Hoy

<sup>20</sup> Ibíd.

Corposeguridad está constituida internamente por una Asamblea y un Directorio presidido por el Alcalde o su representante, un concejal principal y su suplente designado por el Consejo, el Director Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el comandante de la Policía Nacional del Distrito Metropolitano, el representante de las brigadas barriales y un representante de las Cámaras de la Producción. Tiene también un Director Ejecutivo nombrado por el Directorio por un lapso de cuatro años. El Director es el representante legal, judicial y extrajudicial de la Corporación y tiene la facultad de designar a los funcionarios y empleados de la Corporación directamente, sin necesidad de contar con la autorización del Directorio.

Uno de los objetivos fundamentales de Corposeguridad es administrar dinero para proyectos, sin embargo el tema económico representó un punto delicado que tuvo que ser negociado durante un año en la Comisión de Finanzas del Municipio. Allí se analizó, investigó y realizó consultas jurídicas en torno a crear un impuesto especial que fuese cobrado con la planilla de agua potable y que sirviera para financiar programas de seguridad, sin embargo la sola propuesta era rechazada por la ciudadanía y reforzada por los comentarios de los medios de comunicación. Finalmente la Comisión llegó a la solución de consenso que implicaba que la tasa se cobrase con el Impuesto Predial.

La concejala Margarita Carranco manifestó entonces que según un sondeo realizado, *“el 40% de la población se opone a la aplicación de este sistema, pero que el Municipio se encuentra empeñado en llevarlo adelante porque cuando se evidencien los resultados surgirá un apoyo masivo”*<sup>21</sup>. Sobre la posición del restante 60% la concejala no dijo nada; era tal vez gente que no estaba interesada en el tema, no opinaba o que tal vez sí estaba de acuerdo. Lo cierto es que fuese cual fuese la opinión ciudadana la decisión del Concejo, según lo señalado por Carranco, era aprobar la tasa para cumplir con las expectativas preestablecidas de financiamiento, es decir, para *“ajustarse a sus propias necesidades”*<sup>22</sup>.

La forma de actuar del Concejo no extraña. Comúnmente los diseñadores de políticas públicas hacen caso omiso a las demandas de la ciudadanía ante el convencimiento de

---

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

<sup>22</sup> Lindblom, Charles. Op. Cit. Pág. 81

que la decisión por ellos propuesta es la mejor. Eso es parte de la democracia representativa según la cual la ciudadanía delega su poder a minorías para que administren y decidan por ellos. Eso no significa que las decisiones tomadas por los funcionarios que ostentan el mayor poder político son obligatoria o necesariamente contrarias al bienestar de la ciudadanía, sino que generalmente son las minorías las que deciden por la mayoría, al menos en el modelo piramidal tradicional en donde las decisiones se toman de arriba abajo, lo que hace que durante el ejercicio político, “(...) *los sentimientos de las masas sean manipulados por las élites mucho más frecuentemente que los valores de las élites sean influenciados por los sentimientos de las masas*”<sup>23</sup>.

Además es muy difícil que en la práctica las decisiones respondan exactamente a la demanda ciudadana, porque “(...) *ni la voluntad de la opinión pública se expresa siempre claramente, ni los gobernantes están dispuestos a actuar solamente en la dirección que ésta lo enmarca en sus preferencias, que, casi siempre son de tipo transitorio*”<sup>24</sup>

Así que pese a las críticas y con la decisión del Consejo Metropolitano, la tasa de seguridad fue aprobada por el Concejo el 12 de diciembre del 2002, justo al día siguiente de la Marcha Blanca un acontecimiento nunca antes visto en Quito que, según la prensa, movilizó a cerca de 100 000 personas en contra de la inseguridad. El movimiento reclamaba que se declare a la seguridad como política de Estado, que se deporte a los extranjeros que están ilegalmente en el país, que la administración de Justicia mejore y que se endurezcan las penas<sup>25</sup>. Aunque el Municipio no tenía ninguna responsabilidad sobre esos pedidos, la presión social también alcanzaba al Cabildo. Andrés Cordovez, uno de los líderes de la Marcha dijo que “*El Municipio y la Policía tienen que protegernos, esa es su obligación. Para ello faltan acción, decisión y un plan*”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Vargas, Alejo. “¿Qué tanto influye la sociedad en las políticas públicas?”. Almudena Editores. 1991. Pág. 174

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 168

<sup>25</sup> Quito: la marcha por la seguridad sin resultados concretos. Publicado el 23 de enero de 2003 en El Comercio

<sup>26</sup> Entrevista realizada por diario El Comercio el 10 de diciembre de 2002

Entonces la tasa de seguridad surgió como una respuesta inmediata que daba Municipio ante la demanda ciudadana concentrada en la Marcha Blanca. Mediante Ordenanza 079, el Cabildo aprobó el cobro de entre \$2 y \$27 anuales en forma conjunta al impuesto predial, de acuerdo con la zonificación de la ciudad: residencial, comercial o industrial. Con el dinero recaudado se buscaba financiar proyectos de seguridad que iban a ser administrados directamente por la Corporación de Seguridad. El cobro de la tasa dependía sin embargo de una instancia jerárquicamente superior al Concejo: el Ministerio de Economía que debía reglamentar la decisión del cabildo, lo que fue posible inmediatamente, logrando que la tasa se cobre por primera vez en enero de 2003.

El impuesto causó revuelo. El comentarista Francisco Rosales Ramos dijo sobre la tasa lo siguiente:

*“Es un nuevo atentado contra la ciudadanía. Más allá del valor de la tasa, repugna que se exija en Quito pagar una contribución para que el Ayuntamiento monte un aparato que supuestamente le garantice al ciudadano que su hogar no sea asaltado por ladrones y malandrines, que su vehículo no sea robado y que él, personalmente, no sea maltratado, herido y hasta asesinado. La tasa, que rendirá aproximadamente \$6 millones al año, servirá de justificación para que el Gobierno central incumpla con su obligación primigenia de proteger a los habitantes de la urbe, pues, se escudará en que el Municipio ha asumido esa función y cuenta con recursos para ello. Y servirá también para engordar la obesa burocracia metropolitana”<sup>27</sup>*

Los medios de comunicación dedicaron gran cobertura al tema. Por ejemplo Diario El Comercio, el más influyente de la ciudad, publicó historias de moradores de distintos barrios y comparó el pago habitual del impuesto predial y el pago que incluía la tasa de seguridad; según el diario, la tasa hizo que el impuesto suba en algunos casos hasta un 300%. En su edición del 3 de enero de 2003 escribió:

---

<sup>27</sup> <http://www.explored.com.ec>.

