

Oswaldo Jarrín, compilador

Memoria del proyecto  
**Política Pública de  
Seguridad Ciudadana**  
Primera fase



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



REF. 103110  
103110

103110

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra: .....
Proveedor: .....
Código: .....
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito - Ecuador  
Telf: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Fundación Grupo Esquel  
Av. Colón 1346 y Foch  
Edificio Torres de la Colón  
Mezzanine, of. 12  
Telf: (593-2) 2520001  
[www.esquel.org](http://www.esquel.org)

ISBN:-

# Índice

Presentación .....	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” .....	13
Oswaldo Jarrín	
<b>Introducción</b>	
<hr/>	
<b>Encuesta de victimización</b>	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca .....	17
Nilhda Villacrés	
<b>La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social</b> .....	65
Cornelio Marchán	
<b>Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana</b> .....	69
José Castro	
<b>Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana</b>	
<hr/>	
<b>Seguridad y convivencia</b> .....	77
Juan Carlos Melián	
<b>El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana</b> .....	81
Lorena Vinueza	

<b>Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina</b> .....	87
Adrián Bonilla	
<b>Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá</b> .....	93
Hugo Acero	
<b>Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil</b> .....	99
Gaitán Villavicencio	
<b>Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto</b> .....	105
Xavier Andrade	
<b>De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana</b> .....	111
Lucía Dammert	
<b>Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana</b> .....	119
Juan Carlos Ruiz	
<b>Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana</b> .....	129
Alexei Páez	
 <b>Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana</b>	
<hr/>	
<b>Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad</b> .....	139
Germán Montenegro	
<b>El plan de prevención del delito urbano en Argentina</b> .....	145
Mariano Ciafardini	
<b>Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional</b> ..	151
Fredy Rivera	
<b>Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá</b> .....	157
Claudia Gómez	

<b>Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana</b> .....	169
Beatriz Otero	
<b>La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos</b> .....	177
Oswaldo Jarrín	
<b>La reforma policial en Colombia</b> .....	189
Estela Baracaldo	
<b>Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad</b> .....	197
Philip Hughes	
.....	
<b>Guardia Nacional y “Homeland Security”</b> .....	201
Tom Leonard	

## **Anexos**

---

### **Anexo 1. Discursos**

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito .....	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador .....	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca .....	213

### **Anexo 2. Talleres**

Quito .....	217
Guayaquil .....	225
Cuenca .....	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán .....	241

<b>Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo</b> .....	244
--	-----

<b>Anexo 4. Editoriales</b> .....	247
-----------------------------------	-----

# Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana

Alexei Páez\*

Haré aquí algunos apuntes previos respecto de lo que supondría la formulación de una política pública de seguridad ciudadana en el contexto específico del Ecuador.

Quisiera en primer lugar recuperar una noción que, hasta cierto punto, ha sido olvidada y que fue producto de la discusión de los llamados “violentólogos” de los países andinos durante los años 1980 y principios de los 1990.

Me refiero a la noción de violencia estructural. Nosotros generalmente observamos las amenazas delincuenciales como causas de inseguridad y no como efectos –que en realidad lo son– de factores de carácter estructural que producen graves desequilibrios sociales. Esos desequilibrios sociales generan a su vez condiciones que afectan la seguridad social en general: la del conjunto de la comunidad y la de los individuos, los ciudadanos concretos, considerados particularmente.

Señalaré entre esos factores de carácter estructural los siguientes:

La miseria. El crecimiento de la pobreza en las últimas décadas en América Latina es un factor estructural que no puede ser soslayado en ninguna política sensata de seguridad ciudadana.

La persistencia de culturas sociales y políticas de carácter autoritario también genera y dinamiza procesos que afectan la visión de seguridad y

---

\* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

vulneran la propia seguridad. Prácticas como la tortura y la misma existencia institucional de los órganos de reclusión demuestran, denotan y crean procesos de inseguridad ampliados en otros espacios.

El racismo. En sociedades como la ecuatoriana debemos abandonar las fantasías y reconocer que somos una sociedad racista en múltiples aspectos, lo que también crea fuentes enormes de inseguridad y de interacciones violentas entre los sujetos considerados individualmente.

