

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Junio 2011 | No. 9

www.revistaurvio.org



URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Junio 2011 | No. 9

Editorial

Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana 7-11
Laura Pérez

Resumen

..... 12-18

Investigación

Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia 21-35

Ludmila Ribeiro y Luciane Patrício

Respuestas a la inseguridad en Lima 36-54

Gino Costa y Carlos Romero

Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires 55-69

Alina Lis Ríos

La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal 70-88

Andreina Torres Angarita

Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil 89-101

Renato Sérgio de Lima y Carolina de Mattos Ricardo

Seguridad ciudadana y nuevas estrategias de control del delito en Argentina 102-112

Florencia Beltrame

Artículo

Policías militares brasileñas: policías o militares	115-121
Alessandro Rezende	

Comparativo

por Lorena Flórez Holguín	
.....	124-136

Reseña

Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). <i>Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal</i> . Buenos Aires: Siglo XXI	
.....	139-140
Sofía Gordón	

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). <i>Gobiernos locales y redes participativas</i> . Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores	
.....	141-143
Adriana Sepúlveda Jiménez	

Bibliografía y enlaces

.....	148-152
-------	---------

Política editorial

.....	153-154
-------	---------

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • June 2010 | No. 9

Editor's note

Governing the city through public safety 7-11

Laura Pérez

Summary

..... 12-18

Investigation

Local governments and citizen security in Brazil: the role of technical consultants in the development of municipal plans for violence prevention 21-35

Ludmila Ribeiro and Luciane Patrício

Responses to insecurity in Lima 36-54

Gino Costa and Carlos Romero

Police and autonomy: local government and security in Buenos Aires City 55-69

Alina Lis Rios

The public policy of citizen security in Quito: a municipal effort 70-88

Andreina Torres Angarita

Local governments, democracy and public safety in Brazil 89-101

Renato Sérgio de Lima and Carolina de Mattos Ricardo

Citizen security and new strategies of control of crime in Argentina 102-112

Florencia Beltrame

Article

Brazilian military police: police or military 115-121
Alessandro Rezende

Comparative section

by Lorena Flórez Holguín
..... 124-136

Book reviews

Centro de estudios legales y sociales (CELS) (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*.
Buenos Aires: Siglo XXI

..... 139-140
Sofía Gordón

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*.

Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores 141-143
Adriana Sepúlveda Jiménez

Bibliography and links

..... 148-152

Editorial policy

..... 153-154

La política pública de seguridad ciudadana en Quito: **un esfuerzo municipal**

The public policy of citizen security in Quito: a municipal effort

■ Andreina Torres Angarita¹

Resumen

Las políticas de seguridad ciudadana en Ecuador han sido altamente localizadas y diferenciadas. Este trabajo analiza el caso de la ciudad de Quito y el proceso de institucionalización de la política pública de seguridad ciudadana impulsada por el gobierno municipal en el período 2000-2009. Explora el marco legal, el surgimiento del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito y los énfasis en la asignación y ejecución presupuestaria. Finalmente, hace una revisión de los indicadores de violencia y criminalidad como una manera de evaluar los impactos de esta política. Se identifican así los principales logros de esta política, pero también áreas susceptibles de mejora para lograr mejores resultados en el corto y largo plazo.

Palabras claves: seguridad ciudadana, Quito, políticas públicas, gobierno local, presupuesto.

Abstract

Public safety policies in Ecuador have developed in a highly localized and diverse manner. This article focuses on the case of Quito and the implementation process of a citizen security public policy launched by its local government during 2000-2009. It explores its regulatory framework, the consolidation of a Metropolitan Citizen Security System, and its budget allocation and distribution. Finally, it reviews crime and violence statistics as a means to evaluate the policies' impacts. Thus, it identifies the initiative's main achievements and challenges for future short and long term advancement in the containment of urban crime and violence.

Keywords: citizen security, Quito, public policies, local government, budget.

¹ MSc en Ciencias Sociales, con especialización en Estudios de Género y Desarrollo. Hasta Julio de 2009 trabajó en el Área de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio de Quito y como profesora asociada de FLACSO Sede Ecuador.

Introducción²

La experiencia de la ciudad de Quito en materia de seguridad ciudadana sin duda ha contado con un fuerte liderazgo del gobierno local. A partir del año 2000, con la elección del alcalde Paco Moncayo, la administración municipal inicia una serie de gestiones que se concretarán en lo que hoy se conoce como el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana de la ciudad de Quito (SMSC en adelante).

Los esfuerzos han sido visibles, especialmente en la consolidación e institucionalización de una política pública en torno a los problemas de violencia e inseguridad que constituyen una de las principales preocupaciones entre la ciudadanía. En este marco, se creó una Tasa de Seguridad Ciudadana para financiar el proceso; la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana para administrar dicha tasa; un Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana para depurar el manejo de información estadística sobre temas conside-

rados de importancia en esta problemática; se crearon Centros de Equidad y Justicia para acercar la justicia a la comunidad y ofrecer una atención integral a los problemas de violencia intrafamiliar; y, se ha trabajado en el equipamiento policial, entre otras acciones.

Ahora bien, los resultados concretos de esta política son un poco menos evidentes. Haciendo una revisión de las estadísticas no se puede hablar de una reducción clara de los indicadores, por problemática que resulte esta forma de evaluar los avances. Tampoco existen evaluaciones internas o externas que examinen los impactos concretos de dicha política en las diversas áreas que han sido identificadas como de mayor importancia.

A casi 10 años de su inicio y en un contexto en el que Ecuador cuenta por primera vez con un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (lanzado en el año 2008), es preciso hacer un balance de la experiencia local de Quito para sopesar las lecciones aprendidas y las rectificaciones que serán necesarias para lograr una articulación local-nacional y políticas que reflejen logros en el corto y largo plazo.

Los antecedentes del problema

Los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador, y particularmente en Quito, comienzan a cobrar fuerza inicios de los años 2000 luego de que en la región se constatará un preocupante crecimiento de los niveles delictuales y la necesidad urgente de impulsar políticas públicas para contenerlos. Como señala Carrión (2002), “según la OPS (1997), la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 y para el Caribe de 11,8 por cien mil. En 10 años, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios aumentó en más del 44 %” (2002: 14). El desconcierto provino sobre todo por el ascenso de una violencia “no tradicional”, ya no propia de los conflictos internos (en un contexto de Guerra Fría) sino de la “violencia urbana”.

2 Este trabajo fue presentado en el evento “Experiencias de seguridad ciudadana desde el ámbito local en América del Sur”, 29 de enero de 2009, organizado por FUNDAUNGO. Una versión ampliada de este texto será publicada como: Torres, Andreina (2010). “Experiencias locales de seguridad ciudadana: el caso de Quito”. En *Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur*. El Salvador: FUNDAUNGO. El documento se nutre de los esfuerzos previos de investigadores del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO- Ecuador, tales como “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)” desarrollado por Daniel Pontón y publicado en Dammert (ed.) (2004) y el trabajo de Jenny Pontón (2008) “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador” (2008). Agradezco también el apoyo de Gustavo Lalama, ex Director Ejecutivo de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD) por la información facilitada para la preparación de este documento.