*“Marcia Camacho, quien tiene una casa en San Carlos, llegó temprano a las ventanillas del Palacio Municipal. En el 2002 pagó 5,41 dólares por el IP, pero este año se incrementó a 16,86 dólares. Por la Tasa de Seguridad Ciudadana dio 12 dólares, pues la propiedad se ubica en el sector cinco. Xavier Caiza vive en la urbanización Monserrat, en la antigua Vía a Conocoto. Canceló 16,38 dólares, de ellos seis fueron para Seguridad Ciudadana porque su propiedad está ubicada en el sector siete (...) Mariana de Jesús (Calderón), se quejó porque le tocó pagar 49 dólares. De ellos solo cuatro dólares se destinaron para la seguridad”<sup>28</sup>.*

Otro de los organizadores de la Marcha Blanca, Guillermo Molina dijo que la tasa era una *“salida sin imaginación, porque la carga cae sobre la ciudad y debe ser el Estado el que resuelva el problema”<sup>29</sup>*. Muchas otras personas, entre ellos comentaristas y periodistas, se sumaron a esta crítica señalando que es injusto que la ciudadanía pague por una obligación del Estado<sup>30</sup>.

La presión no hizo cambiar ni siquiera modificar la decisión del Cabildo. La opción institucional fue contrarrestar las críticas con trabajo, por lo que Corposeguridad se concentró en el financiamiento de los proyectos que formaban parte del Sistema Integrado de Seguridad: video vigilancia, central de emergencia 101, fortalecimiento policial, capacitación ciudadana, entre otras. Con el cobro de la tasa, con la donación de 2 000 000 de dólares parte de Petroecuador –por una gestión directa del Alcalde- y con otros pequeños rubros, la Corporación tuvo un presupuesto aproximado de 6 000 000 de dólares para invertir en la seguridad de Quito. Según la página web del Municipio el presupuesto 2003 se distribuyó así<sup>31</sup>:

---

<sup>28</sup> “Quito: el predial llegó con un recargo”. Enero 3 de 2003 en El Comercio

<sup>29</sup> Quito: la marcha de la seguridad sin resultados concretos. Jueves 23 de enero de 2003. Diario El Comercio

<sup>30</sup> <http://www.explored.com.ec>

<sup>31</sup> Hasta mediados del 2004 Corposeguridad aseguró haber contribuido al fortalecimiento de la Policía Nacional mediante la entrega de 210 radios portátiles, una camioneta, 110 motos, cascos, guantes, chubasqueros, accesorios de radiocomunicaciones para 20 Unidades de Policía Comunitaria, 25 caballos, un helicóptero, suministro de 17 000 galones de combustible por mes a patrulleros y motos, mantenimiento de vehículos, pago de servicios básicos a unidades policiales, suministros de oficinas y aseguramiento de instalaciones, vehículos y equipos. Mientras que a la Policía Metropolitana ha entregado 10 motos, 20 bicicletas, dinero para el mantenimiento de éstas y un cuartel. Como parte del fortalecimiento a la Dirección de Emergencias ha entregado ambulancias, suministro de combustible, mantenimiento de la central alterna, uniformes, seguros para las ambulancias. A la Dirección Metropolitana de Seguridad ha ayudado a financiar las alarmas comunitarias, ha pagado sueldos para promotores de seguridad, ha entregado mobiliarios, pagado ciertos alquileres y entregado 20

## TABLA 02: PRESUPUESTO CORPOSEGURIDAD AÑO 2003

### EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2.003

#### INGRESOS

RECAUDACIÓN TASA DE SEGURIDAD	3.694.456.45
TRANSFERENCIA PETROECUADOR	2.000.000.00
VENTA DE BASES	4.266.50
INVERSIONES REALIZADAS	112.046.16
GRAN TOTAL	5.810.769.11

#### EGRESOS POR PROYECTO

SISTEMA DE VIDEOVIGILANCIA	744.284.30
CENTRAL METROPOLITANA DE ATENCIÓN CIUDADANA 101	1.178.116.32
VIGILANCIA AEREA	7.990.00
CONVENIO PETROECUADOR	1.756.780.37
ORGANIZACIÓN BARRIAL Y ALARMAS COMUNITARIAS	388.717.49
CAMPAÑA DE EDUCACIÓN Y PREVENCIÓN	108.129.39
SEGURIDAD CENTRO HISTÓRICO	67.791.13
DIRECCIÓN METROPOLITANA OBSERVATORIO DEL DELITO	26.061.90
CONVENIO UNIVERSIDAD SALESIANA	7.500.00
POLICIA MONTADA	122.100.00
ADMINISTRACIÓN	185.255.02
FORTALECIMIENTO BOMBEROS	21.000.00
FORTALECIMIENTO POLICIA METROPOLITANA	33.824.00
GRAN TOTAL	4.647.549.91

De esa manera gran parte de las decisiones, especialmente sobre distribución presupuestaria, fue delegada por el Concejo a la Corporación, que libremente decide la forma de intervenir, el momento de hacerlo y monto con el cual financiar los programas y proyectos de seguridad. Por la forma cómo está organizada internamente la Corporación, el Alcalde tiene un importante peso de decisión en el Directorio, a diferencia del Cabildo que tiene apenas a un representante.

---

computadoras, central telefónica, cableado y software. Al Observatorio del Delito le ha entregado 14 computadoras, impresora y software, salarios para el personal y financiamiento de red de celulares de emergencia. Otro aspecto importante en el que se ha invertido el dinero ha sido en capacitación. Así, varios oficiales de Policía han participado en eventos internacionales en Bogotá, Medellín, Israel y Estados Unidos; mientras que otros se han capacitado con cursos de cuarto nivel. En [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

Una vez organizada la Corporación y solucionado el problema de financiamiento, las autoridades detectaron que Quito tenía el mismo problema que otras ciudades de la región: la falta de información unificada y confiable que sirviera para tomar decisiones.

*“El tema de seguridad es tan complejo que requiere de una base de información amplia. Nosotros teníamos muchos problemas para tomar decisiones por la falta de estadísticas, no había una información adecuada sino únicamente un registro de llamadas verdades y llamadas falsas”,* comentó en una entrevista Gustavo Lalama, asesor de Corposeguridad.

De allí que para el Municipio se hacía necesario formar un Observatorio de la Violencia que pudiese recabar y unificar informaciones. La idea de conformarlo surgió de recomendaciones técnicas realizadas por expertos en seguridad de países vecinos, dado a los resultados exitosos en ciudades como Bogotá en donde ya funcionaba el Observatorio de violencia y delincuencia que mensualmente generaba (y sigue generando) reportes consolidados de información y organizaba seminarios de capacitación ciudadana sobre violencia.

El Observatorio fue creado el 13 de marzo de 2003 mediante un convenio firmado por el Municipio de Quito, Fundación ESQUEL, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- y Corposeguridad. Forman parte del Observatorio un Comité Técnico interinstitucional integrado por la Policía, la Fiscalía, FLACSO, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-, Registro Civil, Dirección Nacional de Género, Dirección Provincial de Salud y Hospitales del DMQ. En la recolección de la información participan el Departamento de Medicina Legal de la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Policía Judicial, la Comisaría de la Mujer y la Familia, el Ministerio de Gobierno y Policía; mientras que la FLACSO realiza investigaciones cuantitativas (una encuesta de victimización realizada semestralmente) y cualitativas (48 grupos focales) para conocer la percepción de la ciudadanía.