Estos, entre otros factores estructurales, ponen de manifiesto que no basta con atacar los síntomas del problema. Aplicando la metáfora médica, parece que estamos entrando en un tratamiento sintomático de ese proceso patológico en que se ha convertido la inseguridad ciudadana.

Quiero reiterar que debemos caracterizar de manera coherente cuáles son las fuentes estructurales que generan inseguridad para, desde esa base, proponer políticas viables para lograr confrontarla.

La seguridad ciudadana es un tema de carácter político que afecta al conjunto de la vida social. Es un tema de convivencia, tiene que ver con la reproducción cotidiana de los individuos y, por ende, es de carácter multidimensional y debe ser enfrentado como tal.

Es entendiendo su carácter multidimensional y estructural que podremos apuntar a la generación de políticas públicas de seguridad ciudadana, sobre la base de sustratos históricos, sociales y culturales específicos a cada estructura social, local y nacional. Las lecciones que podemos extraer de las experiencias de otras comunidades pueden constituir una ventaja informativa de confluencia de ciertas políticas que se han procesado en otros contextos, pero nuestra obligación es crear una política de seguridad ciudadana específicamente diseñada desde y para nuestros ámbitos locales, regionales y nacionales, para nuestras comunidades, indudablemente asumiendo los insumos de otro tipo de experiencias sociales e históricas.

Evidentemente, la seguridad ciudadana se vincula cada vez más a la seguridad individual. Como se ha señalado, ya no se concibe a la seguridad como el tema de la pervivencia pura y neta del Estado, de las instituciones pensadas como instancias abstractas de convivencia entre los ciudadanos, sino que concierne en primer lugar a los seres humanos concretos que somos nosotros.

## **Invisibilidad de la seguridad como política pública**

Lamentablemente el carácter de la política de seguridad resulta muy extraño en el ámbito de las políticas públicas. Normalmente las políticas públicas son visibles: se expresan en formas institucionales, de alguna manera han creado una rutina social en los sistemas de participación y se extienden a lo largo del tiempo. La seguridad, en cambio, es un problema de política pública cuando desaparece, cuando la damos por sentada, la vemos como un hecho dado. El momento en que percibimos que carecemos de seguridad, entonces nos planteamos como problema las políticas públicas en la materia. Desde esa perspectiva, creo que es fundamental y urgente visibilizar la política de seguridad como un objeto de producción continua y con plazos de gestión determinados como los que se establecen para otras políticas públicas.

La política de seguridad requiere de una producción cotidiana, permanente, constante y participativa, que lamentablemente se ve imposibilitada dada su falta de visibilidad como política pública. Recién ahora estamos tematizándola como ámbito de discusión y todavía no tenemos la inercia conceptual, la capacidad cognoscitiva de asumirla como tal y entenderla como una política enormemente evanescente. Es decir, es una política que conforme se va ejecutando, demanda adaptaciones, cambios, remodelaciones, requiere de una acción social mucho más continua, mucho más profunda que otro tipo de políticas públicas que, de alguna forma, pueden ser expresadas de una manera más concreta, a más largo plazo y con mayor visibilidad.

Las nuevas orientaciones en la concepción de política de seguridad han logrado pasar de un institucionalismo cerrado —que la entregaba pura y simplemente a los organismos de la fuerza pública desde una concepción netamente coercitiva y represiva— a una visión creciente de participación activa donde las comunidades ya no son solamente demandantes de seguridad, sino que necesariamente deben ser productoras y ejecutoras de seguridad. Esto indudablemente en correlato con los procesos institucionales, pero al mismo tiempo controlándolos, haciendo veeduría sobre ellos, moderándolos y matizándolos. Evidentemente, esta participación activa tiene muchas aristas y entonces corresponde a la ciudadanía en general, a las organizaciones sociales, a las personas individuales, a los partidos, a las corporaciones, al conjunto de la vida social involucrarse en una política extendida, vinculante y capaz de establecer puentes con las instituciones encargadas de la se-



guridad. Como ya dije anteriormente, la seguridad como política pública tiene un carácter evanescente y no puede dejarse en manos de determinado ámbito institucional, sino que necesariamente debe ser sujeto de permanente cuestionamiento, control y rediseño social e institucional de manera simultánea.