En el primer estudio realizado en el país, con el apoyo del BID, se pudo comprobar que entre 1990 y 1999 la tasa de homicidios había aumentado en un 43,1%, con un pronunciado ascenso en la tasa urbana (53,1%) (Carrión et al. 2003: 34). Así, mientras que en los años setenta la tasa llegaba a 6,4 homicidios por cien mil habitantes, en 1990 ésta aumentó a 10,3, en 1999 a 14,8 (Carrión et al. 2003: 26,33), y actualmente dicha tasa se ubica en 18,8 (según datos de Ministerio de Gobierno para el año 2008, en Rentería 2009). Con cierta alarma se comenzaba a reconocer que los homicidios se convertían en el principal tipo de muertes por causas externas, superando a los accidentes de tránsito (los cuales más bien experimentaban un descenso), y que éstos se concentraban en las provincias de mayor conflictividad, ubicadas en la frontera norte del país, pero también en las de mayor urbanización: Guayas y Pichincha. De igual manera, en estas provincias se constató un mayor uso de armas de fuego en la comisión de homicidios. Los suicidios también comenzaron a mostrar un aumento ligero (Carrión et al. 2003), tendencia que, como veremos más adelante, se mantiene para el caso de Quito.

Paralelamente, se detectaban aumentos en la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad (robo en pequeña escala, robo y asalto y asaltos comerciales), la cual pasó de 320 por cien mil habitantes en 1995 a 471,5 en 1999, es decir un incremento del 47,3% (Carrión et al. 2003: 90-91). También se observaba que estos delitos eran más violentos que el tradicional robo a pequeña escala.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, aparece con fuerza el mercado de la seguridad privada, un fenómeno que se experimenta en toda la región. Para el caso de Ecuador, mientras en el año 1990, el número acumulado de entidades registradas en la Superintendencia de Compañías fue de 54, es decir, una tasa de 0,56 empresas por cada cien mil habitantes, para el año 1995 el número creció a 163 compañías y la tasa llegó a 1,52. Más adelante, “entre los años 1995 y 2000

la medida se duplicó a 3,28, y a partir de ese período, el número de empresas creció en un 117% por los siguientes seis años, hasta llegar a 849 empresas registradas [en el] año 2006. La tasa a su vez ha crecido de 3,28 compañías en el 2000 a 6,29 en el 2006” (Pontón 2006 en Pontón 2008). Considerando que existen también compañías “informales” no registradas, el aumento es aun más importante.

Frente a este panorama, surgen a nivel local y de manera aislada diferentes propuestas para enfrentar la problemática y se comienza a pensar al municipio como la entidad de gobierno “más cercana a la comunidad” y por lo tanto más apta para enfrentar el reto de contener los niveles crecientes de violencia urbana. Hasta el día de hoy se podrá ver que las medidas implementadas por las distintas municipalidades (Cuenca, Guayaquil y Quito, por ejemplo) presentan diferencias marcadas (ver Pontón 2008).

Estos esfuerzos fueron reforzados por la introducción de un discurso sobre la seguridad ciudadana apoyado por agencias de la cooperación internacional y ONG tales como el BID, la OPS, el PNUD, Fundación ESQUEL, a su vez fortalecido por el intercambio de experiencias entre diferentes ciudades, el caso claro en Quito de la influencia del modelo “bogotano” (ver Pontón 2004).

En el contexto nacional, como señala Pontón (2008) la firma de los acuerdos de paz con Perú (1998) marca un giro en la concepción de una seguridad entendida en términos militaristas como “seguridad interna”, lo cual es probable que haya generado un clima institucional más propicio para pensar en términos de “seguridad pública” y, posteriormente, “seguridad ciudadana”. No obstante, los esfuerzos estatales en la materia solo se comienzan a palpar recientemente con la aprobación de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2008 y la creación de la Unidad Ejecutora Especializada para la Seguridad Ciudadana, encargada de administrar el presupuesto de 320 millones de USD disponibles para la implementación de dicho plan.

En el caso particular de Quito, como ya se señaló, la puesta en marcha de una política pública de seguridad ciudadana inicia en el año 2000, con la elección del alcalde Paco Moncayo. Ésta se inscribe en el Plan Estratégico Equinoccio XXI (2000-2025), que define los lineamientos de la gestión municipal. Un hito importante en este proceso fue la conformación, en el año 2002, del “Pacto Social por la Seguridad Ciudadana”, un acuerdo interinstitucional que compromete a diversas instancias gubernamentales en una acción conjunta en torno a la política de seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Entre ellas se cuentan el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), la Corte Superior de Justicia de Pichincha, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Bienestar Social y la organización ciudadana.

En lo que sigue se explicará el marco institucional y legal que ha guiado las acciones del municipio de Quito en materia de seguridad ciudadana, la consolidación y estructura del SMSC, el manejo del presupuesto del SMSC y finalmente se hará un análisis de los indicadores del periodo 2003-2008 en un esfuerzo por hacer un alto en el camino y determinar los impactos de esta política.

Marco institucional y regulatorio

En la Constitución Nacional de Ecuador de 1998, recientemente modificada, el tema de la “seguridad y orden público” era mencionado brevemente y definido básicamente como una función de la Policía Nacional (Art. 183- Constitución Nacional de Ecuador, 1998). Asimismo, la Policía era considerada una “fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa y soberanías nacional”, quedando de esta manera establecida una visión militarizada de las fuerzas del orden público y una visión de la “seguridad pública” aún muy cercana a la doctrina de seguridad nacional.

En este contexto, las demandas urgentes de la ciudadanía en torno al problema de la violencia y la delincuencia en la ciudad de Quito fueron respondidas por el gobierno local. Ello lo hizo amparado principalmente en dos artículos (228 y 230) de esta misma Constitución, que estipulaban la autonomía de los gobiernos seccionales para dictar ordenanzas y resoluciones y para generar tasas. Asimismo, los artículos 1 y 11 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establecen como función del municipio “el bien común local y el bienestar material y social de la colectividad” (cit. en Ordenanza 201). Más específicamente el artículo 64, numeral 35, de esta misma ley faculta a los municipios a coordinar acciones con otras instituciones (Pontón 2004), y los artículos 14 (num. 18) y 155 asignan al municipio la función de “colaborar y coordinar” con la Policía Nacional “la protección, seguridad y convivencia ciudadanas”, y establecen que “de manera conjunta actuarán con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos en la formulación de políticas locales de evaluación para la seguridad y convivencia ciudadanas y en la elaboración de planes de protección a la población en riesgo” (cit. en Ordenanza 201), con lo cual fue posible generar el Pacto Social por la Seguridad Ciudadana que comprometió tanto a instancias locales como a instancias nacionales en la conformación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Asimismo, se creó una unidad especial denominada Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito, que funciona ahora como un brazo de la Policía Nacional en el DMQ.