Nilhda Villacrés, investigadora de la FLACSO y directora del Observatorio, señala lo siguiente:

*“(el proyecto) Pretende estructurar un sistema de información en el que se identifiquen las causas que originan la violencia no solo física sino también psicológica que se da en todos los ámbitos sociales, incluso en el hogar, con el maltrato a las mujeres y a los niños. La información recabada servirá para que las autoridades encargadas de garantizar la seguridad tomen decisiones. La idea es que también se establezca un sistema de respuesta integral para los grupos más vulnerables, que serán identificados en este estudio y unificación de información para que todas las entidades involucradas manejen una sola base de datos y emprendan proyectos de ayuda”<sup>32</sup>.*

Los resultados del Observatorio han sido mejor recibidos por los funcionarios que manejan las cifras, que por la ciudadanía que sigue sintiendo que pese a los reportes, la inseguridad no disminuye. En cambio Gustavo Lalama de Corposeguridad piensa que conocer las cifras *“permite tener un espectro claro de la manifestación del delito y eso permitirá en un futuro próximo la asignación de los recursos de acuerdo a las necesidades, si tenemos una mayor incidencia en el Sur, indudablemente podremos asignar más presupuesto”<sup>33</sup>*

#### **4. 3. LA INSTANCIA POLÍTICA FRENTE A LA INSTANCIA TÉCNICA**

La estructura antes descrita da un peso muy importante a las áreas técnicas a quienes concede mayor oportunidades de influir que al área política. Esto puede explicarse por dos razones: la primera por la tradición heredada de las administraciones de Rodrigo Paz (1988-1992) Jamil Mahuad (1992-1998) y Roque Sevilla (1998-2000) en donde se fortalecieron los departamentos técnicos y se hizo del Municipio un ente planificador. En segundo lugar porque en situaciones donde hay muchas cosas que decidir, es fundamental delegar responsabilidades a personas especializadas, de allí que el Municipio haya optado por priorizar las opiniones técnicas antes que las políticas.

Esta separación de atribuciones causa desigualdades que pueden llegar a ser polémicas si sobrepasan ciertos límites. Eso sucedió en el Municipio de Quito a mitad de periodo de Moncayo cuando los concejales recién posesionados sintieron que era necesario que

---

<sup>32</sup> Nilhda Villacrés, 31/03/2003

<sup>33</sup> Lalama, Gustavo. Entrevista, agosto 2003



se les otorgue mayores atribuciones pues consideraban que sus actividades eran limitadas. El socialdemócrata Gonzalo Ortiz, coideario del alcalde Moncayo dijo que

*“(...) falta repensar un poco más lo que hacemos como Concejales, lo que hace el Concejo, por supuesto que tenemos como marco la Ley de Régimen Municipal, que todos sabemos que tiene muchos años, las reformas han sido constantes, pero la ley fue publicada en un Registro Oficial en 1971, es decir hace más de treinta años, y obviamente el mundo ha cambiado y las funciones nuestras siguen siendo las de los años 70 (...)”<sup>34</sup>*

De allí que en la Sesión del 18 de febrero del 2003 Ortiz propuso pensar en reformas al funcionamiento y tareas de las Comisiones conformadas por los concejales pues dijo que hay disparidades, que en ocasiones lo que se discute en las reuniones se basa en denuncias y que no sirven para dar *“un aporte grande, político en el mejor sentido de la palabra para conducción de la ciudad”<sup>35</sup>*.

Ortiz expresó la necesidad de conformar un equipo especial que recoja experiencias internacionales sobre las funciones y atribuciones de otros Concejos Metropolitanos. *“Creo yo que esto es más importante que cualquiera de las otras ordenanzas, porque nos va permitir ser más eficientes en nuestro trabajo y servir mejor a la ciudad de Quito”<sup>36</sup>*.

Con su inquietud estuvo de acuerdo la concejala del Movimiento Popular Democrático María Eugenia Lima quien se quejó de las trabas burocráticas y la “confusión” de trabajo entre concejales y funcionarios técnicos municipales.

*“(...) Nuestra función prioritaria es la legislación, la normativa, la construcción de elementos que guíen a la ciudad y que vayan estableciendo parámetros de conducta, tanto de la institución como de la ciudadanía, pero el gran problema que nosotros vivimos en este proceso de trabajo de legislación, es una falta de respuesta de las instancias que ameritan o que son nutrientes de información*

---

<sup>34</sup> Sesión del Cabildo de Quito realizada el 18 de febrero de 2003. En [www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec). Anexo 6

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

*para que nosotros podamos tomar decisiones, ese es un elemento complejo, porque significa demoras eternas (...)*<sup>37</sup>

El también concejal Mauricio Pinto habló entonces de un “divorcio” entre el Concejo y los técnicos que no entregan información cuando se la solicita, dijo que “(...) *eso demora las acciones que se tiene que desarrollar en un mundo donde se está corriendo*”<sup>38</sup>. Pinto dijo que es necesaria la voluntad por parte de concejales y técnicos para llegar a un acuerdo y solucionar así los problemas, “*porque sin voluntad no se puede trabajar*”.

Tiempo después la concejala Luz Elena Coloma manifestó públicamente sentir frustración cuando las decisiones del Concejo no se concretan porque se pierden en trámites administrativos. La concejala dijo que

*“(...) Una de las sensaciones más frustrantes que tenemos en nuestra tarea es cuando sugerimos en el seno del Concejo, con la seriedad que eso tiene, propuestas, temas o reflexionamos sobre propuestas que a veces se acogen y éstas en el ámbito administrativo son absolutamente desoídas. Creo que a veces nos sentimos como esos seres que vienen acá los jueves a tratar cosas irrelevantes pero que quienes realmente conducen el tema es el ámbito administrativo y creo que ahí hay una distorsión de la labor del Concejo*”<sup>39</sup>

De su lado María Eugenia Lima no solo se quejó de las trabas burocráticas que encuentran los concejales, sino que le hizo ver al Alcalde durante una Sesión de Concejo, que muchas de las decisiones que él toma, no son acogidas por la administración. Lima dijo “*La preocupación, señor Alcalde es que usted sumilla pero se genera un vía crucis tan complejo y no hay una concreción de sus disposiciones*”<sup>40</sup>

Ante las constantes y delicadas denuncias de los concejales, Moncayo dijo que era necesario intervenir para que se respete la estructura jerárquica, pero más adelante, durante la misma sesión, aunque refiriéndose al tema de imagen corporativa, dijo que

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Luz Elena Coloma en Sesión del Concejo Metropolitano de Quito. Enero 15 de 2004. Anexo 7

<sup>40</sup> María Eugenia Lima en Sesión del Concejo Metropolitano de Quito. Enero 15 de 2004. Anexo 7

*“(…) vale la pena que vengan y nos expliquen los técnicos, esos son temas absolutamente técnicos en los que yo prefiero siempre creerles”<sup>41</sup>.*

El conflicto entre las relaciones de políticos y técnicos al que se refieren los concejales ya fue analizado por Max Weber. En sus estudios sobre burocracia, Weber analizó la posición de los técnicos que por el tiempo de permanencia en un cargo y por el manejo de la información, cuentan con un nivel importante de poder; y la de los políticos electos que dependen de los burócratas para recibir asesoría e información para tomar decisiones. De su análisis concluyó que era necesario contar con un control sobre la burocracia de modo que esta estuviese sometida al control político ejercido por los funcionarios electos democráticamente, solo así, según Weber se puede garantizar la *“apertura y transparencia”<sup>42</sup>* de las acciones realizadas por los burócratas.

