

EDITORIAL

Seguridad ciudadana y gobiernos locales

Fernando Carrión M.

Desde hace no mucho tiempo los gobiernos locales en América Latina empezaron a incorporar la competencia de seguridad ciudadana dentro de su accionar de política pública; este hecho no es casual, se debe al menos a tres factores: (i) El primero es que en la región se vive de manera creciente un proceso de reforma del Estado en el que uno de sus componentes centrales es la descentralización, situación que ha llevado al desarrollo de proyectos específicos, cambios institucionales, reformas constitucionales y mutaciones legales significativas. (ii) En segundo lugar, han aparecido nuevas políticas de seguridad que dan cuenta del paso de la seguridad pública (la cual contaba con un marco institucional de carácter nacional compuesto por la policía, la justicia y la cárcel para enfrentar a un enemigo interno que cuestionaba al Estado como orden público) a la seguridad ciudadana, donde los órganos tradicionales se han ido transformado apareciendo otros nuevos en el enfrentamiento de los problemas de las relaciones interpersonales (convivencia); entre estos últimos están de manera preferente los municipios, lo cual significa que las instituciones se han multiplicado. (iii) El tercer factor alude a que desde mediados de la década de años 80 del siglo pasado se está viviendo un significativo incremento y transformación de la violencia en la región. Ésta ha crecido y se ha urbanizado en más de un 50%, pasando de la modalidad *tradicional* que constituye una estrategia de sobrevivencia, a la modalidad *moderna* donde existe una predisposición explícita al delito organizado, al desarrollo de la tecnología y a la internacionalización del crimen. Este último tipo de violencia ha conducido a que la seguridad se convierta en un el requerimiento social hacia los gobiernos locales, así como la principal demanda urbana de la población.



En esta transición institucional encontramos varias tendencias a nivel Latinoamericano. En el caso de Ecuador existe una orientación hacia la descentralización tanto de la policía como de las cárceles; por otro lado, Chile mantiene el sistema centralista de estas dos instituciones; Colombia por su parte posee una modalidad mixta donde la policía rinde cuentas al gobierno central mientras los alcaldes son los comandantes en cada región, por lo cual existen cárceles tanto locales como nacionales; finalmente Brasil posee policías y cárceles estatales.

Este cambio institucional que demanda a los municipios asumir la competencia de seguridad ciudadana en su seno, ha llevado también a transformaciones importantes en su accionar. Se pueden señalar, al menos, dos tremendamente significativas: (i) la primera, que es factible por primera vez en este contexto, se refiere a introducir estructuralmente las políticas de prevención de la violencia por encima de las políticas históricas de represión y control; y, (ii) la segunda, tiene que ver con las modificaciones institucionales dentro de los municipios que conducen a la creación de instancias especializadas para enfrentar el delito.

De todas maneras este proceso está en ciernes, ya que hay que tomar en cuenta que no todas las violencias pueden ser enfrentadas en el ámbito local. La tendencia del crimen es a internacionalizarse, por lo que existen ciertos segmentos del mismo que deben ser enfrentados en escenarios locales, nacionales e internacionales. Esto significa que la competencia de la seguridad ciudadana es concurrente y no exclusiva de ningún nivel; por lo tanto, se trata de diseñar un sistema en el que coexistan distintos nodos, tanto estatales y sociales, locales y nacionales, así como públicos y privados.

CONTENIDO

EDITORIAL

Página 1

ENTREVISTA

Reestructuración de entidades nacionales para lograr la seguridad ciudadana a nivel local

Entrevista a Elizabeth Cabezas

Página 2

Descentralización de la seguridad ciudadana con un marco de acción nacional

Entrevista a Andrés Cordovez

Página 10

INTERNACIONAL

Distritalización de la policía en el Perú

Manuel Dammert Guardia

Página 3

TEMA CENTRAL

¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate

Lautaro Ojeda Segovia

Página 4

MEDIOS

La gestión municipal de la seguridad ciudadana en los diarios

Jenny Pontón Cevallos

Página 12

EN CIFRAS

Página 9

POLÍTICA PÚBLICA

Reglas claras para las agendas locales de seguridad ciudadana

Alfredo Santillán

Página 11

SUGERENCIA

Página 11

CORTOS

Página 3



FLACSO
ECUADOR

ENTREVISTA

Reestructuración de entidades nacionales para lograr la seguridad ciudadana a nivel local



Eco. Elizabeth Cabezas
Directora Metropolitana
de Seguridad Ciudadana
Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito

¿Qué rol están jugando actualmente los gobiernos locales en la garantía de la seguridad ciudadana de quienes habitan las ciudades del país?

Ante la ausencia de una política a nivel del gobierno nacional considero que el papel que han jugado los gobiernos locales ha sido muy importante. Definitivamente, hoy vemos en las ciudades nuevas formas de delinquir, afectadas por procesos de globalización, lo cual ha alterado a su vez la tranquilidad de sus habitantes. Es por ello que el gobierno de la ciudad de Quito asumió un rol preponderante en el tema de la seguridad ciudadana desde el primer período del Alcalde Paco Moncayo adoptando varias políticas locales que han permitido fortalecer y coadyuvar para que esta acción, que debe ser llevada a cabo de manera conjunta entre varias instituciones, tenga resultados positivos. De allí que una de las principales acciones que se ha venido realizando es el apoyo a través de la tasa de seguridad ciudadana, con la cual hemos podido fortalecer la logística e infraestructura de la Policía Nacional, puesto que se persigue mejorar su calidad de respuesta ante la ciudadanía en todos los eventos delictivos que se presenten.

¿Cuál ha sido en más detalle la experiencia de Quito en cuanto a políticas locales de seguridad ciudadana?

Quito constituye la primera ciudad en el país en asumir esta temática. La ciudad ha tenido varias políticas importantes en el tema de seguridad ciudadana, las cuales están contempladas en el Plan Estratégico hacia el 2025 y el Plan Bicentenario. Como señalé anteriormente, uno de los principales campos de acción es el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, específicamente de la Policía Nacional. También estamos trabajando en la recuperación de espacios públicos que estaban vedados por su peligrosidad, deteriorados, absorbidos por el comercio informal y que no contaban con una iluminación y una regeneración

urbana adecuada. Así, las políticas en seguridad ciudadana no solamente han estado dadas por las acciones directas que se han tomado para fortalecerla, sino también por todas estas otras acciones en las que participan otras instituciones. En esta misma línea y también como una experiencia única a nivel de varios países latinoamericanos se ha formulado una ordenanza en materia de seguridad ciudadana,

cuyo objetivo es definir el papel que deben desarrollar los diferentes actores dentro de la municipalidad y dentro de la ciudad, para de esa manera poder ejecutar en forma coordinada las distintas acciones, aspirando a que éste sea un trabajo realmente de equipo y con objetivos claros enfocados a mejorar las condiciones de la seguridad ciudadana en la ciudad.

¿Cree que estos esfuerzos podrían integrarse a una política nacional de seguridad ciudadana?

Considero importante que a nivel del gobierno central exista una política en materia de seguridad ciudadana que sirva de marco para desarrollar acciones de manera ordenada en las distintas ciudades. El que no exista ese marco genera el riesgo de que cada ciudad desarrolle iniciativas por separado que no necesariamente confluyen en un solo mecanismo de acción. Obviamente es necesario tomar en cuenta las particularidades de cada ciudad, pero considero necesario que todas ellas estén alineadas a un concepto global sobre la seguridad ciudadana, que ponga énfasis en la prevención y que permita trabajar en la concienciación y participación ciudadana. Además, no se debe obviar el hecho de que en el tema de la seguridad ciudadana hay varios actores que siempre van a pertenecer al gobierno central (como el sistema judicial, el sistema de rehabilitación social y la Policía Nacional), por lo tanto, si estos actores no están dentro de un esquema de trabajo coordinado, que involucre tanto al gobierno local como al gobierno central, va a ser muy difícil enlazar todas estas acciones en busca de una solución. Si no

Si no contamos todos con una visión clara de cuál es la problemática, de qué es lo que se tiene que atacar y qué es lo que hay que fortalecer, entonces difícilmente vamos a llegar al objetivo deseado, porque cada actor estará apuntando a prioridades diferentes



contamos todos con una visión clara de cuál es la problemática, de qué es lo que se tiene que atacar y qué es lo que hay que fortalecer; entonces difícilmente vamos a llegar al objetivo deseado, porque cada actor estará apuntando a prioridades diferentes.