Posteriormente, la política de seguridad ciudadana se fue enriqueciendo con una serie de ordenanzas y resoluciones que han servido de base para consolidar la institucionalización del SMSC en Quito. Tales como:

-Ordenanza 042: Reconocimiento de la Violencia Intrafamiliar y el Maltrato Infantil como un problema de Salud Pública, 22 de octubre de 2000.

-Ordenanza 046: Participación Ciudadana, 26 de diciembre de 2000.

-Ordenanza 101: Profesionalización de la Policía Metropolitana, 27 de octubre de 2003.

-Resolución 0073: Creación de la Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil.

-Ordenanza 201: Para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, 13 de diciembre de 2006.

Esta última ordenanza tiene particular importancia dado que clarifica y establece las funciones y responsabilidades de las distintas instancias que conforman el SMSC, el cual se examinará en detalle más adelante.

La nueva Constitución Política, aprobada en el año 2008, marca un cambio en la orfandad que ha caracterizado el tratamiento del problema a escala nacional. Ésta habla en diferentes momentos de seguridad pública, seguridad ciudadana, integral y/o seguridad humana, viéndose entonces una permanencia de viejas definiciones pero un intento por incorporar una visión distinta de la seguridad, ahora entendida como responsabilidad del Estado (Art. 3, num. 8, que estipula garantizar una cultura de paz y una seguridad integral), del Presidente de la República (Art. 147, num. 17, en el que se habla conjuntamente de garantizar el orden interno, la defensa nacional y la seguridad pública, marcando continuidad con la Constitución de 1998) y de la ciudadanía (Art. 83, num. 4, en el que se menciona que colaborará con el mantenimiento de la paz y la seguridad). Tal vez el cambio más notorio lo podemos observar en el artículo dedicado a definir las funciones de la Policía Nacional que versa de la siguiente manera:

Art. 163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la *seguridad ciudadana* y el orden público, y proteger el libre

ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional *coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados* (énfasis agregado, Constitución Nacional de Ecuador, 2008).

En este artículo vemos varias innovaciones. Primero, la introducción del concepto de “seguridad ciudadana” que aunque no es definido señala un cambio de enfoque con respecto a la Constitución anterior. Segundo, se incorpora el respeto de los derechos humanos como parte de la garantía de esta seguridad, y también como base del accionar y formación de la policía, que es a su vez definida como una institución civil. Tercero, se habla de la prevención, la disuasión y la conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Y, por último, se establece que la policía deberá coordinar acciones con los gobiernos locales, lo cual resuelve una fuerte tensión generada en el pasado por la no especificación de esta facultad en la Constitución anterior, lo que llevó muchas veces a pensar que los gobiernos locales al “inmiscuirse” en la seguridad ciudadana se estaban tomando “atribuciones” que no les correspondían (un argumento principalmente defendido por la policía), a pesar de que como vimos la Ley Orgánica del Régimen Municipal contemplaba esta posibilidad.

Adicionalmente, la nueva Constitución determina que el Estado trabajará en pos de la “seguridad humana”, la cual es definida de la siguiente manera:

Art. 393.- El Estado garantizará la *seguridad humana* a través de políticas y acciones integradas,

para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los *diferentes niveles de gobierno* (énfasis agregado, Constitución Nacional de Ecuador, 2008).

Nuevamente, atendemos a una concepción distinta de la seguridad que involucra la “convivencia pacífica”, la “prevención” y la coordinación y colaboración entre instancias de diferentes niveles de gobierno. A más de ello, la Constitución menciona en distintos momentos la importancia de el “buen vivir” y la “participación ciudadana”, elementos importantes para una concepción de la seguridad en clave ciudadana. Dado lo reciente de estas modificaciones en el marco legal ecuatoriano, aún están por verse los efectos que tendrán en las políticas de seguridad ciudadana y su articulación local-nacional, pero es claro que reflejan la concreción en la norma de procesos que se han venido gestando con anterioridad.

El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana

La política pública de seguridad ciudadana en Quito en su proceso de consolidación incorporó también una serie de ideas y conceptos que comenzaron a circular en la región en la década de los años noventa y que ahora forman parte de un discurso y un debate internacional sobre la problemática, en muchos casos impulsado por la cooperación internacional (ver también Torres 2008). En el caso de Quito fue importante la firma de un convenio de cooperación técnica, en el año 2002, con la OPS para generar el intercambio de experiencias entre Quito y Bogotá, producto de lo cual se creó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. En el año 2003, el PNUD continuó apoyando este esfuerzo, contribuyendo a la confor-

mación del SMSC y la elaboración de un Plan de Seguridad del DMQ. En este marco, en el año 2003, se llevó a cabo también un taller de “Análisis de la Situación de Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito” en el cual se conformaron mesas de trabajo con funcionarios de las diferentes áreas y administraciones del propio municipio, funcionarios de diversas instituciones públicas de todos los niveles y miembros de organizaciones de la sociedad civil que de una u otra manera estaban involucrados en el tema (Marcha Blanca, AVISE). Como resultado del trabajo colectivo se identificaron cinco ejes a ser abordados de manera prioritaria:

1. Promoción de la convivencia y cultura ciudadana.
2. Generación de información y comunicación.
3. Revisión y desarrollo del marco legal vigente.
4. Control de la violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil.
5. Control de la delincuencia.
6. A estos ejes se añadieron dos más sugeridos por expertos del PNUD y de la Alcaldía Mayor de Bogotá:
7. Atención a grupos vulnerables (pandillas, trabajadoras sexuales, indígenas).
8. Control de la accidentalidad vial³.

A estas áreas de trabajo se han añadido otras tales como: fortalecimiento institucional del SMSC, fortalecimiento y mejora del Sistema de Rehabilitación Social, recuperación de espacios públicos, enfocar la seguridad con principios de integración e integralidad, y aproximar la administración de justicia a los ciudadanos (Lalama 2008).

3 Tomado de documento electrónico: <http://www.risaralda.gov.co/Sitios/Observatorio/Docs%20Enlaces%20Interes/Ponencia%20Lorenza%20Quito.htm>.