#### **4.4. EL PODER DE LOS TÉCNICOS**

Las relaciones de poder entre políticos y técnicos no solo han sido evidentes con los burócratas del Municipio, sino con los que desde fuera ejercieron gran influencia asesorando a Quito. La relación se dio por la necesidad de contar con técnicos especializados en políticas de seguridad eficaces y eficientes que pudieran servir para reducir los índices de violencia de la capital.

Como se detalló en el capítulo 2 cuando en octubre del 2000 el alcalde Paco Moncayo propuso asumir la competencia de seguridad, el Municipio no tenía ninguna atribución para hacerlo. Tampoco tenía la experiencia, pese a que algunos de los burócratas había trabajado con programas específicos en administraciones anteriores. De allí que su primera acción fue negociar con la Policía y el Ministerio de Gobierno, la manera de intervenir contra la inseguridad; pero las negociaciones fueron largas y difíciles y mientras se realizaban, la opinión pública exigía resultados.

Al finalizar el año 2001 las críticas no bajaban de tono, cada vez con más fuerza se hacían comparaciones entre la administración de Moncayo y la de Jaime Nebot en

---

<sup>41</sup> Paco Moncayo en Sesión del Concejo Metropolitano de Quito. Enero 15 de 2004. Anexo 7

<sup>42</sup> Giddens, Anthony. “Sociología”. Alianza Editorial, 4ta. Edición. Pág. 459

Guayaquil, y siempre era este último quien salía ganando no solo en la efectividad en los planes de seguridad, sino en general en los resultados tangibles de la administración.

En ese contexto el alcalde Moncayo anunció la contratación de un experto en seguridad para asesorar al Municipio. Se trataba de Isaac Gaviria Zapata, director de Metro Seguridad en la ciudad de Medellín-Colombia, quien tenía experiencia en reducir los índices de inseguridad y quien coordinaría planes y acciones con funcionarios municipales a partir de enero de 2002. La asesoría de Gaviria no fue casual. Como se mencionó en el capítulo 2, Cali había ayudado ya al Municipio de Quito en el tema de la seguridad durante las administraciones de Jamil Mahuad y Roque Sevilla y para finales del 2001 Paco Moncayo se había reunido con el alcalde de Medellín Luis Pérez. En esa reunión Moncayo solicitó asesoría sobre seguridad, conoció el proyecto del número único de emergencia de Medellín: 123, el plan de seguridad que incluía alarmas comunitarias, sistema de video vigilancia y sistema de comunicaciones. Con programas como esos Cali había logrado reducir los índices de homicidios del 11% al 7% en un año por lo que había muchas expectativas respecto a lo que pudiese hacerse en Quito.

Gaviria llegó a mediados de enero de 2002 junto con otros asesores, entre ellos Leonardo Gallego, comandante de la Policía de Metropolitana del Valle de Aburrá, en Medellín y se reunió no solo con el Alcalde y su Concejo, sino también con el Ministro de Gobierno. A este último le explicó la necesidad de aplicar un plan coordinado en el que participasen todas las instituciones encargadas del control antidelictivo y de la atención de emergencias. Gaviria conoció lo que Quito había hecho por combatir la inseguridad y negó que su objetivo fuese copiar el plan de Medellín y adaptarlo a la capital ecuatoriana.

*“Queremos que al Ecuador le suceda todo lo bueno que le ha sucedido a Colombia pero, nunca, lo malo”<sup>43</sup>*, dijo Gaviria en declaraciones a la prensa.

Su estadía fue breve -ni siquiera estuvo un mes- pero efectiva; después de reunirse con representantes de las cámaras de producción, transportistas, autoridades y fuerza pública, entregó un Plan Estratégico de Seguridad que contemplaba tres aspectos: *“la integralidad de las instituciones que tienen a su cargo el control y las emergencias, la*

---

<sup>43</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

*modernización tecnológica y la participación ciudadana*<sup>44</sup>. El técnico colombiano recomendó sensibilizar a la ciudadanía, establecer un programa de vigilancia pública por medio de cámaras de video, modernizar los equipos de policiales y fortalecer a la institución sin que esto necesariamente implicase aumentar el número de oficiales, mejorar la central de emergencia del 911 e integrarla a la Policía, el Ejército, la Cruz Roja y la Defensa Civil para que juntos conformen una única central que canalice la demanda ciudadana.

El 29 de enero del año 2002, a poquísimos días de la presentación del “Plan Gaviria”, fue firmado un convenio entre el Municipio, Ministerio de Gobierno y Policía, para crear el Sistema Integrado de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito que contemplaba la implementación de las recomendaciones del técnico<sup>45</sup>.

Mientras Quito era asesorado por Cali, Guayaquil y su programa Más Seguridad era asesorado por New York mediante William J. Bratton, experto en seguridad y jefe de la Policía durante la administración de Rudolph Giuliani. A diferencia de Gaviria, Bratton centró su análisis en la necesidad de aumentar el número de policías y fortalecer la institución, equipar con el sistema GPS (Posición Geográfica Satelital) a todas las unidades policiales y municipales y crear grandes cuarteles policiales<sup>46</sup>. Se evidenciaba entonces dos tendencias con diferencias muy marcadas de enfrentar la inseguridad. Mientras Guayaquil optaba por la represión, Quito optaba por la participación democrática.

Según Gaviria era necesario que la ciudadanía interviniera más. Decía que *“Ni el aumento de policías, ni los sistemas de vigilancia por medio de un circuito de cámaras de video o cualquier otro recurso, sirven de mucho si, al mismo tiempo, no se produce un cambio de la cultura de la indiferencia por una actitud de participación y solidaridad”*<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Enero 28 de 2002. Diario Hoy

<sup>45</sup> En el acápite 2.5 se detallan los aspectos que contempla el Plan Integrado de Seguridad Ciudadana de Quito, que responde a las recomendaciones realizadas por el técnico Gaviria

<sup>46</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

<sup>47</sup> *Ibid.*

#### 4.5. LA PARTICIPACION DE LA CIUDADANÍA COMO MECANISMO DE TOMA DE DECISIONES

Fuera de la estructura orgánica, el Municipio cuenta con un mecanismo que busca, entre otras cosas, conseguir que los y las ciudadanas participen más activamente en el proceso de toma de decisiones, mediante lo que se ha denominado Sistema de Gestión Participativa. El Sistema es técnicamente un modelo de participación social que busca que los y las moradores accedan a la toma de decisiones, y políticamente es el resultado de una oferta de campaña realizada por el alcalde Moncayo. Durante su candidatura, Moncayo presentó el Plan de Gobierno "Quito Siglo XXI", que se comprometió a cumplir obligatoriamente una vez posesionado del cargo. En el Plan, uno de los ejes fundamentales es la participación social y ciudadana, mediante la cual se intenta *"que el espacio metropolitano se transforme en un escenario en que la participación en su sentido más amplio, sea el elemento central que revitalice la democracia y la haga viable"*<sup>48</sup>.