¿Cómo han podido trabajar alrededor del hecho de que la policía obedece a una estructura nacional y no local?

En el caso puntual de la Policía Nacional nosotros como entidad hemos planteado desconcentrar varias responsabilidades dentro de la misma. Hemos conseguido, por ejemplo, la designación de un comandante para el Distrito Metropolitano de Quito, por lo que contamos con una persona que debe asumir la responsabilidad de lo que pasa dentro de la ciudad. En relación a las Unidades de Policía Comunitaria (UPC), creemos que también es importante establecer una unidad de mando clara y transparente que permita trabajar en forma conjunta y totalmente coordinada. Otro factor fundamental es que en el presupuesto de la Policía Nacional se reflejen las acciones que se van a desarrollar en cada una de las ciudades. En el caso puntual de las UPC sabemos que no se están destinando fondos para su operación. Bajo estas condiciones es muy difícil que puedan atender correctamente a la ciudadanía y cumplir su objetivo con seguridad y motivación. Como municipalidad realmente hemos apoyado con mayor énfasis a las UPC, pero obviamente esto no es suficiente. También hemos pedido una mayor estabilidad en las asignaciones, porque no puede ser que haya policías que se estén desarrollando ampliamente en un sector para luego ser cambiados a otro lugar; esto rompe las líneas de comunicación que se van creando entre ciudadanos y policías. Los cambios mencionados requieren de nuevas formas de organización al interior de la institución y, según entiendo, la Policía Nacional está muy dispuesta a promover este proceso. No obstante, es difícil que una institución tan grande pueda adaptarse rápidamente a los cambios de la ciudad, la ciudad en cierta medida le ha "ganado" a la institución.

CORTOS

El Plan integral de seguridad y convivencia implementado por la administración local de Bogotá desde 1995 tiene como uno de sus principales resultados la disminución de las tasas de homicidios en la ciudad, pasando de 4.352 en el año 1993 a 1.582 en el año 2004.

La iniciativa de intervenir la Comuna 13 de Medellín en el año 2002 la llevó a cabo el alcalde de ese entonces Luis Pérez junto a diversos organismos estatales, lo cual dio como resultado la disminución de 717 homicidios en el año 2003 a 173 en el año 2004 en esa comuna.

INTERNACIONAL

Distritalización de la policía en Perú

Manuel Dammert Guardia

En un contexto marcado por la entrada de Luis Alva Castro (miembro del partido de gobierno – APRA- de larga trayectoria) al gabinete para ocupar la cartera de Interior en reemplazo de Pilar Mazetti; el presidente de Perú, Alan García, lanzó el 28 de Febrero del presente año el Plan de Distritalización de la Policía Nacional en Lima, el cual está basado en la experiencia llevada a cabo en Chile conocida como el Plan Cuadrante. En este sentido, los objetivos que perseguiría serían parecidos al ejecutado por los carabineros chilenos; es decir, aumentar el número de efectivos policiales en la calle a partir de la limitación de áreas territoriales de control (en este caso los distritos serían la unidad básica), logrando un acercamiento entre la policía, la "comunidad" y las autoridades locales, e incorporar el papel de esta "comunidad" en la prevención del crimen. O en palabras del propio García "Necesitamos concentrar en los distritos, que es donde vive la gente, el mayor número de policías y vehículos (...) por eso me complace que se traiga a la epidermis de la ciudadanía al personal de las grandes direcciones administrativas".

De acuerdo a la oficina de comunicación social del Ministerio del Interior², la estructura será la siguiente: se constituirán dos divisiones territoriales en Lima y otra en el Callao, las cuales tendrán a su cargo cierto número de jefaturas distritales. Cada una de estas jefaturas tendrá una central de operaciones policiales a cargo de un coronel y contará con los servicios de emergencia y patrullaje motorizado, seguridad y patrullaje a pie, tránsito, investigación criminal y drogas y, la oficina de participación ciudadana. De esta manera, la función de las comisarías se restringirá a la recepción de denuncias, atención y solución los hechos policiales, realización de investigaciones por faltas y delitos de menor cuantía, accidentes de tránsito y violencia familiar.

Para el Instituto de Defensa Legal – IDEELE³, los peligros de la ejecución del Plan de distritalización de la policía es que "se termine añadiendo una capa burocrática más: la de los coroneles en sus jefaturas, con desmedro de las facultades de los comisarios. Que los coroneles no terminen sirviendo al plan sino el plan a los coroneles". Asimismo, según diversos analistas, una de las principales debilidades de este proyecto es la falta de mecanismos para luchar contra la corrupción presente en todos los niveles de la institución policial. Finalmente, es necesario señalar que antes de iniciar la ejecución del plan en el resto del país, es preciso evaluar detalladamente los efectos que pueda tener su implementación en Lima y el Callao, tomando en cuenta los privilegios en la asignación de recursos presentes en estas zonas debido a la lógica centralista del gobierno.

1 www.agenciaperu.com

2 www.mininter.gob.pe

3 <http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2007/02-03/texto1.htm>

TEMA CENTRAL

¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana?

Un dilema para el debate

Lautaro Ojeda Segovia¹

El aumento significativo de los índices de violencia y criminalidad en el país, ha generado una seria y sostenida preocupación de inseguridad en la mayoría de ciudadanos/as, pero a la vez una creciente demanda pública de acciones del Estado y de los gobiernos locales; incluso esto ha llevado a plantear la posibilidad de que sean transferidas, vía descentralización o desconcentración, determinadas atribuciones y funciones de la seguridad ciudadana a los gobiernos locales que la soliciten.

Las posibles implicaciones jurídicas y operativas, respecto de la descentralización y/o desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana, son, precisamente, el centro de las reflexiones formuladas en este artículo. Más aún cuando el Estado, el sistema político y los gobiernos locales han dado pocas muestras de interés y atención a este tema. Desinterés —estatal y local— que se expresa en la inexistencia de una política pública, de una estructura institucional y de recursos que viabilicen las demandas, planes y proyectos en seguridad ciudadana.

A la gravedad y complejidad de este problema, se suma la ausencia de un debate público sobre el contenido, el alcance y las perspectivas de la seguridad ciudadana. Por el contrario, la sociedad recibe cotidianamente un bombardeo de hechos y denuncias sobre actos violentos y delictivos a través de los medios de comunicación, particularmente la televisión, que en lugar de orientar respecto de las formas de prevenir o combatir este fenómeno, alimentan la sensación y percepción de inseguridad.

El contexto de la seguridad ciudadana

La demanda, todavía incipiente, de algunos municipios para que les sean transferidas atribuciones y funciones en seguridad ciudadana, requiere ser ubicada en el contexto de la crisis del Estado; de la creciente impunidad pública y privada; del deterioro de las instituciones relacionadas con la justicia, la prevención y la represión de los delitos; y, del sostenido aumento de privatización de la seguridad. Asimismo, analizarse en el marco de un proceso de recuperación de la confianza, en buena parte, de los gobiernos locales.