La seguridad ciudadana en el municipio de Quito, ha sido conceptualizada como “no temer una agresión, saber respetada la integridad física, poder disfrutar la privacidad del hogar y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión”. Más aun, “la seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente... [y] promueve el ejercicio de derechos y responsabilidades; acción público- privada; en un estado social de derecho que garantice el pleno uso de la libertad”. En este marco se consideran las distintas amenazas que deben ser tomadas en cuenta: “De la naturaleza: erupciones volcánicas, sismos, deslaves, inundaciones. -De la relación social: violencia política, violencia delincuencia, violencia intrafamiliar y de género.-Generados por las personas: incendios forestales, accidentes de tránsito, derrames de materiales peligrosos”. También se ha generado un discurso sobre la “multicausalidad” de las distintas formas de violencia que pueden ser de tipo estructural (la desigualdad), institucional (corrupción, impunidad) y/o situacional (alcoholismo, armamentismo, narcotráfico) (en Lalama, 2008). La manera como estas ideas se han ido plasmando (o no) en la estructura organizacional del sistema puede ser cuestionada. No obstante, cabe anotar que en su implementación la política de seguridad ciudadana ha reconocido áreas de acción claves que se ven reflejadas en las distintas entidades que han sido creadas.

Veamos más de cerca en qué consiste el entramado institucional desarrollado. Como se puede apreciar en el gráfico 2, hay dos instancias principales o de mayor jerarquía en la definición e implementación de políticas de seguridad ciudadana en el DMQ, la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Concejo Metropolitano (en adelante la “Comisión”) y el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana (en adelante el “Consejo”). Vale señalar que la Ordenanza 201 establece dos instancias de acción en materia

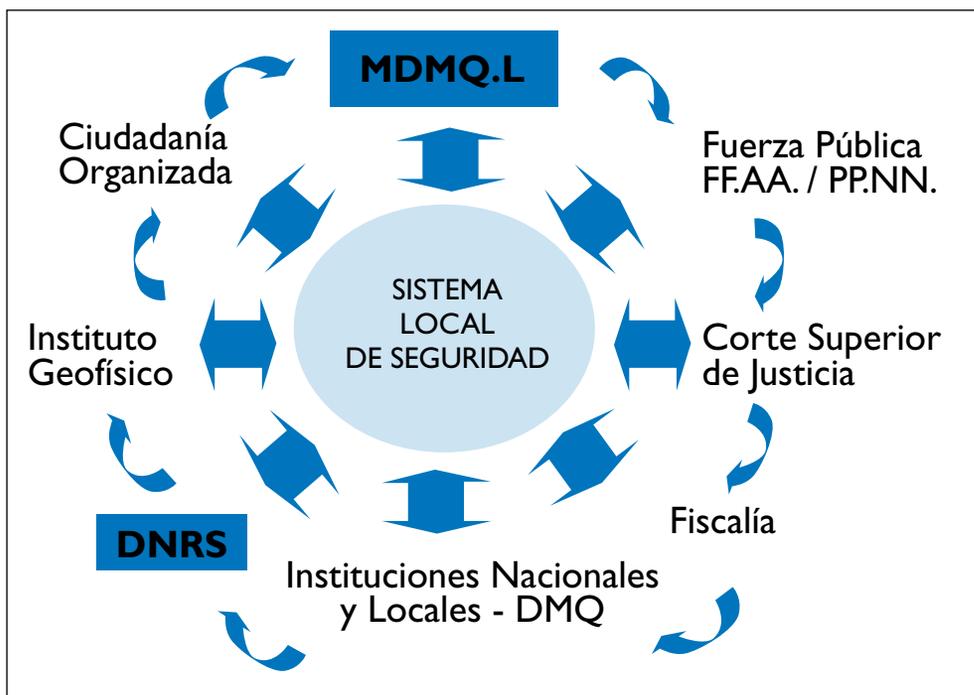
de seguridad ciudadana, una de aprobación de políticas por parte del Concejo Metropolitano del DMQ y otra de gestión, que involucra a la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁴ (en adelante DMSC) y otras instancias que funcionan bajo su égida como la Policía Metropolitana, el sistema 911, el Cuerpo de Bomberos, etc.

La Comisión es la encargada de “contribuir a la aprobación de políticas de seguridad y convivencia ciudadanas, así como de las políticas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables de acuerdo a las leyes vigentes” (Ordenanza 201, Art. II-10). Dicha comisión está integrada por concejales encargados de legislar y dictar las vías de acción en la problemática (Pontón 2004: 360). Por su parte, el Consejo funciona más bien como un ente de coordinación del trabajo interinstitucional y como eje de vinculación con la sociedad civil. Está conformado por una serie de instancias, muchas de las cuales han formado parte del Pacto por la Seguridad Ciudadana desde sus inicios.

Desde sus inicios la política pública local de seguridad ciudadana ha tenido un impulso interinstitucional. En el gráfico 1 se puede observar la variedad de instituciones que se han adherido a la iniciativa y que conforman una alianza entre instituciones públicas locales y nacionales y la sociedad civil organizada, todas coordinadas alrededor del liderazgo municipal y la autoridad local. A diferencia de otros modelos, como el de la ciudad de Cuenca, el sector privado ha tenido poco protagonismo en este proceso, ello quizás debido a la generación de la Tasa Municipal de Seguridad Ciudadana (creada a través de la Ordenanza 0079) que ha permitido una relativa autonomía financiera.

Hasta qué punto este trabajo interinstitucional ha sido fructífero o desarrollado de manera coordinada es un tema que aún no ha

4 Que ahora se conoce como Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del DMQ.



Fuente: Lalama, 2008.

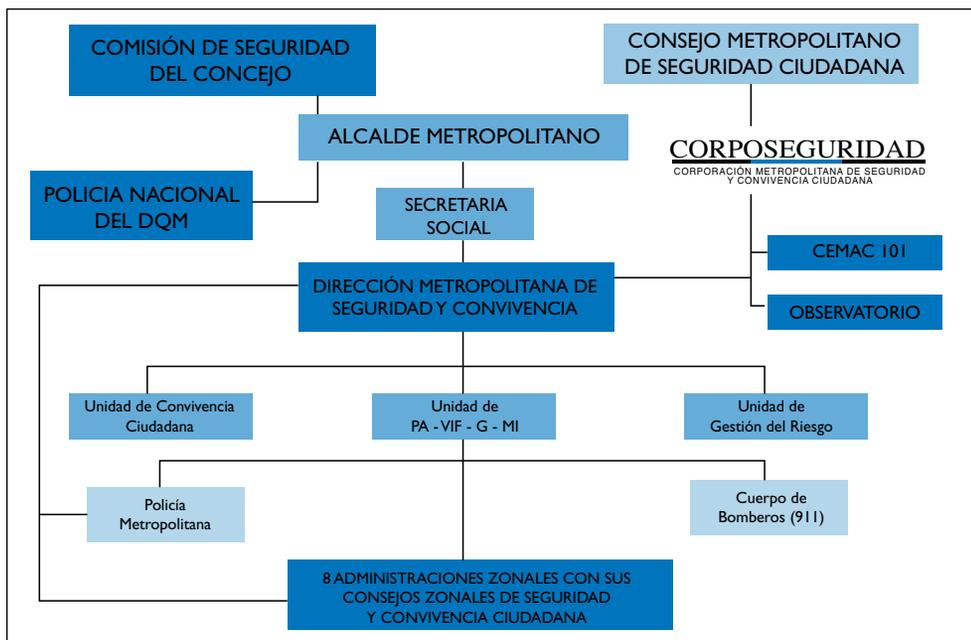
Gráfico 1: El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana

sidio evaluado. Todo parece indicar que esta colaboración aún enfrenta grandes desafíos y obstáculos.