*El plan "Quito Siglo XXI" establece que se debe: "Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de programas y proyectos. Poner en vigencia la normatividad que permita el control ciudadano sobre sus mandatarios y organizaciones municipales. Integrar a la dirección de las empresas del sector público municipal la participación de elementos representativos de la ciudadanía, institucionalizar los cabildos para el debate de los temas de interés particular y general de la ciudad"*<sup>49</sup>.

De allí que luego de el compromiso político de *"Poner en vigencia la normatividad que permita el control ciudadano sobre sus mandatarios y organizaciones municipales"* fue necesario aprobar una ordenanza que regule la participación social. Sucedió entonces que en las sesiones del 16 de noviembre y del 14 de diciembre del 2000, fue discutida y aprobada la Ordenanza 046 que sustituyó el Capítulo II del Título I, Libro Primero del Código Municipal, estableciendo el Sistema de Gestión Participativa (SGP). El propósito de este Sistema es *"institucionalizar la participación ciudadana permanente*

<sup>48</sup> [http://www.quito.gov.ec/municipio/m\\_conve%20y%20orden/m\\_ord4.htm](http://www.quito.gov.ec/municipio/m_conve%20y%20orden/m_ord4.htm) Anexo 11

<sup>49</sup> *Ibíd.*

*en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*<sup>50</sup>. Para ello se establecen varios componentes, siendo uno de ellos la *“Gestión compartida a través de la incorporación de la población en la toma de las decisiones, en la puesta en marcha y control social de los programas y acciones que deben realizarse para responder a las demandas de la comunidad”*<sup>51</sup>.

Si bien el sistema pudo surgir de una propuesta política, es importante reconocer el componente técnico y las sólidas bases teóricas de su concepción. El mentor de este Sistema es Augusto Barrera, uno de los más importantes científicos sociales del país, y concejal electo de Quito para el periodo 2005-2009, él define al mecanismo de la siguiente manera:

*“El Sistema de Gestión Participativa es un complejo de instancias gubernamentales y sociales, mecanismos, procedimientos y acciones, articulados e interrelacionados que establecen un vínculo estable, predecible y sistemático entre la población y su gobierno local”*<sup>52</sup>.

Dos subsistemas integran al SGP: el de gobierno y gestión local que *“recoge y procesa los diversos productos generados por la participación de la población”*<sup>53</sup> y el subsistema de participación social y ciudadanía que *“incide, controla y monitorea el gobierno y la gestión municipales”*.<sup>54</sup>

El sistema pretende abrir espacios y establecer mecanismos de participación que permitan reconocer las demandas ciudadanas para satisfacerlas, organizar el presupuesto participativo, institucionalizar mecanismos de control y solidificar el tejido social existente. Para eso busca formular políticas participativas especialmente en los procesos de *“planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y actividades del Municipio; deliberación social y participación ciudadana en la formulación y control social de la ejecución del presupuesto*

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> BARRERA Augusto. Sistema de Gestión Participativa Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. P. 37, PGU-CIUDAD

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *Ibíd.*

*municipal; gestión compartida a través de la incorporación de la población en la toma de las decisiones, en la puesta en marcha y control social de los programas y acciones que deben realizarse para responder a las demandas de la comunidad; y control social mediante el seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal*<sup>55</sup>.

Establece para ello cinco niveles de participación que son el Cabildo Quiteño, que preside el Alcalde; los cabildos zonales; las asambleas parroquiales; las juntas parroquiales y los cabildos barriales y comunales.

El proceso participativo inició con la convocatoria realizada por el Municipio a los cabildos territoriales y sectoriales ubicados dentro de cada una de las zonas administrativas de Quito. Una vez reunidos, los moradores conocieron los objetivos del sistema, señalaron sus principales demandas y nombraron a coordinadores de los comités de gestión, encargados de mediar entre los cabildos territoriales y los administradores zonales.

Sin embargo, debido a la complejidad que la participación implica, es imposible pensar que con solo una reunión los moradores pudieron al mismo tiempo ponerse de acuerdo y apropiarse de una nueva idea de gestión respecto al Municipio; de allí que no todas las reuniones tuvieron igual nivel de respuesta, ni todos los ciudadanos se apropiaron del sistema. Según Karina Gallegos, de CIUDAD, una de las causas para que esto ocurra es la actitud de la institución dentro de las reuniones, pues los funcionarios se presentaron como “directores”, reproduciendo “una dinámica vertical de relacionamiento entre el municipio y la población y entre el espacio de planificadores municipales y los funcionarios directamente involucrados en el sistema”<sup>56</sup>. La investigadora asegura que los funcionarios tienen “un guión: se intenta no “romper” con la metodología, o la planificación del espacio participativo”<sup>57</sup>, y que esa estructura elaborada desde los más altos niveles, no permite la apertura para que los asistentes evalúen el proceso, presenten sus sugerencias o dudas.

---

<sup>55</sup> [http://www.quito.gov.ec/municipio/m\\_conve%20y%20orden/m\\_ord4.htm](http://www.quito.gov.ec/municipio/m_conve%20y%20orden/m_ord4.htm)

<sup>56</sup> <http://yachana.org/ecuatorianistas/encuentro/ponencias/gallegos.pdf>

<sup>57</sup> *Ibíd.*



*“Debido a esta necesidad de expresión, y exposición de inquietudes, los momentos de capacitación para los comités de gestión han sido convertidos, por iniciativa de la población, en espacios de reclamo. Además, sin la presencia de los municipales los asistentes pudieron expresar sus posiciones sin tapujos”<sup>58</sup>.*

En ese tipo de reuniones los moradores manifiestan sus inconformidades y hacen pedidos concretos: que se saquen las cachinerías y los prostíbulos, que se identifiquen los sectores donde se venden drogas, que se cierren los hoteles que funcionan como casas de citas clandestinas... debido a la cantidad de asistentes y a las limitaciones de tiempo y conocimientos específicos, se vuelve muy difícil que de este tipo de reuniones surjan propuestas concretas para la elaboración de políticas.

Reunir a moradores no es entonces de por sí un mecanismo efectivo de toma de decisiones se requiere más, es necesario complementar la asistencia con otros factores como la plena conciencia de pertenecer a una comunidad política y el convencimiento de que su participación en realidad puede producir cambios trascendentales. Conseguirlo no es fácil, *“para tener influencia política en el juego del poder se necesita tiempo, conocimiento de los asuntos públicos, destreza para los análisis partidistas, una lengua y una pluma persuasiva, un status en la comunidad, socios influyentes y éxito en las relaciones interpersonales. Son millones las personas que carecen de estas habilidades y son tan solo unas pocas las que las poseen”<sup>59</sup>*

La implementación de los cabildos ha traído fuertes críticas especialmente de dirigentes comunitarios que los consideran como un esfuerzo más del Municipio que no pasa de ser una buena intención y que no funciona porque no ha cambiado la estructura organizativa de la institución municipal. Uno de los críticos es Javier Alvarado, dirigente de la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito, quien ve a la toma de decisiones como uno de los componentes de la participación ciudadana.