Los cambios ocurridos en la etiología y fenomenología de la violencia y delincuencia, así como en la trascendencia e influencia de los medios de comunicación en la percepción ciudadana, son otros factores en los que debe inscribirse el análisis de la seguridad ciudadana. En el caso de los medios, particularmente de la televisión, la universalización, velocidad y casi instantaneidad con la que actúan, dificulta la capacidad de comprensión y de conceptualización de estos fenómenos, estrechamente asociados a la subjetividad de las personas.

En este sentido Santiago Escobar (2006:12)¹ destaca que esta nueva percepción de la realidad, especialmente de la violencia y delincuencia, se halla dominada por la teleacción y las tecnologías de control de la velocidad del tiempo real. En síntesis, la demanda de descentralización de la seguridad ciudadana, se ubica en un contexto caracterizado por las siguientes manifestaciones: (i) expansión y profundización de la impunidad pública y privada; (ii) generalización de la inseguridad, violencia, delincuencia, agresividad, desamparo ciudadano y, por lo tanto, incremento de la presión ciudadana de atención hacia el Estado; (iii) descrédito y pérdida de confianza y credibilidad en la Policía Nacional, en el Poder Judicial y en el mismo Estado; (iv) creciente demanda pública de acciones inmediatas y represivas al Estado, a la policía y a los gobiernos locales; (v) ausencia de una estructura pública encargada del tema; (vi) tendencia creciente a la privatización de la seguridad y al aumento de la autodefensa (extendido uso de armas de fuego); (vii) falta de transparencia, dispersión e ineficiencia en el uso de los recursos orientados a la seguridad, especialmente los dedicados a la policía; (viii) incremento y sobrepoblación carcelaria; (ix) ausencia de estudios y debate acerca del contenido, alcance y perspectivas del tema.

El ámbito problemático

Durante las dos últimas décadas, la seguridad ciudadana ha adquirido su propio ámbito y especificidad; esto es, la seguridad individual y colectiva vinculada a los derechos humanos y, más claramente, a la convivencia social. Sin embargo, el concepto se halla en pleno proceso de construcción, lo cual explica su incertidumbre, indeterminación e incluso su confusión; además de su frecuente vinculación con el enfrentamiento o tratamiento de la delincuencia y de la criminalidad. Esta conexión, no obstante, se deriva de un equívoco que desconoce que el núcleo de la seguridad ciudadana radica en la protección, convivencia y paz social, sin que ello implique desconocer la problemática de la delincuencia y criminalidad.

La seguridad ciudadana debe entenderse desde su carácter multicausal y multidimensional, debido a su estrecho vínculo con la inequidad y el desorden social, económico y político. La complejidad y carácter multifacético de ésta, obligan a concebirla desde una visión y unas acciones integrales, con responsabilidades compartidas; exige, asimismo, tratarla como un sistema que incluye no solo al Estado, sino también a instituciones y organizaciones vinculadas con la seguridad individual y colectiva, las cuales enfatizan su accionar en la convivencia social, la prevención, la solidaridad y la participación ciudadana.

En el marco descrito, la seguridad ciudadana enfrenta un imperativo ineludible: definir sus alcances y sus responsabilidades, así como las capacidades de los diversos actores que intervienen en este tema; articulando los discursos, los intereses y los compromisos en la consecución de la misma a fin de lograr una aproximación más real y cotidiana a esta competencia. Para esto puede ser de gran utilidad desglosar las atribuciones y las funciones que contiene; y, sobre la base de ese conocimiento, definir cuáles podrían ser transferidas eventualmente a los gobiernos locales. La decisión respecto de qué atribuciones y funciones delegar, impone un detenido y responsable conocimiento de los posibles efectos y consecuencias de esta posibilidad, así como de la capacidad operativa para ejercer esta competencia de manera eficiente.

Alcance y contenido de los conceptos de base

Descentralización y desconcentración

La descentralización no es un tema nuevo en la historia política y administrativa del Ecuador. Desde la época de la independencia, el centralismo y localismo estuvieron presentes; este último, entendido como el poder político de las comunidades ante la invasión del gobierno central.

Durante muchos años, los gobiernos locales perdieron paulatinamente sus espacios de autonomía y cedió terreno al gobierno central, lo que impidió su consolidación como poder compensador y estructura reproductora de democracia y participación social. Sin embargo, el agotamiento, la inoperancia y el descrédito del Estado centralista ha dado lugar a un proceso inverso; esto es, de recuperación del prestigio y credibilidad de los gobiernos locales en el marco de una creciente demanda de transferencia en las competencias, las responsabilidades y los recursos asignados a ellos.

En principio la transferencia de competencias impulsa el fortalecimiento de la acción pública en el ámbito territorial y la ampliación de los espacios de participación democrática de la población; además de brindar una respuesta eficaz a las demandas de satisfacción de las necesidades básicas y de servicios de la población local.

En este sentido, la descentralización está generalmente referida a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un estado: "Transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos..."; mientras la desconcentración se entiende como la delegación y distribución del espacio administrativo y de los recursos: "Mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento."³

Competencia

Jurídicamente la competencia se concibe como la aptitud legal que tiene un órgano administrativo para obrar dentro de sus atribuciones en el área de su responsabilidad; es decir, es el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente. De esta manera, la competencia determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad, ya que nace exclusivamente de la constitución y de la ley; por lo cual representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.

Atribuciones privativas

Uno de los aspectos centrales del debate sobre la descentralización y/o desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana es el carácter privativo que tiene un estado respecto del uso de la fuerza. Asimismo, es motivo de análisis la índole multicausal y multidimensional de este ámbito, ya que involucra a un conjunto de instituciones públicas y a la sociedad civil, lo cual exige la participación y la complementariedad en el financiamiento, la planificación y la administración de la seguridad ciudadana.

A propósito del uso privativo de la fuerza en el estado moderno, Max Weber en su libro *Economía y Sociedad* (1969: 1056) plantea el "monopolio de la coacción física legítima", para afirmar que la coacción no es en modo alguno el medio normal y único del Estado, pero sí su medio específico. Así, sólo el estado puede conceder el derecho de la coacción física en la medida en que él lo permita, puesto que éste se considera como fuente única del "derecho" de coacción.

La Carta Política del Ecuador en su artículo 184 dispone que: "La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley"⁴. No obstante, el Estado y sus instituciones, en particular la Policía Nacional, el Poder Judicial y la Judicatura, incumplen su objetivo básico en el orden público y la seguridad, en buena medida porque han perdido credibilidad y confianza de la ciudadanía.

Por otro lado, el sistema político suele abordar el problema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva represiva, de endurecimiento de la legislación penal e incluso de reclamo de la pena de muerte para los casos extremos. Asimismo, éste tiende a brindar un exacerbado tratamiento coyuntural a los temas de seguridad ciudadana, lo cual conduce a proponer medidas y operativos instantáneos, como por ejemplo, incrementar el número de policías y de armamento.

Atribuciones concurrentes

Las atribuciones concurrentes son ejecutadas por varias instituciones y pueden ser compartidas entre diferentes entidades; éstas se aplican en sectores complejos desde un punto de vista técnico y financiero, tal es el caso de los servicios de salud y educación (CONAM, GTZ: 2001: 16)⁵ y también, los de determinadas atribuciones de la convivencia social. En relación con la competencia de seguridad ciudadana, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 63, N. 48) incorpora, entre las atribuciones del Concejo: "contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana, a la definición de las normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables...". Sin embargo, existe el peligro de que esta atribución produzca ambigüedad en la concurrencia, ya que podría ocasionar serios conflictos, descoordinación, superposición y, ausencia de responsabilidad en determinados aspectos y manifestaciones de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana y los gobiernos seccionales

La Constitución del Ecuador de 1998 en su artículo 228 introduce el concepto de gobiernos seccionales autónomos: "...serán ejercidos por los consejos provinciales, los

concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.”⁸

El genérico de gobiernos seccionales agrupa a los organismos del régimen seccional autónomo: concejos provinciales, municipios y juntas parroquiales rurales; aunque se utilizan indistintamente los términos de régimen seccional autónomo y gobiernos seccionales.⁹ En ninguna parte de la Carta Magna, ni en las posteriores leyes relacionadas con tales organismos, se definen y explicitan con precisión las competencias y relaciones de cada uno de ellos. No obstante, el cambio de denominación de municipio o consejo provincial a “gobierno local” demanda una revisión profunda del concepto de Estado y del papel que los organismos integrantes desempeñan dentro de sus circunscripciones territoriales correspondientes. Exige, además, cambios en la estructura municipal y, por cierto, en la estructura de poder local. Tales modificaciones requieren tiempos medianos o largos para su concreción.