Todo esto nos confronta con el carácter de la sociedad y de las instituciones. ¿Cuál es el carácter de la sociedad ecuatoriana? Es una sociedad de múltiples reducciones, donde el tema de la seguridad pasa evidentemente por la existencia de la exclusión social masiva, sea por razones de clase, de ingresos, de posición socioeconómica, de casta —es repugnante el racismo masivo de nuestra sociedad— o por razones incluso de conflictos interregionales, o del más variado tipo y orden. Todo ello vuelve muy difícil la implementación de una política pública macro de seguridad ciudadana, viable y de consenso.

### Seguridad, autoritarismo y déficit institucional

Está, por otra parte, el carácter de las instituciones que se cimentan en la participación puramente electoral y no en la generación de procesos democráticos y procesos de creación de participación ciudadana. Los dos elementos se combinan: sociedad autoritaria-instituciones autoritarias. Y si hablamos de seguridad ciudadana, el contexto autoritario es el peor sitio desde donde se puede concebir una política pública, sea desde dentro de la sociedad o desde las instituciones hacia la sociedad.

Aquí lo que está en juego son también decisiones sustantivas acerca del carácter de lo democrático y de lo autoritario. A mí me preocupa, por ejemplo, el control de hábitos, porque ¿quién decide qué hábitos son buenos y qué hábitos son malos? Pongo un ejemplo: en los últimos años, prácticamente hasta el 2000 —aunque cabe señalar que ese comportamiento ha evolucionado sensatamente—, la policía nacional se dedicaba a reprimir a los jóvenes rockeros porque usaban chompas de cuero, pelo largo y eran percibidos por la comunidad como portadores de hábitos perversos. ¿Quién define qué es un hábito bueno? ¿Quién es el que establece el carácter del control social?

La seguridad es, como ya se ha dicho hoy, un campo político y por tanto de disputa de sentidos. Esa disputa de sentidos debe establecerse en un marco democrático, de generación de consensos, de creación de acuerdos, de respeto profundo por las distintas identidades que confluyen en el proceso social, y no según las definiciones externas acerca del carácter de esas identidades y de su represión en nombre de un valor abstracto denominado seguridad. Al fin y al cabo, la seguridad también tiene que ver con la reproducción de la cultura, de los individuos y de sus identidades.

En ese contexto, el carácter de los sistemas normativos legales, como pura externalidad, en el tema de la seguridad, también presta base para este déficit institucional. ¿Qué clase de legitimidad tiene el Estado frente a un joven rockero de un barrio del sur de Quito o de un barrio de Guayaquil o Cuenca? ¿Qué carácter de legalidad, de legitimidad presentan las instituciones frente a esas identidades concretas que están procesándose en la vida social cotidiana? ¿Quién establece qué comportamiento es correcto? ¿Qué hacemos con una sociedad donde según los índices epidemiológicos el 85% de los ecuatorianos somos alcohólicos porque consumimos licor más de dos veces por mes? Reprimir el consumo alcohólico supone un proceso cultural mucho más complejo que va más allá de la simple prohibición de beber a determinada hora. Se trata de cambios de rutinas culturales y ¿quién define la orientación, el sentido y la necesidad de esos cambios?

Todo esto para decir que la definición del carácter de la seguridad no es un ejercicio meramente tecnocrático sino un proceso sociocultural sumamente complejo.

Por otro lado, ¿cómo se puede definir la seguridad en sociedades reprimidas en términos de recursos? Lo que dijo Juan Carlos Ruiz respecto de la seguridad profiláctica, preventiva, solidaria es propio de sociedades que disponen de recursos afluentes, donde es posible destinar ingentes cantidades de dinero a procesos o a políticas definidas. ¿Qué pasa en las sociedades donde tenemos un déficit institucional, tanto en la cobertura de control cuanto en la del sistema judicial, para no hablar de la prevención o de la rehabilitación? Y este déficit institucional debe ser resuelto de alguna forma porque no será milagrosa y taumatúrgicamente que aparecerán los recursos para generar una política de seguridad.