*“Paco Moncayo ha presentado la propuesta Siglo XXI, con cabildos que convocaron a niños, mujeres, jóvenes. Finalmente no se conoce que está*

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> Lindblom. Op cit. Pág. 127

*pasando... Buscaban participación ciudadana, pero la sensación era que se iban a hacer discursos pero no a concretar nada. Los barrios van a pedir, pero no a participar porque no se ha establecido un puente entre el Municipio y las organizaciones”<sup>60</sup>.*

En ese marco cree que el Municipio no ha creado un nexo para canalizar las demandas sociales. Explicó que pese a la ordenanza que establece la participación en Quito, los procesos internos no han cambiado y que se mantiene el esquema tradicional en el que los moradores van con una solicitud del dirigente a solicitar una obra física. Dice que *“Cuando se trata de pedir una obra es más claro que cuando se trata de coordinar temas sociales, eso es más complicado conversar y llegar a acuerdos”<sup>61</sup>.*

El dirigente tiene claro que no es fácil impulsar un proceso de participación como mecanismo para que los y las ciudadanas accedan a la toma de decisiones, que depende de muchos actores y de las dimensiones sobre la ciudad que éstos tengan. Cree también que falta coordinación para sacar adelante el tema y que esto se debe no tanto a la calidad de los pedidos, sino a que *“el Municipio no ha cambiado en los últimos 20 años”<sup>62</sup>* pues *“hay estancamiento en los mandos medios”*, sin embargo, estima que con voluntad política todo puede ser posible. Criterios como éstos respecto a la dicotomía entre técnicos y ciudadanos, recuerdan al politólogo Charles Lindblom, cuando dice que en la elaboración de las políticas *“simplemente parece que el ciudadano no exista”<sup>63</sup>.*

Algunos funcionarios municipales como Gustavo Fierro, Administrador de la Zona Norte, reconocen que los Cabildos zonales no han tenido continuidad en todos los sectores ni en todos los temas, sin embargo asegura que algunos de los más organizados están en la Zona Centro. Actualmente hay en el Centro 16 cabildos sectoriales en cinco grandes sectores: Sector 1: Monjas-Puengasí, Sector 2: Centro Histórico, Sector 3: La Colmena-La Libertad, Sector 4: Itchimbía y Sector 5: San Juan. En estos cinco grandes sectores hay un promedio de dos o tres cabildos sub sectoriales. Cada inicio de año los

---

<sup>60</sup> Anexo 10

<sup>61</sup> Anexo 10

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> Citado en Llauradó, Oriol. “Democracia y nuevas tecnologías: el panel de ciudadanos” en [www.baquia.com](http://www.baquia.com)

directores de la Administración Zona Centro se reúnen con los miembros de esos cabildos para coordinar las acciones tomando en cuenta la demanda ciudadana y las restricciones presupuestarias. Y al final del año se reúnen nuevamente para rendir cuentas. Al respecto, Nelcy de la Carrera, jefa de Seguridad Ciudadana en la zona centro, comentó en una entrevista, cómo funciona el proceso:

*“En febrero nos reunimos con la gente, coordinamos, nos ponemos de acuerdo para trabajar y planificamos el año. Tenemos 10 meses de ejecución porque en la última semana de noviembre hacemos los cabildos de rendición de cuentas. Entonces allí los moradores dicen lo que nosotros prometimos y nos dicen mentira no hizo, o sí hizo. Y yo les puedo decir también ustedes pidieron alarmas pero yo los convoqué tres veces, cuatro veces y no acudió nadie. Entonces es una rendición de cuentas mutua. De esa forma hay transparencia en los actos. Hay una claridad en el cumplimiento y la decisión no ha salido de la Zona Centro, ha salido de la misma comunidad”<sup>64</sup>.*

Pese al optimismo de ciertas autoridades y a la asistencia de ciudadanía a las reuniones, hay muchos participantes que tienen sus dudas respecto a cuán efectivas resultan las políticas de seguridad. El dirigente del sector de La Marín, Hugo Herrera, criticó, por ejemplo la concepción que maneja el Municipio.

*“Yo no sé qué es lo que quieren los del Municipio, por poner las alarmas ya creen que eso es seguridad. Nosotros en la Marín hemos sacado nuestras fortalezas, oportunidades, debilidades, hicimos un mapa de riesgos... cinco años hemos trabajado en riesgos, ya no tenemos borrachos que se iban a instalar en el sector, pero ahora vuelta tenemos comercio informal, que en la televisión sale que el Alcalde sacó a los informales del centro, pero nadie dice que los mandó a la Marín”<sup>65</sup>*

Entre tanto María Susana Cervantes moradora de La Loma se mostró más optimista, dijo que están en proceso de instalar alarmas comunitarias en reemplazo de las sirenas

---

<sup>64</sup> Anexo 3

<sup>65</sup> Hugo Herrera, dirigente del sector de La Marín. Ver Anexo 8

que antes tenían, pero que no había coordinación con el municipio y que el proyecto fracasó porque nunca recibieron capacitación y los niños las hacían sonar todo el tiempo. Pero como creen que las alarmas son un instrumento que vale la pena utilizar, han solicitado a la Administración Centro que les instale. Dijo que este pedido fue el resultado de consenso entre los moradores de los tres barrios que integran su comité, y que son La Loma, San Sebastián y San Marcos.

*“Nos reunimos una vez al mes los miembros del Comité, pero la verdad debo decirle que los fijos somos unos trece, el resto de la gente no asiste, falta participación, más colaboración, dicen que no van porque están trabajando, lo que hace el resto es criticar y no asisten”,* explicó.

Ejemplos como ese de protagonismo ciudadano es uno de los factores que hace viable el ejercicio democrático de la toma de decisiones en alianza con el gobierno local<sup>66</sup>. La participación, delegación de funciones y formación de comités grupales, son algunos de los métodos modernos recomendados por los teóricos de la administración, para dar mayor agilidad y garantizar, o al menos, procurar mejores decisiones. Estos tipos de mecanismo sin embargo no son infalibles y tienen ventajas y desventajas que son importantes tener presente para efectos de análisis. Entre las ventajas se pueden mencionar las siguientes<sup>67</sup>:

- **Mayores criterios para la decisión:** ideas diversas pueden ser importantes aportes en calidad y cantidad

- **Soluciones compromisos y mayor legitimidad:** Se amplía la discusión y se logra mayor compromiso del grupo pues todos, de alguna manera, tienen responsabilidad sobre la decisión.

**Mayor conocimiento y mejor comunicación:** los integrantes del grupo ayudan a poner en marcha la decisión.

---

<sup>66</sup> Torres Víctor Hugo: “El desarrollo local en el Ecuador: discursos, tendencias y desafíos” en grupo democracia y desarrollo local: “Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local”, ediciones Abya-Yala, Quito, 1999. página 27.