En una época de cuestionamiento del papel y función del Estado – e incluso de la existencia de la diada Estado-Nación – y de constatación de las complejas e inequitativas relaciones entre lo local y lo global, se anuncia un conjunto de peligros y riesgos que cuestionan el papel aparentemente paradigmático y articulador de lo local. Justamente dicha complejidad agudiza la polémica entre los argumentos a favor y en contra de lo local.

La Ley de Régimen Municipal y Seguridad Ciudadana precisa, en el artículo 154, cinco ámbitos de relación entre las municipalidades y la Policía Nacional: (i) formulación de políticas locales sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana; (ii) definición de formas de coordinación; (iii) contribución – de acuerdo a sus posibilidades – al financiamiento de la seguridad ciudadana; (iv) participación en los procesos de evaluación; y, (v) elaboración y ejecución de planes de protección a la población en riesgo.¹⁰

Seguridad ciudadana

La corrupción y la impunidad diariamente publicadas o escondidas son, sin duda, factores de mayor incidencia en el enfrentamiento de la delincuencia y criminalidad. Estos fenómenos, explican – aunque no justifican – las frecuentes acciones de la población en ajuste de cuentas y en justicia con mano propia. En este sentido, los esfuerzos que se realicen en el combate a la delincuencia y la disminución de la violencia serán mitigados o neutralizados si, a la par, no se producen cambios profundos en el cumplimiento de la ley y en la legislación penal.

Pero la tarea no queda ahí. El carácter multicausal, polivalente y multidimensional de la violencia y la delincuencia ha rebasado el tratamiento sectorial que proporcionan la Policía Nacional, el Sistema Judicial, la Fiscalía y la Dirección de Rehabilitación Social. Este carácter explica, además, las limitaciones del alcance en las decisiones que adopta la municipalidad en este tema, especialmente en el nivel operativo. Cabe destacar que estas restricciones han sido procesadas, en la medida de lo posible, por los organismos creados por el Distrito Metropolitano de Quito - DMQ y, en particular, por el Alcalde, cuyo liderazgo en este ámbito es incuestionable.

A partir del progresivo involucramiento y empoderamiento del DMQ en los temas de seguridad y convivencia ciudadana, ha sido posible establecer con mayor claridad las diferencias y especificidades respecto del ámbito que comprende la seguridad pública o nacional, cuyo objetivo básico es el mantenimiento del orden

público del Estado, a través de la eliminación del llamado “enemigo interno” a cargo de las Fuerzas Armadas. A pesar de ello, quedan todavía ámbitos y tareas de acción que aún no alcanzan a ser clarificadas, al punto que existe, especialmente en otras ciudades, reclamos y demandas de intervención de las Fuerzas Armadas (principalmente en el campo del control y represión de la delincuencia).

Desde el ámbito local, al parecer, existen determinadas condiciones favorables para que sean los municipios los que asuman esta competencia; en este sentido se afirma que: (i) el gobierno local se ha constituido – o debe constituirse – en el espacio privilegiado para llevar a cabo esfuerzos sistemáticos de elevación de la calidad de vida de las mayorías sociales de una localidad; (ii) el municipio, dada la cercanía a la población y a sus problemas específicos, y la posibilidad de control-vigilancia directa de los proyectos por parte de la población local, es el llamado a asumir aquellas competencias que requieren de la atención cotidiana y urgente del gobierno local; (iii) el municipio es el mejor horizonte de factibilidad socio-política, económica y técnica al ser el ámbito territorial más apropiado para el desarrollo multisectorial, en tanto privilegia problemas antes que sectores, una perspectiva que permite superar las rigideces divisionista; (iv) el municipio proporciona mayores y mejores márgenes de “maniobra social”, en especial respecto de la posibilidad de lograr mejores oportunidades de concertación entre los ámbitos público y privado. En otras palabras, se afirma que el municipio es un escenario de concertación más concreto.

Principios de la transferencia de competencias

Capacidad operativa para asumir una competencia

La Constitución del Ecuador en el artículo 226 dispone que la descentralización sea obligatoria cuando la entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla. A este propósito, la Ley Orgánica de Régimen Municipal dispone que: “El concejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias” (art. 19, inc. 2do).

Con la descentralización de la competencia de seguridad ciudadana, inevitablemente aparecen algunas preguntas, como producto del desconocimiento de la magnitud de la competencia. ¿Cuánto le cuesta al Estado la competencia de seguridad ciudadana y cuánto le costaría transferir esta competencia? ¿Cuánto le podría costar al gobierno local asumir dicha competencia? Precisar la magnitud de asumir este ámbito supone determinar la cantidad de servicios que el gobierno local tiene a su cargo, los costos del personal, las inversiones para la adecuación de sistemas organizacionales; y, los costos ocultos, como son: coordinación, aprendizaje y transacciones, y riesgo financiero, especialmente cuando no se eliminan los gastos en el ámbito central. En este contexto, la experiencia de descentralización de determinadas competencias a través de convenios con los gobiernos seccionales ha sido, en general, desastrosa.

Argumentos a favor de la transferencia de la seguridad ciudadana

Los argumentos más poderosos para descentralizar y desconcentrar las competencias y recursos a favor de los gobiernos seccionales son el agotamiento, la inoperancia y el descrédito del Estado centralista; además de la necesidad de recuperar el prestigio y credibilidad de los admi-

nistraciones locales. Al parecer, la transferencia de la seguridad ciudadana facilitaría una respuesta eficaz a la demanda de la población en este tema, fortalecería la acción pública en el ámbito territorial y, ampliaría los espacios de participación democrática.

Lo local es el ámbito de la solidaridad, de la amistad y la cotidianidad; en el territorio vivido hay pertenencia a un lugar; a la vez que es el espacio del poder en el que se dan relaciones de cooperación - competencia, dominación y control social (no solo micro sino macro) con el mundo mayor regional y nacional. Lo local es un campo relacional que permite descubrir lo espacial como territorio organizado.

El enfoque de lo local proporciona elementos para descubrir la complejidad de los procesos sociales que se dan en ese micro mundo, permite encontrar la dinámica de las relaciones sociales y ambientales en toda su compleja y contradictoria expresión. Desde lo local es más factible reconstruir la sociedad regional, puesto que es el punto de partida de la identidad, que al mismo tiempo contribuye a la construcción del sentido de pertenencia micro, regional y provincial.

Argumentos en contra de la transferencia de la seguridad ciudadana

Entre los principales argumentos contra la transferencia de la seguridad ciudadana a los gobiernos seccionales está el que desde los estrechos espacios de lo local los fenómenos externos a éste, como el crimen organizado y el narcotráfico, difícilmente pueden ser afrontados o neutralizados; pues son problemas de mayor dimensión que trascienden lo local. Asimismo, es cuestionable que fenómenos como la violencia y la delincuencia se resuelvan en el ámbito local, ya que su carácter multicausal y multidimensional requiere además del cuidado municipal, la atención del Estado. En este sentido, existe el riesgo de limitar la seguridad ciudadana a temas muy específicos únicamente superables con recursos locales. Bajo tales circunstancias, es evidente la necesidad de que las estrategias y políticas de las administraciones seccionales se enmarquen en políticas nacionales y cuenten con los recursos transferidos por el gobierno central.