En el plano de la gestión, la DMSC constituyó un ente fundamental. Ésta funcionaba bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, y era el principal actor en la ejecución e implementación de las políticas de seguridad ciudadana definidas por el Concejo Metropolitano de Quito. Le correspondía “definir y proponer políticas; planificar, monitorear y evaluar planes, programas y proyectos; y dirigir, organizar y coordinar intra e interinstitucionalmente” (Pontón 2004: 360). Bajo su dependencia funcionaban tres Unidades: Convivencia Ciudadana, Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar, de Género y Maltrato Infantil (PA-VIF-G-MI), y Gestión de Riesgos. Asimismo, bajo su coordinación se encontraban el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, la Central de Emergencias (CEMAC 101), la Policía Metropolitana, el Cuerpo de Bomberos

(911), los Centros de Equidad y Justicia, entre otros. Según esta estructura organizacional el trabajo de la DMSC era territorializado en las 8 Administraciones Zonales del DMQ a través de las Jefaturas Zonales de Seguridad Ciudadana, los Consejos Zonales de Seguridad y los Comités de Seguridad conformados a nivel barrial, estructura que aún se mantiene (ver gráfico 2).

Por su parte, la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad) desde su creación en el año 2002, fue definida como una entidad de derecho privado a la cual le correspondía ejecutar las políticas de seguridad ciudadana a través de la administración de la Tasa de Seguridad Ciudadana, coordinar acciones con el SMSC y brindar asistencia técnica y fortalecimiento institucional en la materia (Ordenanza 201, Art. II-13). La creación de Corposeguridad constituyó una de las innovaciones que permitió agilidad en la ejecución del presupuesto y la asignación de los recursos necesarios para implementar las políticas a nivel



Fuente: Lalama, 2008.

Gráfico 2: Estructura organizacional

municipal (Pontón 2004). En el año 2009 esta corporación fue liquidada y se conformó una empresa municipal para administrar la tasa de seguridad (EMSEGURIDAD-Q), lo cual ha significado cambios importantes en la gestión del SMSC, sobre todo en el tiempo que demoran los procesos. Es necesario también destacar que mientras existió, Corposeguridad tuvo un protagonismo que sobrepasaba sus funciones administrativas, esto aunado a una falta de continuidad en las autoridades asignadas a la DMSC (4 directores/as distintos/as entre 2002 y 2009), podría ser visto como una debilidad del sistema pues era finalmente la DMSC la que debía disponer de los planes de acción y por lo tanto del manejo de los recursos. Esta realidad indicaba que existía cierta ambigüedad y superposición en la distribución de funciones de las diferentes instancias del SMSC y que la DMSC debía ser fortalecida tanto política como administrativamente para poder ejecutar de una manera más efectiva la política pública de seguridad ciudadana del municipio de Quito.

El presupuesto de la seguridad ciudadana en Quito

Al mirar de cerca el presupuesto manejado desde el 2004 hasta mediados del 2009, es posible constatar que éste fue aumentando: si en el año 2005 el presupuesto aprobado era de USD 5,5 millones, en el 2009 alcanzó los USD 12,4 millones. En este incremento vale destacar la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento (adicionales a la tasa de seguridad), entre ellas fondos del gobierno nacional que en 2008 fueron de 4,5 millones (recursos que debían ser repartidos en el periodo 2006-2008 pero que solo se recibieron en el año 2008), y de la cooperación internacional, como es el caso del proyecto URB-AL que aportó con un poco más de USD 1 millón en el período 2007-2008. Por su parte, el valor de la tasa de seguridad que se deduce del impuesto predial, se ha mantenido relativamente estable (alrededor de USD 5 millones) aunque ha experimentado leves pero sostenidos crecimientos.

Investigación

Tabla 1: Presupuesto de la seguridad ciudadana en Quito, 2004-2009.

	2004 ^a	2005	2006	2007	2008	2009 ^c
Equipamiento SMSC	2.641.718,38	178.069,35 ^b	1.872.508,12	1.606.465,01	3.063.445,90	5.581.945,00
Infraestructura	3.310.128,93	962.158,60	855.156,31	1.487.241,60	1.406.262,40	2.363.262,00
Prevención de VIF y grupos vulnerables		287.425,85	721.929,79	1.136.625,39	1.287.085,63	788.000,00
Barrio Solidario y Seguro		1.665.153,69	538.752,32	673.262,55	765.902,69	805.000,00
CEMAC	676.797,50	462.914,88	567.584,18	612.126,95	726.241,74	654.000,00
Admin. Corposeguridad	424.311,05	372.200,36	450.830,67	528.407,86	613.356,84	675.511,04
Capacitación e investigación		151.118,83	104.543,71	136.112,43	396.701,93	327.869,94
Operación de OMSC		169.978,04	205.556,65	246.100,16	286.937,37	346.000,00
Riesgos y desastres		82.679,49	114.213,55	85.849,49	259.751,39	675.422,54
Campaña de Educación y prevención	232.058,90	96.604,14	217.509,07	169.289,98	260.591,00	200.000,00
Convivencia ciudadana	909.630,39					
Otros	23.749,59	480.154,58	524.124,16	0,00	0,00	0,00
Total	8.218.394,74	4.908.457,81	6.172.708,53	6.681.481,42	9.066.277,18	12.417.010,52

Fuente: Presupuestos anuales de Corposeguridad, 2004-2009^c.

a El presupuesto del año 2004 no fue desglosado en las mismas categorías de los años subsiguientes por lo que se encontrarán rubros distintos que no pudieron ser homologados. Éste presupuesto es considerablemente alto por un saldo de 1.897.381,00 del año 2003. b La cifra resulta baja, probablemente debido a que muchos gastos de equipamiento fueron colocados bajo el rubro Barrio Solidario y Seguro". c Los datos de 2009 corresponden al presupuesto aprobado, no ejecutado.