<sup>67</sup> <http://www.monografias.com/trabajos14/lider/lider.shtml>

Y precisamente por la variedad de criterios y la asimetría de información, el proceso de toma de decisiones en grupo tiene importantes desventajas, entre las que se destacan:

• **Toman su tiempo:** Las decisiones grupales requieren de mayor tiempo en comparación de las decisiones tomadas por un solo individuo

• **Presión social:** La presión del grupo puede hacer que quienes no están conformes callen sus criterios y se adhieran a la mayoría, debido a la coerción del grupo para alcanzar consenso general.

• **Responsabilidad ambigua:** La responsabilidad compartida puede diluir la individualidad

El reconocimiento de las ventajas y las desventajas de la participación ciudadana es un buen paso para tratar de mejorar el proceso, pero sin duda una cosa es mucho más importante a tener en cuenta y es que aunque la masa se ponga de acuerdo y llegue a consensos, siempre se necesitará de una élite que diseñe y ordene la ejecución de las decisiones de la mayoría.

#### **4.6. EL ALCALDE**

Hasta el momento el capítulo ha analizado la interrelación de los actores: de los concejales, de los técnicos, de la ciudadanía y transversalmente a todos ellos, la de los medios de comunicación y los organismos internacionales. Toda esa interacción está articulada por la labor de una persona: el alcalde, y sobre su desempeño como actor central en el proceso de toma de decisiones, versará este acápite.

Como se señaló el momento en el que la seguridad ciudadana entró en agenda fue cuando Paco Moncayo propuso asumir la competencia de seguridad al Concejo Metropolitano. Ese fue el primer gran paso que marcó el inicio de negociaciones pues como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la seguridad interna es responsabilidad del Estado a través de la Policía.

El debate en torno al tema fue intenso dentro del Cabildo. La idea del alcalde era que el Municipio pudiera tener la posibilidad de coordinar las acciones que la Policía necesitase realizar sin que por eso, la Policía dejara de depender económicamente del Ministerio de Gobierno. Esta propuesta generó malestar en la Policía que no quería perder atribuciones, por lo que el Municipio, a través de su Alcalde, empezó a negociar con el Ministro de Gobierno. El papel protagónico en ese caso era el del Alcalde, mientras que el Concejo se mantenía a la espera de las negociaciones para tomar decisiones; la Policía se sentía amenazada y la opinión pública estaba dividida.

Entre tanto y tal vez como una forma de ejercer presión, el Municipio empezó a apoyar a la Policía con equipamiento entregando 150 motocicletas, radios y patrullas. El hecho fue motivo de polémica dentro y fuera del Cabildo. En la calle se decía, por ejemplo que las 150 motos que habían sido donadas a la Policía no estaban siendo usadas. “(...) *Moncayo señaló que no es cierto que no hay un número suficiente de policías que sepan conducir motocicletas, sino que la Policía no contaba con el presupuesto para el combustible*”<sup>68</sup>.

La situación al interior del Cabildo era tensa principalmente por la oposición demócrata cristiana que cuestionaba el aumento del presupuesto municipal en rubros como publicidad. Además la actualización de los catastros y el establecimiento de nuevos impuestos prediales, hicieron reaccionar a varios segmentos de la población que mediante campañas por Internet llamaban a la desobediencia civil<sup>69</sup>. Moncayo parecía no escuchar las críticas y pedía paciencia. Los medios de comunicación publicaban titulares incitadores y algunos comentaristas decían:

*“La sensación de los quiteños es que la ciudad ha sido abandonada a su suerte y se duelen del violento deterioro de los últimos años y el desmejoramiento de la calidad de vida”*<sup>70</sup>. Francisco Rosales

*“La violencia creció en estos últimos 15 años en más del doble y también significa que anualmente mueren en el país cerca de 2000 personas asesinadas. Sin duda una cifra bastante alta”*<sup>71</sup>. Fernando Carrión.

---

<sup>68</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec).

<sup>69</sup> “Una conspiración contra Moncayo”. Enero 26 de 2001, en [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

<sup>70</sup> Rosales, Francisco. “Desamparada”. En Hoy, [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

*“El aumento de la inseguridad en Quito es un grave problema que deben remediar el Ministerio de Gobierno y Policía. Pero todo lo que hagan será insuficiente si las autoridades municipales permanecen indolentes, preparando las fiestas de fundación de la ciudad o gastando recursos en innecesarias vallas de hierro, como las que se están colocando en los parterres de las principales avenidas, en la ciudad de los centros comerciales, hoteles cinco estrellas, de esos templos prohibidos que son los restaurantes de mantel largo, cuidados por cuadrillas de guardias privados...”*<sup>72</sup> Diego Cornejo Menacho

*“Los policías municipales (...) no están ni siquiera al nivel de los guardias privados: no tienen armas, caminan en grupos como amigos en domingo y no reclaman ningún respeto de los conductores y transeúntes, peor de algún pillo que ande en busca de una víctima”*<sup>73</sup>. Susana Klinkicht

La situación no le era favorable a Moncayo que no había avanzado mucho en su intención de asumir la competencia de seguridad, pese a que mantenía diálogos con la Policía Nacional; así que en agosto de 2001, fue presentado un plan de seguridad que fue aprobado por el Concejo Metropolitano como una medida urgente de frenar los actos de violencia urbana. El Concejo se pronunció a favor del proyecto que creaba la ordenanza A069, que controlaba los horarios de atención en establecimientos nocturnos, prohibía la venta de licor a menores de edad y después de la media noche y establecía mecanismos para realizar operativos conjuntos con la Policía y el Ejército. Esta medida no era exclusiva de Quito, sino que se trataba de una tendencia regional implementada ya en Cali y Bogotá y conocida internacionalmente como “La Hora Zanahoria”.

Pero las buenas intenciones y los anuncios no eran suficientes. En octubre el asesinato de la profesora alemana Christa Burkhardt causó la reacción de la Embajada de la República Federal de Alemania y la Asociación Humboldt de Quito, entidades que mediante un comunicado señalaron que: “*crímenes como el sucedido contra Christa*

---

<sup>71</sup> Carrión, Fernando. “La espiral de la violencia”. En [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

<sup>72</sup> Cornejo, Diego. “Quito, el miedo”: En *Ibíd.*

<sup>73</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

*Burkhardt atentan contra la confianza en el país y deterioran la tranquilidad a la que tienen derecho todos los habitantes del Ecuador*<sup>74</sup>.

Moncayo mostraba una desesperante prudencia, pedía a *“quiteños y quiteñas tengan confianza en mí, no me pidan milagros, pero deben estar convencidos que hago todo lo que puedo para cumplir con mis responsabilidades de alcalde*<sup>75</sup>. Sus responsabilidades para entonces se limitaban a la utilización de mecanismos que restringían el consumo de alcohol y que fueron calificados de atentatorios a la libertad individual, mientras el 48%<sup>76</sup> de los quiteños manifestaba encontrarse en una situación de miedo e inseguridad.

Ante ese panorama empezaron a surgir propuestas desde la sociedad civil. En noviembre, Guillermo Molina Usbeck, realizó una convocatoria para formar un movimiento en defensa de la vida y la seguridad ciudadana.