Por otra parte, también se advierte a lo local como un espacio geopolítico que puede reproducir, en micro, algunas deformidades estatales tales como burocratismo, clientelismo, caciquismo y nepotismo. Puede a la vez facilitar un ambiente propicio para la feudalización, la creación o fortalecimiento de micro oligarquías y grupos de poder; encargados de distribuir y/o concentrar hegemonía entre los mismos actores/as sociales de siempre y, por lo tanto, afianzar en forma directa ("cara a cara") sus intereses privados, que además los presentarán (por razones político-ideológicas) como colectivos.

Participación del DMQ en seguridad ciudadana

En referencia a la participación que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ ha tenido en el ámbito de la seguridad ciudadana, uno de los aspectos que más reflexiones y aprendizajes concitó fue su relación con la Policía Nacional. Los sucesos de la rebelión de abril de 2005 revelaron que la policía es más cercana a las necesidades del gobierno de turno que a las de la ciudadanía, sin ni siquiera considerar que el Municipio de Quito había dotado de buena parte del equipamiento e incluso de gastos operativos a la Policía Comunitaria.

El flujo, cada vez mayor, de financiamiento privado para las fuerzas policiales puede llevar a que su atención y recursos se dirijan con mayor frecuencia a los sectores que los proporcionan, situación que ya ha ocurrido en otros países latinoamericanos. La ausencia de una reglamentación que imponga restricciones a este tipo de financiación, así como la crisis estructural y, por cierto operativa de la Policía Nacional, contribuye al deterioro de la confianza de la población frente al trabajo de esta entidad. Sin embargo, bajo la premisa de que la policía es el principal instrumento para la aplicación de la ley, se ha impulsado la descentralización de la estructura de mando de la entidad en miras a estrechar las relaciones entre la policía y la comunidad y, fortalecer los mecanismos de supervisión para vigilar el comportamiento de sus funcionarios.

La creación de la Tasa de Seguridad Ciudadana refleja la capacidad del MDMQ de generar ingresos locales dentro de sus posibilidades; esta tasa ha constituido un

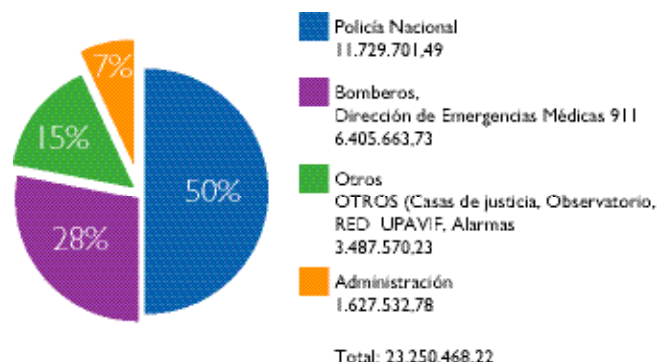
Cuadro 1
Corporación metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana
Proyectos financiados por Corposeguridad durante el año 2002 al 2006

Proyecto	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Sistema Ojos de Águila	781.669,56	878.000,00	623.000,00	246.334,00	276.830,04	2.805.833,60
Central Metropolitana de atención		1.023.713,00	488.320,00	382.868,00	290.754,14	2.185.655,14
Operación y logística (camionetas, motos, combustible)		228.000,00	1.027.186,00	1.268.000,00	1.872.508,12	4.395.694,12
Seguridad zonas turísticas (c. histórico, mariscal)	47.743,36	80.000,00	100.000,00	45.449,93	81.461,59	354.654,88
Vigilancia aérea (Helicóptero)			760.000,00			760.000,00
Policía montada		125.600,00	18.000,00	30.000,00	71.760,00	245.360,00
Construcción de cuarteles y UPC		1.500.000,00	3.260.000,00	962.000,00	855.156,31	6.577.156,31
Otros proyectos Convivencia ciudadana*		529.000,00	823.000,00	1.220.000,00	1.749.283,50	4.321.283,50
Administración		283.000,00	491.000,00	380.000,00	450.830,67	1.604.830,67
Total recursos entregados	829.412,92	4.647.313,00	7.590.506,00	4.534.651,93	5.648.584,37	23.250.468,22

Fuente: Corposeguridad MDMQ

*(Casas de justicia, Observatorio, RED-UPA-VIFG-MI, alarmas comunitarias, gestión riesgos, etc.)

Gráfico I
Distribución de la inversión de la
Tasa de Seguridad Ciudadana por institución, 2002 - 2006



Fuente: Corposeguridad MDMQ, 2006

factor clave de apoyo y soporte económico al Sistema de Seguridad del Distrito, en especial a la Policía Nacional, ya que se la ha dotado de equipamiento, vehículos, cuarteles, capacitación, tecnología, combustibles y mantenimiento. Asimismo, a través de la tasa se ha contribuido al desarrollo de proyectos relacionados con la convivencia ciudadana y, fundamentalmente, se ha propiciado el compromiso de la ciudadanía a través de la participación y la consecuente vigilancia de los mecanismos para revertir estos recursos en beneficio de la comunidad, en el ámbito de la seguridad.

En términos generales, la experiencia de Quito en el ámbito de la seguridad ciudadana muestra que es posible abordarla en forma compartida con la Policía Nacional, dentro de una perspectiva integral. Sin embargo, esta tarea bien puede ser un pretexto para que el gobierno central descargue su responsabilidad constitucional y legal de proporcionar recursos, especialmente económicos, para responder a esta obligación; conlleva asimismo el riesgo de trasladar las demandas y presiones de seguridad al gobierno local, especialmente por la contribución económica de la ciudadanía a través de la Tasa de Seguridad. Ello implica que el Municipio dé cuenta plenamente de todos los factores que generan o incentivan la violencia y delincuencia, lo cual no libera a las demás instituciones y actores que integran el sistema de seguridad ciudadana de sus obligaciones y responsabilidades en el tema.

La experiencia en asumir esta competencia, por otra parte, ha permitido confirmar el carácter multicausal, polivalente y multidimensional de la violencia y delincuencia; tal constatación ratifica el tratamiento integral o sistémico con el que debe enfrentarse este fenómeno, corroborando la importancia del liderazgo de la autoridad municipal. Sin el apoyo constante del alcalde, difícilmente sería posible coordinar y potenciar determinados proyectos y acciones. Son evidentes, sin embargo, las limitaciones legales e institucionales que tiene la autoridad local frente a la autonomía de las instituciones involucradas en este fenómeno; hecho que, en no pocos casos, vuelve ineficaz e improductiva la acción municipal.

Desafíos y propuestas

La seguridad ciudadana constituye un tema multicausal, vinculado al desorden social, económico y político. Su complejidad y carácter multidimensional requiere una visión y acciones integrales, y responsabilidades compar-

tadas. Sin embargo, el concepto de seguridad ciudadana se encuentra todavía en construcción. Esto ha dado lugar a que se incluyan en él atribuciones y funciones que corresponden a otras competencias, o a ninguna. Por lo tanto, su tratamiento debe enfocarse como sistema.