Al analizar detalladamente en la tabla 1 cómo se ha distribuido este presupuesto es notorio que los rubros de infraestructura y equipamiento han sido y siguen siendo los más importantes. Éstos incluyen la construcción de Unidades de Policía Comunitaria (UPCs), construcción de instalaciones para la Policía Judicial, implementación de un sistema de radiocomunicaciones, sistemas de video vigilancia, adquisición de vehículos y helicópteros y suministro de combustible. Estas inversiones van destinadas principalmente a la Policía Nacional y buscan mejorar su operatividad en el DMQ. El equipamiento también se ve en rubros como el "Proyecto Barrios Solidarios y Seguros" dentro del cual

se contempla la instalación de alarmas comunitarias y cámaras de video vigilancia. Cabe señalar que el presupuesto para la prevención de violencia y atención a grupos vulnerables ha aumentado considerablemente, principalmente por los aportes del proyecto URB-AL, señalado anteriormente, aunque los Centros de Equidad y Justicia⁵ a pesar de su ampliación

5 Centros creados en el año 2003 para ofrecer una atención integral a la Violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil, con la incorporación de diversas instituciones (Fiscalía, PJ, DINAPEN, Comisarías de la Mujer y la Familia, etc.) y equipos técnicos multidisciplinarios (trabajo social, apoyo legal y psicológico).

6 Tomados de la página web de Corposeguri-

por la incorporación de nuevos servicios, producto de la creciente demanda ciudadana, no han aumentado en mucho su presupuesto. Otro proyecto que recibe un financiamiento importante es el de la Central de Emergencias (CEMAC), por el mantenimiento y la operación de los equipos tecnológicos que requiere. El OMSC ha visto su presupuesto incrementar paulatinamente, mientras que la educación y prevención es uno de los rubros más desfavorecidos.

Es importante destacar que el hecho de que la Tasa de Seguridad provenga de los impuestos de los y las ciudadanas hace que haya aún más presión por parte de éstos por ver resultados claros de las inversiones.

Una mirada a los indicadores

¿Cómo se puede evaluar hasta ahora la labor que ha venido desarrollando el municipio de Quito en materia de seguridad ciudadana? Una manera de hacerlo es considerando el entramado institucional que ha logrado generar, que sin duda ha marcado una diferencia en relación a administraciones anteriores y se ha logrado consolidar, sostener y enriquecer por un periodo de aproximadamente 10 años. Sin embargo, una manera más cruda de evaluar esta gestión es a través de una mirada a los indicadores, principalmente aquellos monitoreados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) pues suponiendo una correlación directa entre la medición y las políticas, podríamos presumir que es en estas áreas donde el municipio ha concentrado su accionar.

Muertes por causas externas

Los datos de homicidios recogidos por el OMSC, sugieren que en el periodo 2003-2008 ha habido un descenso del 7,8% en la

dad: www.corposeguridad.com.ec. Consultada en enero y marzo de 2009.

frecuencia de estos delitos. De igual manera, la tasa de homicidios presenta una disminución considerable, pasando de 14,7 en el 2003 a 10,5 en el 2009 (gráfico 3).

Los accidentes de tránsito siguen predominando como principal causa de muertes por causas externas en el DMQ a pesar del decrecimiento de su tasa (23,16 en 2003 y 19,27 en 2009). Este tipo de muertes experimentaron una baja significativa desde el año 2004, pero nuevamente en el año 2006 repunta su frecuencia y tasa por cien mil habitantes. En su momento, el descenso fue atribuido a los esfuerzos que la Policía de Tránsito enarbó con fuerza en esos años, que involucraron mayores controles y el uso de campañas como la de los Corazones Azules. Podríamos suponer entonces una disminución de estos controles en la actualidad, o un efecto meramente coyuntural de dichas campañas que en el largo plazo no parecerían estar teniendo efectos sostenidos.

Por su parte, las muertes accidentales han experimentado un claro y sostenido aumento al igual que los suicidios. Las muertes accidentales incluso superan a los homicidios, ubicándose a partir del año 2006 como segunda causa de muertes violentas. En el 2009 un 23% de estas muertes fueron ocasionadas por precipitaciones y otro 23% por sofocación (gráfico 4).

Así, a pesar de que se han experimentado descensos en algunos tipos de muertes por causas externas (accidentes de tránsito y homicidios), otras han ido en aumento (muertes accidentales y suicidios). Faltaría determinar cuánto de este cambio es consecuencia directa de las medidas adoptadas por el municipio de Quito o está influenciado por otros factores.

Delitos contra la propiedad

Los datos sobre delitos contra la propiedad son más desfavorables aún. Las denuncias por robos a personas y domicilios han seguido aumentando durante los últimos años, haciendo una comparación entre los niveles

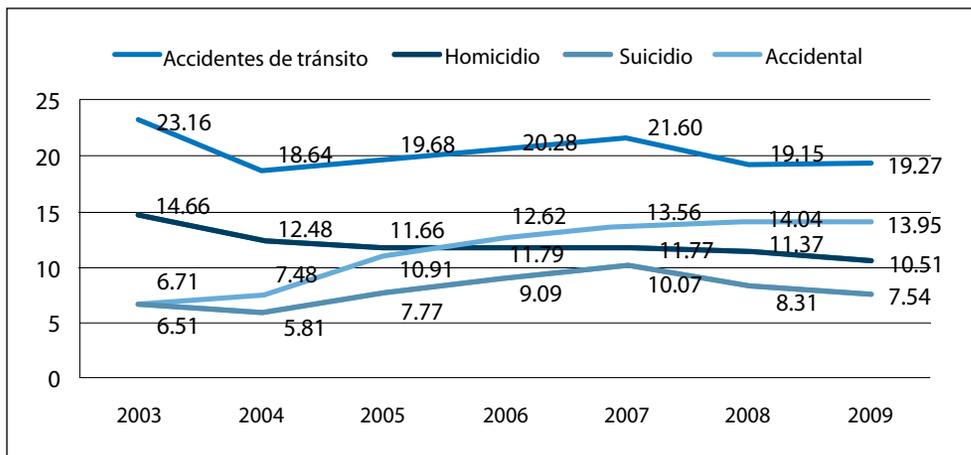


Gráfico 3. Muertes por causas externas, 2003-2009.

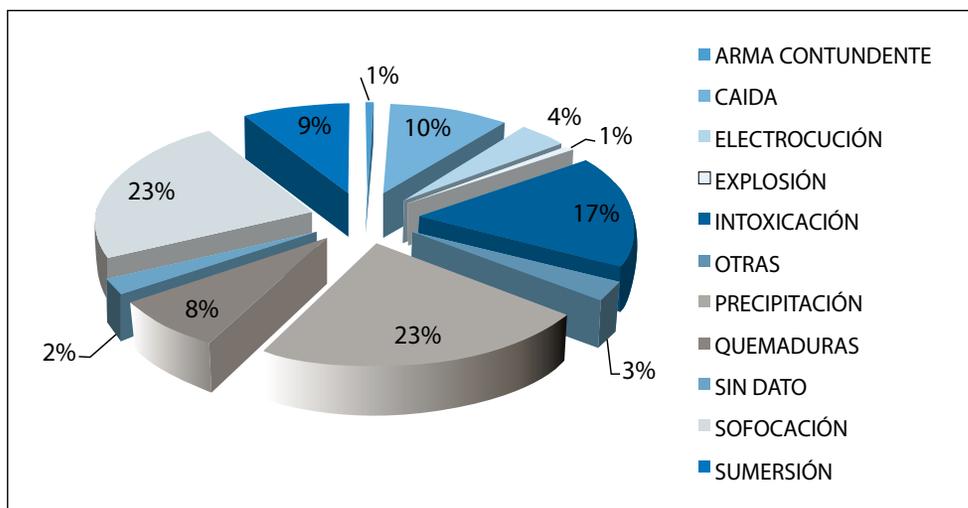


Gráfico 4. Causas de Muertes Accidentales en el DMQ (2009)

del año 2003 y la actualidad, la tendencia incremental es clara y significativa (tabla 2 y gráfico 5). También existe una creciente preocupación por el aumento de robos de vehículos los cuales comenzaron a ser analizados en una sección separada de los informes del OMSC a partir del año 2005.