Por ello es fundamental dinamizar la energía social, el capital social existente, sobre la base de la demanda de seguridad que hace la población y a

través de la búsqueda de consensos sociales y de actores en las distintas escalas. En la escala nacional observamos que no podemos ponernos de acuerdo ni siquiera en una política pública productiva ni en políticas públicas en otros ámbitos. Existen dificultades estructurales para generar grandes consensos nacionales, lo que permite suponer que el escenario natural para la construcción de una política pública de seguridad va de lo local a lo nacional y no viceversa. Debe partir de las comunidades concretas, de las experiencias socioculturales existentes, desde el respeto por la diversidad y la interculturalidad que demanda una política de seguridad coherente con la viabilidad de este Estado que está en juego. Y que lo está no por la subversión, no por procesos de cuestionamiento armado, sino por la enorme dificultad de coexistencia entre diversas identidades y por la pretensión de imponer determinadas escalas de valores o sentidos de arriba hacia abajo y no de producirlos de abajo hacia arriba.

Por lo tanto, para el Ecuador la producción de consensos locales es fundamental y esos consensos locales pasan necesariamente por evitar la sobrerrepresentación institucional. A fines del año pasado tuvimos un evento sobre seguridad ciudadana con el Distrito Metropolitano de Quito y observamos que la policía participó consistente, coherente y continuamente en las mesas redondas. Los uniformes llenaban la sala: había una sobrerrepresentación institucional y una subrepresentación societal, de la ciudadanía. La policía nacional o las instancias institucionales podían tener la mejor buena voluntad de aportar para un cambio en la orientación de la producción de políticas de seguridad, pero simplemente ésta se vio bloqueada por la sobrerrepresentación institucional. Debemos buscar —a nivel local— un nuevo equilibrio en la discusión sobre los mecanismos para lograr acuerdos, los mecanismos dialógicos entre los sectores sociales y los sectores institucionales.

Los consensos locales son una producción hacia arriba que está siendo posibilitada por instrumentos legales en curso. Por ejemplo, la nueva Ley de Régimen Municipal y algunas reformas que están siendo introducidas y que permiten a los municipios hacer efectiva la descentralización de determinados aspectos de su gestión, en este caso específicamente de la seguridad. La ciudadanía debería movilizarse, hacer *lobby* frente al Parlamento para que estas reformas sean aprobadas lo más pronto posible.

Todo ello, porque la situación es dramática y problemática, y exige la búsqueda de alternativas creativas en distintos temas específicos y no sola-

mente en lo delincencial. Lo delincencial es epidérmico, sintomático. Indudablemente requiere de una atención importante, pero tenemos otro tipo de violencias y de inseguridad: la violencia intrafamiliar, la violencia de género, la violencia contra los niños y jóvenes, las exclusiones sociales, las exclusiones raciales, entre otros problemas que obedecen a procesos culturales.

Otro aspecto que debemos tener en cuenta es que la ecuatoriana no es una sociedad homogénea, como puede serlo la chilena, por ejemplo. Es más bien enormemente fragmentada y con distintas identidades sociales y culturales. De ahí que demande un trabajo mucho más fino que, como decía, debe procesarse de abajo hacia arriba y no autoritaria y arbitrariamente de arriba hacia abajo.

Nos vemos avocados a resolver cuellos de botella. En los aspectos informativos, cómo generar una o muchas culturas de seguridad de carácter confluyente y no excluyente; cómo generar procesos legales capaces de dar cuenta de la multiplicidad de culturas regionales. Pienso por ejemplo en la aplicación de la ley consuetudinaria en las comunidades indígenas: ¿cómo la volvemos coherente de manera viable con los procesos institucionales globales y con la idea de seguridad y de respeto por los derechos humanos? Desde nuestra óptica occidental en las comunidades indígenas se violan derechos humanos, pero desde la perspectiva comunitaria indígena se están creando condiciones de seguridad individual a través de la seguridad comunitaria. Ahí hay discursos contrapuestos, hay choques conceptuales, hay un campo probablemente de disenso, pero creo que es potencialmente un campo de diálogo.

Debemos apuntar hacia el futuro en la formulación de estas políticas públicas. Y ese futuro anida en el desarrollo de lo local, en el respeto por la interculturalidad, en la generación de diagnósticos, modelos y combinaciones propias de nuestras demandas de seguridad, de nuestras percepciones de seguridad, de nuestras instituciones históricas y de nuestras propias formas de generar una seguridad sustantiva.