La descentralización puede contribuir a una simplificación del marco institucional; no así la desconcentración, que mantiene las estructuras administrativas existentes. Aunque la principal ventaja de la desconcentración consiste en que su implementación requiere, desde el punto de vista jurídico, únicamente de la decisión unilateral de un ente superior frente al inferior. En este sentido, la complementariedad entre descentralización y desconcentración de determinadas atribuciones y funciones de la competencia de seguridad ciudadana, debería tener en cuenta los principios de subsidiariedad y flexibilidad. La primera determina que las competencias de una organización local se realicen con mayor efectividad, o sea, con más propiedad a ésta que a una organización central. Por su parte, la flexibilidad significa que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad; es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme, en circunstancias de diversidad.

La transferencia de atribuciones, en forma indeterminada, puede ser motivo de serios conflictos, descoordinaciones, superposiciones o vacíos, al no precisar responsabilidades en determinados aspectos y manifestaciones de la seguridad ciudadana. En esta dirección, hay que considerar que ciertas atribuciones y funciones pueden ser concurrentes o compartidas; por ejemplo, el ámbito de la convivencia social. No ocurre lo mismo con el uso y manejo de la fuerza; este es un aspecto privativo del Estado.

En materia de seguridad ciudadana, es necesario precisar el rol del gobierno central, definir las atribuciones y funciones exclusivas y concurrentes, así como los mecanismos de relación con los otros niveles de actuación del Estado. Dicha precisión implica un detenido y responsable conocimiento no solo de los posibles efectos y consecuencias que implica esta posibilidad, sino de la capacidad operativa para poder ejercerla con eficiencia; la cual se refiere al manejo de herramientas en diversos ámbitos como son el jurídico, fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

Probablemente sea conveniente descentralizar o desconcentrar atribuciones y funciones de la seguridad ciudadana, en ámbitos y funciones, como: (i) la facultad de formular criterios generales, establecer prioridades y estrategias. Esta atribución incluye también la expedición de normas legales y técnicas, estándares y reglamentos necesarios; (ii) el control social y la fiscalización, entendido como la facultad de supervisar el cumplimiento de las normas y la calidad de los servicios; (iii) la planificación local de la seguridad ciudadana; es decir, la facultad de decidir acerca de las políticas y estrategias locales de acción, y sobre las actividades relacionadas con el aprovisionamiento y prestación de servicios; y, (iv) la administración de la prestación directa de determinados servicios de seguridad ciudadana, así como el cofinanciamiento de la prestación de ciertas funciones.

En este contexto, es fundamental construir una cultura ciudadana de solidaridad, de autoayuda y de ayuda mutua, para lograr que la ciudadanía participe en la estructuración de su propia sociedad, y no la habite como simple consumidora de servicios. Al respecto, cabe señalar que la participación no se impone verticalmente o desde arriba; las personas deben involucrarse como ciudadanas, como individuos y como comunidades. Por su

parte, el gobierno central debe asumir la responsabilidad de impulsar y fortalecer la autonomía de los/as individuos y de las comunidades, debe brindarles el apoyo, la confianza, las capacidades y los activos que necesitan para asumir esa responsabilidad. Sin embargo, no faltan autoridades locales que plantean que el conocimiento y la capacidad "se forja al andar", en la práctica. La experiencia en otras competencias no confirma necesariamente este criterio; al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de operadores/as de las competencias transferidas.

No se trata por tanto de solicitar y asumir la competencia de seguridad ciudadana sino de estar en capacidad real, no solo política, de responder técnica y, en la medida de sus posibilidades, asumir parte de los costos que demanda la operación de esta competencia.

Perspectivas

Si bien, la seguridad ciudadana, constitucional y normativamente, es responsabilidad prioritaria del Estado a través de la Policía Nacional, en razón del crecimiento de la violencia y la delincuencia (y sus efectos nocivos en la vida cotidiana, la paz y la convivencia ciudadana), constituye una de las preocupaciones prioritarias de los gobiernos locales. La protección, prevención y, en general, la seguridad individual y colectiva son actualmente indiscernibles en la calidad de vida de la población. Sin embargo, no hay que perder de vista que las bondades, vicios y problemas que enfrenta el poder central, se reproducen, en buena medida, en los niveles subnacionales provinciales y municipales (como la inoperancia e ineficiencia administrativa, precariedad económica y, manejo político clientelar y

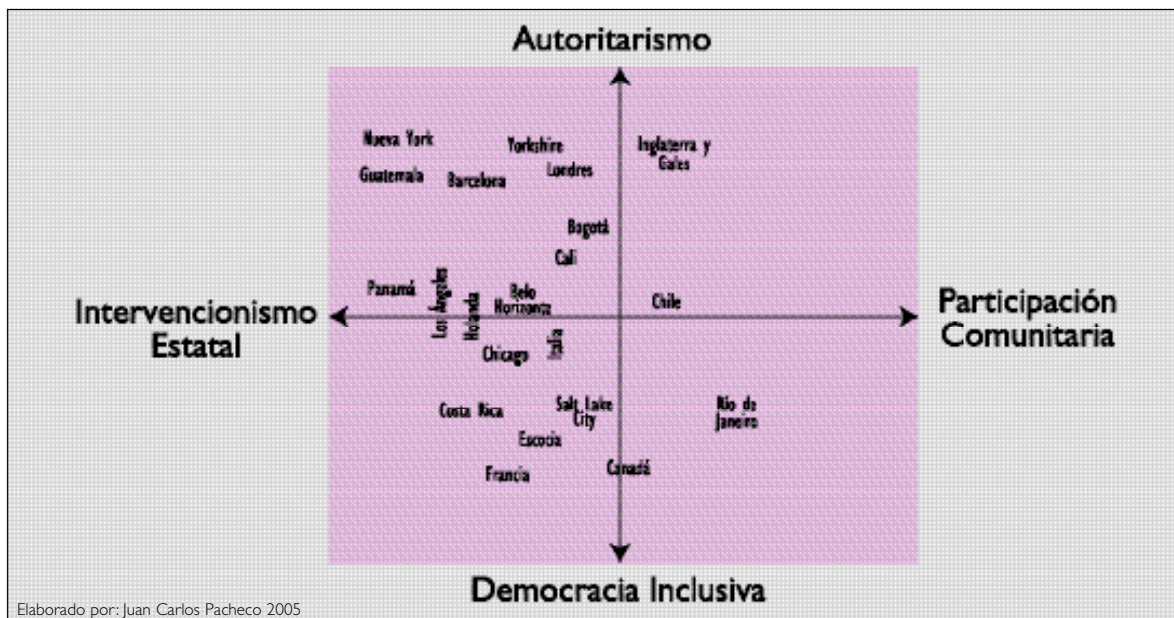
micro-oligárquico); y que lo local es susceptible de presiones de los más diversos intereses particulares.

Como conclusión, la seguridad ciudadana enfrenta un imperativo ineludible; esto es, articular discursos, intereses, capacidades y compromisos diversos en la consecución de un fin, del cual los actores y actoras involucrados extraen beneficios individuales y colectivos.