Adicionalmente, en Quito se ha constatado un creciente uso de métodos violentos en la comisión de delitos contra la propiedad. Si examinamos la tabla 3 podremos ver el aumento del uso de armas de fuego y armas contundentes, que entre 2006 y 2008 fue de 31% y 82% respectivamente, mientras el

uso de otro tipo de armas, entre ellas armas blancas, ha tendido a bajar (tabla 3). Al respecto, sin embargo, no se ha iniciado en la ciudad políticas concretas de desarme o control de armas⁷ dirigidas específicamente a atender esta grave problemática.

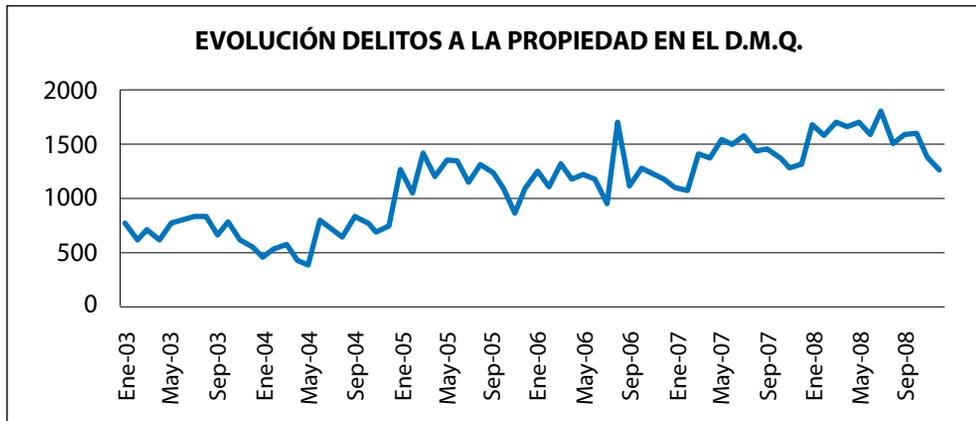
7 En Ecuador el control y registro de armas está a cargo del Ejército lo cual en cierta medida limita las capacidades del gobierno local en esta materia, aunque se podría llegar a acuerdos y convenios institucionales para abordar la problemática conjuntamente. Por su parte, el Ejército inició en marzo de 2009 una serie de operativos para la confiscación de armas en manos de la ciudadanía.

Tabla 2. Delitos contra la propiedad por afectado

Afectado	2005	2006	2007	2008	2009*
Personas	5733	7195	8723	10635	6490
Centros educativos	221	254	175	210	107
Domicilios	3897	3347	3675	4291	2280
Empresas	3937	3393	3281	3561	1886
Entidad pública	267	379	338	395	190
Cabinas telefónicas	213	112	210	251	93
Bancos	65	11	40	26	26
Vehículos	2114	2382	2259	2827	2694

Fuente: OMSC, Informes #8 (2007), #13 (2010).
 Elaboración propia.

*Las disminuciones en el año 2009 se deben principalmente a reformas al Código Penal.



Fuente: OMSC, Informe #13 (2010).

Gráfico 5. Evolución de delitos contra la propiedad en el DMQ.

Tabla 3. Armas usadas en delitos contra la propiedad 1er semestre

Armas usadas en delitos contra la propiedad 1er semestre					
Arma	2006	2007	2008	2008/2006	2008/2006%
Blanca	639	510	562	-77	-12,05
De fuego	2386	3306	3130	744	31,18
Contundente	393	978	715	322	81,93
Drogas	171	216	107	-64	-37,43
Otras	241	321	173	-68	-28,22
Total semestre	3830	5631	4687	857	22,38

Fuente: OMSC, Informe #10 (2009).

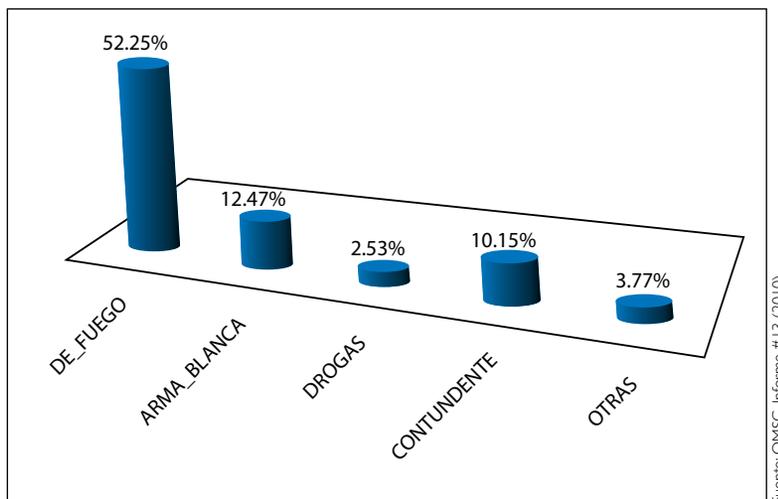


Gráfico 6. Armas utilizadas en delitos contra la propiedad en el DMQ (2009)

Tabla 4. Encuestas de Victimización (2003-2008)

	Comparación encuestas de victimización			
	FLACSO-2003	Spectrum-2004	CIMACYT-2007	Nacional-2008
Índice de Victimización a Personas (IVP)	16,70%	22,90%	18,30%	12,70%
Índice de Victimización a Hogares (IVH)	17,00%	29,90%	25,60%	16,10%
Percepción de inseguridad (personas que hablan sobre criminalidad e inseguridad)	70,80%	54%	47,00%	44,40%

Fuente: Pacheco y Villacres (2004), Spectrum (2004), CIMACYT (2008), Plan de Seguridad Ciudadana (2009).
 Elaboración propia.

Las encuestas de victimización ofrecen otra entrada para analizar la evolución de la incidencia de los delitos que sufren personas⁸ y los delitos contra hogares⁹. Los datos que arrojan estas encuestas son problemáticas por una serie de elementos: no se han realizado con una periodicidad adecuada; cada una de las encuestas realizadas en Quito (3 hasta

8 Robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques/amenazas y ofensas sexuales, aunque la encuesta de 2007 no mide esta última categoría.