*“Vamos a llamar la atención de los organismos de derechos humanos, vamos a invitar a los estudiantes de derecho para que hagan un seguimiento de los juicios, brindaremos apoyo psicológico y legal a los afectados, apoyaremos a la Policía, pero, a su vez, exigiremos acciones transparentes y profesionalismo. También proponemos la eliminación de las compañías fantasmas de seguridad, conseguir asesoramiento internacional y educar en seguridad a la gente*<sup>77</sup>

La propuesta fue bien acogida, especialmente por la televisión que abrió sus espacios para que Molina Usbeck presente su propuesta y gane adeptos. Mientras tanto el país se conmocionaba con escándalos de corrupción dentro de la cúpula policial, que vinculaban al Jefe Policial con una red de narcotráfico, lo que llevó al nombramiento de un nuevo Comandante. La reacción del Alcalde de Quito fue inmediata pues el cambio significaba un retraso en las negociaciones mantenidas con la Policía especialmente la coordinación que había entre esa institución y la Policía Metropolitana. Ante esto el

---

<sup>74</sup> “Un policía por cada 2714 quiteños” En Diario Hoy, octubre 28 de 2001

<sup>75</sup> Rosales, Francisco. “En vos confío”. Octubre 7 de 2001. Diario Hoy

<sup>76</sup> Encuesta de Market publicada en Diario Hoy el 29 de octubre del 2001

<sup>77</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)



ministro Marcelo Merlo se comprometió a mediar con los mandos de la Policía, para definir una acción concreta contra la delincuencia en Quito<sup>78</sup>.

Las soluciones no eran integrales y los esfuerzos municipales parecían insuficientes para los y las ciudadanas que continuaban las redes de correo electrónico en contra de Moncayo. Bajo la firma Sociedad Salvemos a Quito se instaba a los quiteños a levantarse y exigir *“a sus gobernantes cumplir con lo prometido en campaña, porque los quiteños vemos con vergüenza cómo estamos a la cola del desarrollo de las ciudades del país”*<sup>79</sup>

Ante la campaña de desprestigio, el entonces asesor de Comunicación del Municipio, Gonzalo Ortiz, señaló que *“el tema de la seguridad no es responsabilidad del Municipio, sino de la Policía Nacional conforme dicta la Constitución Política de la República”* y que *“la estrategia de Moncayo es apoyar a la fuerza pública”*<sup>80</sup>. Reconoció también que *“es difícil ser eficientes desde el inicio”* sobretodo por tener que organizar una administración después de 12 años de predominio de la tendencia ideológica demócrata cristiana dentro del cabildo.

Pese a que el Plan de Seguridad empezaba a tomar forma el Alcalde seguía siendo criticado, no se reprendía a la administración en pleno, sino a la persona en particular. Los ataques eran respecto al manejo de la ciudad en temas tan diversos como la contaminación, la pavimentación, el tránsito y por supuesto, la inseguridad. Moncayo insistía en que la seguridad es responsabilidad del gobierno y la policía y que el papel del Municipio es de cooperación. Públicamente y por varias ocasiones, representantes de los más diversos sectores de la ciudad reclamaban su falta de liderazgo, pero Moncayo respondía: *“Cómo pueden decir que hay falta de liderazgo si yo he ganado una guerra y he sido precisamente profesor de liderazgo”*<sup>81</sup>

El Alcalde empezó a hablar también de dificultades al interior del Municipio, en donde dijo, no tenía respaldo. Uno de sus principales críticos era el demócrata popular Alfonso Lasso quien dijo que *“los concejales tenemos el deber de opinar si algo nos parece que*

---

<sup>78</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> Julio 17 de 2002. En [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

*no está bien*<sup>82</sup>, y que eso no significa obstaculizar la gestión porque *“he apoyado y aprobado todo lo que el alcalde ha querido hacer, pero así mismo también se le han hecho reparaciones y se le ha pedido rendir cuentas cuando ha sido necesario”*<sup>83</sup>. Una coidearia de Lasso, la entonces concejala Yolanda Torres, dijo que su crítica era constructiva y que el discurso respecto a que *“(...) el alcalde no ha podido ejecutar su obra porque ha tenido oposición es una falacia”*<sup>84</sup>

Finalizaba el año 2002 cuando se realizó la Marcha Blanca, la mayor manifestación pública realizada hasta la fecha en rechazo a la inseguridad. El movimiento buscaba que el Gobierno Central declarase a la seguridad como una política de Estado y de paso, criticaba la labor municipal. Andrés Cordovez, organizador de la Marcha acusó al Alcalde de haberse convertido *“en un financiador de la policía. No le corresponde esta función y no la debe cumplir”*<sup>85</sup>

Moncayo admitió que la escasa popularidad de su gestión no se debía a falta de trabajo sino a la falta de publicidad pues quería mantener un perfil bajo pese a que sus asesores le recomendaban mayor show y acusó a quienes perdieron las elecciones de hacer campaña en su contra.

*“Posiblemente yo no estoy haciendo bien las cosas en el tema de comunicación, debe ser eso, pero ningún alcalde en la historia de la ciudad ha trabajado como yo. (...) Ningún otro alcalde ha hecho más por Quito en materia de seguridad que lo que yo he hecho”*<sup>86</sup>

Esta declaración de Moncayo no pasó desapercibida. Diario Hoy señaló que *“es preocupante la enorme brecha entre lo que el alcalde piensa de su gestión y la percepción del ciudadano. Es difícil la rectificación por quien está convencido de que realiza una labor sin parangón en la historia del Municipio de Quito”*<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Yolanda Torres en declaraciones publicadas el 30 de septiembre del 2002 en Diario Hoy

<sup>85</sup> <http://www.ccq.org.ec>

<sup>86</sup> Paco Moncayo en entrevista concedida a ECUAVISA el 12 de diciembre de 2002

<sup>87</sup> [www.explored.com.ec](http://www.explored.com.ec)

De su lado Andrés Hidalgo miembro de la Comisión “Ciudad” de la Cámara de Comercio de Quito, y del proyecto Hacia una gestión democrática de la seguridad ciudadana señaló a la falta de liderazgo del Alcalde como “*Uno de los talones débiles de la gestión del alcalde*”<sup>88</sup> y dijo que la ciudadanía reclama ese liderazgo y mayor acción.

Las críticas fueron bajando de tono con el paso del tiempo cuando las políticas de seguridad ciudadana fueron concretándose y especialmente después de las elecciones de medio periodo cuando en las urnas, la ciudadanía respaldó al partido político del Alcalde que alcanzó un triunfo arrollador. Así parecían terminar los dos años perdidos de Moncayo, que dieron paso a dos años de gloria en donde el Alcalde contó con la tranquilidad de que no se lo alabara pero tampoco se lo criticara.

A mediados del 2004 y preparando su campaña de reelección, Moncayo recordó los momentos difíciles que vivió los primeros años, diciendo:

*“Sufrió una campaña despiadada de los perdedores que todos los días decían: 'ofreció seguridad, ¿dónde está la seguridad?' Como si uno al día siguiente de haber llegado tenía que dar resultados. Hicieron lo posible por desacreditarme pero no pudieron. Porque yo jamás en mi vida le he fallado al país”*<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*

<sup>89</sup> [www.vistazo.com](http://www.vistazo.com)