Notas:

- 1 ESCOBAR, Santiago, 2006. "La seguridad ciudadana como política de Estado. El cambio de paradigma en seguridad", en *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación. La agenda ausente en el Cono Sur*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.
- 2 Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Art. 3.
- 3 IBID
- 4 WEBER, Max 1969. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México Tomo II.
- 5 Constitución Política de la República del Ecuador: 1998. Quito. Documento electrónico, <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo07.html>
- 6 CONAM, GTZ. 2001. *Competencias: ¿Qué descentralizar?*. Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador: Quito
- 7 Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito. Documento electrónico, <http://www.estade.org/Documentos/legislacion/Codificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>
- 8 Constitución Política de la República del Ecuador: 1998. Quito. Documento electrónico <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo07.html>
- 9 El inciso segundo del Art. 231 de la Constitución dispone que: "Los recursos correspondientes al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley."
- 10 Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito. Documento electrónico, <http://www.estade.org/Documentos/legislacion/Codificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>

EN PLANO



Este cuadro representa uno de los pocos esfuerzos realizados en clasificar y tipificar las experiencias en seguridad ciudadana a nivel mundial, a través de un detallado y minucioso proceso de revisión de documentación sobre la temática. La clasificación, en muchos de los casos, habla de experiencias locales de ciudades específicas y en otras sobre países en general. En el vértice autoritarismo e intervencionismo estatal se incluyen las experiencias donde se privilegia la perspectiva meramente policial en el manejo y control del delito, lo cual implica una alta dosis de represión en las prácticas tales como crecimiento en el número de detenciones, aumento de la población penitenciaria, entre otros. En el vértice de participación comunitaria y autoritarismo se ubican las experiencias de enfoque vigilante que pueden oscilar desde la conformación de grupos paramilitares o de vigilancia privada de tipo represivo, hasta los enfoques de vigilancia comunitaria (patrullajes o alarmas comunitarias) con instrumentos disuasivos. En el vértice de intervencionismo estatal y democracia inclusiva se ubican todas las experiencias que están más próximas a los Estados de Bienestar en los cuales se busca la protección de la paz de población a partir de la intervención estatal. El vértice de la participación comunitaria y democracia inclusiva reúne todas las experiencias que se salen del marco vigilante y se enfocan en el manejo de lo social desde la perspectiva de la participación y cooperación comunitaria. (Pacheco, 2005: 183)

ENTREVISTA

Descentralización de la seguridad ciudadana con un marco de acción nacional



Dr. Andrés Cordovez
Presidente
Fundación Marcha Blanca

¿Qué rol cree usted que deberían jugar los actores locales en la garantía de la seguridad ciudadana de ecuatorianos/as?

La descentralización es un hecho incuestionable que tiene que suceder. Paralelamente, las políticas nacionales tienen que estar alineadas para que el país sea un solo cuerpo y pueda entenderse de una sola manera. Esa política moderna, eficaz y acorde a las necesidades de los distintos ciudadanos del país tiene que operar de la manera más eficiente para cada región descentralizada. Asimismo, debe existir una política nacional de seguridad ciudadana. Yo no coincido con quienes piensan que la política tiene que ser establecida en cada región independientemente porque vamos a tener una heterogeneidad de políticas imposibles de manejar.

¿Por qué cree usted que hasta el momento no existe una política nacional de seguridad ciudadana?

La principal razón es porque el país no tiene políticas nacionales. No sabemos a donde va el país, no sabemos cual es el horizonte en los próximos diez años, y eso es un reflejo claro de lo que está pasando en la seguridad. En la seguridad no sabemos qué país queremos de aquí a 6 meses o 10 años ni cómo lo vamos a lograr. Cuando usted identifica, por ejemplo, que quiere un país turístico o un país agrícola, dice, me voy para allá y tengo que trabajar en todos estos ámbitos; entonces deberá tener carreteras, seguridad, comunicación, etc. Eso no existe actualmente en el Ecuador; no hay políticas nacionales y por lo tanto no hay política nacional de seguridad.

¿Qué tensiones observa entre la posibilidad de contar con una política nacional de seguridad ciudadana y los actuales esfuerzos locales en este ámbito?

Los esfuerzos locales nacen por la ausencia de política y acción. Los esfuerzos ciudadanos no están ahí porque quieren estar, sino porque la autoridad responsable de esa política no la ha implementado. Entonces, uno no se contrapone a otro, más bien uno nace por carencia del primero, de la política nacional. Al existir la política nacional obviamente los esfuerzos ciudadanos deben alinearse a ella, siempre y cuando ésta sea fruto de recoger las necesidades del país y evidentemente las necesidades de los ciudadanos, de lo contrario

vamos a seguir en lo mismo. Es por ello que estos dos ámbitos de acción no se pueden contraponer.

¿En el caso de la policía, cómo puede obedecer a los esfuerzos de descentralización que han caracterizado las políticas de seguridad ciudadana en el país?

La policía por excelencia y por concepto, debe estar al servicio de la ciudadanía. Cualquier acción que vaya en contra de ella debería deslegitimar a la Policía Nacional. Desafortunadamente hoy estamos viendo una serie de hechos cometidos por esta institución que afectan a los ciudadanos, fue un caso público y notorio que asaltaron e inclusive le dispararon a un ciudadano que luego denunció este acto. Estos hechos no son aislados, la policía cada vez más está provocando miedo entre la ciudadanía. Entonces lo que hay que lograr, de una manera inmediata, es que ésta pase a subordinarse a las necesidades ciudadanas. Si el policía no es un convencido de que tiene que servir a la ciudadanía

nunca se van a solucionar los problemas de la inseguridad. Yo considero, por ejemplo, que la policía comunitaria es parte importantísima de la solución, pero hay que darle todo el peso.

Ustedes han impulsado proyectos tanto a nivel local como a nivel nacional ¿Cómo ha sido esta experiencia?

Sí, hemos trabajado con el municipio y con la policía, ambas instituciones hacen su gestión, de alguna manera se han logrado juntar los dos caminos; sin embargo, usted ve que la policía obedece exactamente a consignas políticas. El Comandante General puede serlo sólo si está de acuerdo con el Presidente de la República, el momento que sucede lo contrario es destituido; por lo tanto, es un cargo eminentemente político. Actualmente estoy formando parte de una comisión para reestructurar a la policía y me encuentro muy interesado en que esa comisión funcione, para así poder cambiar la forma en que se ha venido manejando esta institución, ya que será la única manera de garantizar la seguridad que Quito y el país necesitan. Sin embargo, mientras actúe la policía con unos intereses y el municipio con otros, esto no se podrá lograr; pues no se puede esperar que estas instituciones funcionen por sí mismas si no se cuentan con una política que una a los dos campos de acción.



SUGERENCIAS DE DOCUMENTOS

Libros:



Sugerencias boletín 12:
Lucía Dammert (ed.) (2004) Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos. Red 14 URB-AL, Valparaíso. ISBN: 956-299-304-3

Este libro es producto del intercambio de experiencias entre los municipios y centros de investigación que conforman la red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" del Programa URB-AL. Por lo tanto, el énfasis está puesto en los desafíos que enfrenta la gestión local de la seguridad. De esta manera, el volumen compila los estudios y visiones de especialistas en este campo, analizando perspectivas conceptuales, políticas públicas, y diversas experiencias en la región.



Santiago Escobar et al. (2005) Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Friedrich Ebert Stiftung / Nueva Sociedad, Caracas. 237 pp. ISBN: 980-317-214-X

Este volumen aborda la violencia desde una perspectiva múltiple. En primer término, desde el ángulo de los derechos humanos; en segundo lugar, desde una dimensión política, considerando el defectuoso desempeño del Estado en la preservación de la seguridad pública y el monopolio de la fuerza. Estos aspectos están vinculados con una tercera dimensión, la justicia social en la medida que la criminalidad es indisoluble de la marcada desigualdad que reina en América Latina. De esta manera, el trabajo coloca en la palestra un debate de fondo sobre las visiones contrapues-

tas de la izquierda y la derecha sobre la violencia criminal y sus soluciones (Fuente: Nueva Sociedad).

Páginas web:

- **Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" URB-AL**
<http://www.urbalvalparaiso.cl>
- **Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya**
<http://www.iigov.org>
- **Comunidades Seguras: red de ideas y prácticas en seguridad ciudadana.** <http://www.comunidadessegura.org>

Enlaces con publicaciones recomendadas:

- **Boletín + Comunidad + Prevención.** Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Chile:
<http://www.comunidadyprevencion.org/documentos.shtml>
- **Revista Nueva Sociedad.** Friedrich Ebert Stiftung Argentina:
<http://www.nuso.org/revista.php?n=207>
- **Portal Nueva Mayoría.** Centro de Estudios Nueva Mayoría Argentina: <http://www.nuevamayoria.com/ES/>
<http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- **Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible.** Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña
<http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- **Boletín Sociedad Sin Violencia.** PNUD Salvador
<http://www.violenciaelsalvador.org.sv>

SUGERENCIAS DE POLÍTICA

Reglas claras para las agendas locales de seguridad ciudadana

Alfredo Santillán

Históricamente el Ecuador se caracteriza por una tensión permanente entre el poder central y los gobiernos seccionales. En este marco, el tema de la descentralización suele reabrirse cíclicamente en relación a las coyunturas políticas, convirtiéndose en un tema donde generalmente los líderes políticos prueban fuerzas desde las trincheras en las que se ubican y de acuerdo a los intereses en disputa. Esta situación, sin duda, es un obstáculo para un debate profundo en materia de descentralización, especialmente al momento de topar el tema de seguridad, por cuanto este servicio está intrínsecamente asociada al Estado como el principal responsable de garantizar la seguridad interna y externa del país, gracias al monopolio del uso de la fuerza represiva.

En este contexto ¿Qué principios debe seguir un proceso de traspaso de competencias a los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana?

Una primera consideración parte del concepto de seguridad ciudadana como una noción integral que cubre un amplio espectro de fenómenos de riesgo para la población, entre los cuales se encuentran la delincuencia, los desastres naturales, la violencia intrafamiliar, etc. Desde esta perspectiva cada localidad tiene necesidades y prioridades diferenciadas en cuanto a seguridad, las mismas que se tornan imposibles de atender desde una política pública centralista y homogenizante. Por lo tanto, se requiere implementar agendas locales de seguridad ciudadana, para lo cual es necesario que los gobiernos seccionales cuenten con herramientas como capacidad técnica y presupuesto, con el objetivo de definir y gestionar las políticas públicas que consideren más apropiadas a sus requerimientos.

Sin embargo, no se debe desconocer que el tema de seguridad puede ser manejado de acuerdo a intereses políticos, y

por ende caer en las prácticas clientelares y populistas. En este sentido, la transferencia de competencias puede convertirse fácilmente en un discurso autoritario y represivo que reduce el tema de la seguridad ciudadana a los problemas ocasionados por el aumento de la delincuencia, sin tomar en cuenta las causas sociales de este incremento. Este enfoque reduccionista generalmente termina privilegiando las acciones punitivas frente al delito en detrimento de acciones preventivas a mediano y corto plazo.

Por este motivo, es necesario delinear reglas claras para la transferencia de competencias específicas en materia de seguridad ciudadana, para lo cual se pueden considerar los siguientes criterios: en primer lugar, toda decisión debe implementarse tomando como referencia datos confiables y no únicamente los miedos, estereotipos y las percepciones de inseguridad que generalmente sobredimensionan algunos problemas como la delincuencia y, ocultan otros, como los riesgos naturales o la violencia doméstica. En segundo lugar, toda agenda de seguridad ciudadana debe provenir de un proceso participativo, de tal forma que las prioridades se establezcan a partir de consensos, las responsabilidades se delimiten entre todos los actores y actrices involucrados en la seguridad (no solo en la policía) y, se organicen mecanismos de rendición de cuentas sobre la efectividad de las acciones emprendidas. Finalmente, toda agenda local de seguridad ciudadana debe tomar en cuenta líneas normativas generales, como el respeto a los derechos humanos y otros acuerdos internacionales como el Derecho Internacional Humanitario; y tomar en cuenta las garantías constitucionales de ciudadanos/as en caso de las acciones punitivas, como es el derecho al debido proceso.



MEDIOS

La gestión municipal de la seguridad ciudadana en los diarios

Jenny Pontón Cevallos

La importancia de la descentralización de la seguridad ciudadana es un tema ausente en la prensa pese a su urgencia, puesto que cada vez los problemas son más locales. En este sentido, los medios de comunicación deben promover el debate para la creación de políticas de largo plazo, y no únicamente contribuir a la presión por medidas de corte inmediato e improvisado



El Ecuador a partir de su última Constitución Política de 1998 (artículos 228 y 230), faculta y da autonomía a los gobiernos locales para la adopción de medidas descentralizadas. Esta disposición ha permitido a los municipios (principalmente de Quito, Guayaquil y Cuenca) tomar la posta en la crea-

ción de ordenanzas, tasas y políticas para resolver diferentes problemáticas urbanas, particularmente las relacionadas con la violencia e inseguridad existente, en razón de la gran demanda ciudadana por mejorar la convivencia social. Sin embargo, hasta el momento los esfuerzos realizados por las alcaldías para contribuir a la solución de este problema han sido aislados, en vista de que en el Ecuador es el Estado el que aún concentra los plenos poderes en materia de seguridad; y, esta condición legal limita los alcances de las políticas creadas por los gobiernos seccionales, pues no existe una ley de seguridad ciudadana que rij a nivel de país y que articule las necesidades y propuestas de cada región.

No obstante, la población desconoce el tema y exige a las autoridades municipales soluciones inmediatas en cuanto a protección y resguardo. Por esta razón, en este artículo analizaré las noticias que los medios de comunicación escritos publican sobre este aspecto, y si éstas están contribuyendo a que la opinión pública reflexione sobre la importancia de descentralizar la seguridad ciudadana en el país. Para esto, me remitiré únicamente a los Diarios El Comercio y El Universo, ya que son las fuen-

tes a las que constantemente les doy seguimiento para la realización de esta columna; por lo cual me centraré específicamente en las noticias que estos diarios difundieron en el 2006 sobre la gestión municipal en seguridad de Quito y Guayaquil.

En el caso de Quito los contenidos se basaron de manera general en la descripción de la inversión y el apoyo brindado a la Policía Nacional, fueron muchos los artículos que enfocaron su atención en el número de pistolas, fusiles, submetralladoras, radios, camionetas, motos, helicópteros y demás equipos donados. En el caso de Guayaquil también se difundieron una gran cantidad de noticias del mismo tipo; sin embargo, lo relevante en relación a esta ciudad fue el tratamiento otorgado a dos hechos concretos de delincuencia urbana: el caso "Pichi Cedeño" (abril) y "la muerte de la niña Natalia Fabara" (junio). Las impactantes primeras planas sobre estos acontecimientos incidieron evidentemente en la percepción de inseguridad de la población y en la presión que la ciudadanía ejerció (a través de protestas y marchas en vista del terror colectivo) sobre la municipalidad para que tome acciones en este tema. El resultado de todo esto fue la creación de una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana que hasta el momento carece de presupuesto y de un programa concreto a nivel nacional y, la asignación anual de tres millones de dólares por parte del Gobierno Central al Municipio de Guayaquil para combatir la inseguridad.

La importancia de la descentralización de la seguridad ciudadana es un tema ausente en la prensa pese a su urgencia, puesto que cada vez los problemas son más locales. En este sentido, los medios de comunicación deben promover el debate para la creación de políticas de largo plazo, y no únicamente contribuir a la presión por medidas de corte inmediato e improvisado. La elaboración de una ley nacional de seguridad ciudadana que delegue a las autoridades seccionales la responsabilidad de este tema, es un aspecto clave para avanzar en la búsqueda de soluciones en el ámbito de la seguridad, de lo contrario las acciones de los municipios seguirán teniendo un alcance limitado y el gobierno atenderá inequitativamente este problema a nivel regional.



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión
Coordinadora del Boletín: Jenny Pontón • Tema central: Lautaro Ojeda • Entrevistas: Andreina Torres
Colaboradores: Daniel Pontón, Manuel Dammert, Alfredo Santillán • Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres
Diseño: Antonio Mena • Impresión: Exseption

Flacso Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888
ciudadsegura@flacso.org.ec • www.flacso.org.ec • Quito, Ecuador