9 Robo de vehículos o accesorios, robo a viviendas, o fraude al consumidor en las encuestas de 2003 y 2004 y robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques y amenazas en la encuesta de 2007.

ahora) ha sido realizada por entidades distintas¹⁰; y por último, estas encuestas no son comparables.

No obstante, una breve mirada indica que los índices de victimización han aumentado (claramente entre 2003 y 2004, y dado que la encuesta de 2007 no mide los mismos delitos la cifra para este año debería ser superior), incluso si se compara con una encuesta nacional de victimización realizada en el año 2008, Quito estaría presentando niveles de

10 2 empresas consultoras para las encuestas de 2004 y 2007 y una universidad, para el caso de la llevada a cabo por FLACSO en 2003.

Tabla 5. Denuncias de Violencia Intrafamiliar en el DMQ.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comisaría 1	4813	4910	5951	5665	4296	3950	3685
Comisaría 2	3781	3336	3930	4142	3786	4459	5755
Comisaría 3	4206	2041	3039	3827	3796	3355	5272
Total	12800	10287	12920	13634	11878	11774	14712

Fuente: OMISC, Informes 9 (2007), 13 (2010).

Tabla 6. Atenciones y capacitaciones CEJS (2003-2008)

Atención y prevención de VIF-G-MI							
Centros de Equidad y Justicia (CEJ)							
2003-2008							
Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Atenciones	1.421	14.825	16.878	17.010	32.410	48.024	130.568
Prevención/ Capacitación		17.284	10.814	25.833	26.894	38.198	119.023
Total	239.928						

Fuente: OMISC, Informe #10 (2009).
 Datos actualizados para el 2008.

victimización muy por encima del promedio nacional (tabla 4). Por otro lado, se podría hablar de un descenso en la percepción de inseguridad de la población (aunque esta pregunta es medida en términos de “quienes conversan sobre criminalidad y delincuencia” y las respuestas pueden variar mucho dependiendo de cómo sea planteada y aplicada la encuesta).

Es importante también resaltar que todas las encuestas dan cuenta de un importante subregistro en las denuncias, la de 2007 señala que la no denuncia “oscila según el caso entre el 60 y el 88%” (CIMACYT 2008), lo cual quiere decir que a pesar de los marcados aumentos en las denuncias de delitos contra la propiedad éstas solo están revelando una mínima parte del problema.

Violencia de género y maltrato infantil

Finalmente en lo referente a violencia intrafamiliar, delitos sexuales y maltrato infantil,

los datos no permiten hablar de un aumento o descenso de estos tipos de violencia puesto que no se cuenta con encuestas de incidencia sino con datos de las denuncias receptadas por las Comisarías de la Mujer, la Fiscalía y la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), respectivamente.

En relación a la violencia intrafamiliar, si analizamos estos datos (tabla 5), podremos notar algunas fluctuaciones e incluso un descenso de los casos en el año 2007. Sin embargo, si miramos los datos de los CEJs (tabla 6), el incremento en el número de atenciones es notable. Ello hace pensar que estamos enfrentando un proceso de mayor visibilización de la problemática (una que por mucho tiempo fue relegada al espacio de lo privado) a través de un mayor uso de los apoyos institucionales que se han generado para atenderla y probablemente las mujeres están acudiendo más a los servicios de atención (equipos técnicos) antes

Tabla 7. Denuncias de Delitos Sexuales en el DMQ por sexo y año

SEXO	2005	2006	2007	2008	2009	Total general
FEMENINO	82	640	436	363	314	1835
MASCULINO	8	30	15	11	19	83
Total general	90	670	451	374	333	1918

Fuente: OMSC, 2010.

Tabla 8. Denuncias de Delitos Sexuales en el DMQ (2009)

EDAD Años	Frecuencia		Tasa por cada 100 mil	
	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO
0-12	9	42	4,02	19,08
13-17	2	146	2,05	153,64
18-30	2	61	0,72	23,87
31-46	1	17	0,50	7,53
47-61	0	3	0	1,72
61-77	1	0	1,30	0
>77	0	1	0	5,82
S.D.	1	17	-	-
Total	16	287	1,51	26,92

Fuente: OMSC, Informe # 13 (2010).

Tabla 9. Denuncias por maltrato infantil en el DMQ

Tipo	2006	2007	2008
Físico	53	53	55
Psicológico	69	64	52
Sexual	80	123	146
Desaparición indeterminada	86	33	32
Desaparición voluntaria	30	102	82
Total	318	375	367

Fuente: OMSC, Informe # 10 (2009).

que a los de sanción (comisarías). Sería muy problemático hablar de un aumento o una disminución en la *incidencia* de la violencia pues al respecto no se cuenta con encuestas periódicas que monitoreen dicho problema y su evolución en el tiempo. Lo que sí parece claro es que hay una demanda creciente en el

uso de estos servicios lo cual se traduce a su vez en mayores desafíos para atenderla.

Las denuncias de delitos sexuales reflejan también algunas fluctuaciones, pero permiten ver la alta incidencia de este tipo de delitos en mujeres jóvenes entre 13 y 17 años de edad (tablas 7 y 8).

Las denuncias de maltrato infantil asimismo presentan fluctuaciones, con un aumento marcado en el año 2007 y una posterior disminución de las denuncias en el año 2008 (tabla 9).

Es importante rescatar que en estas temáticas se ha llegado a un nivel de sofisticación en la recolección y análisis de la información que permite relacionarlas con variables de edad, lugar, género, relación con la víctima, etc. No obstante de ello es necesario estresar que solo con encuestas de incidencia se podrá llegar a comprensiones más profundas de estas problemáticas que aún se encuentran muy veladas por sufrirse principalmente en el ámbito “privado” del hogar.

Algunas conclusiones

A raíz de lo expuesto es posible señalar algunas áreas de tensión y debate que han surgido a lo largo de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el municipio de Quito.

Un área importante de análisis se refiere a los niveles de gobierno involucrados en el manejo de la seguridad ciudadana y cómo éstos interactúan y coordinan acciones: lo local, lo nacional y lo global. Cabe preguntarse entonces si los esfuerzos de “integralidad” funcionan y si es posible descentralizar la seguridad. El caso de Quito nos indica que el trabajo interinstitucional sí ha generado dinámicas interesantes pero éstas pueden verse en ciertos casos reducidas a transferencias de recursos (como es el caso claro de la Policía Nacional) o a que las lógicas mismas de las instituciones (sobre todo si éstas obedecen a una lógica centralista) permanezcan intactas en un contexto que exige precisamente de un replanteamiento de las estrategias y el funcionamiento de las instituciones imbricadas en la problemática. Lo que podemos observar en Quito es que el gobierno local se ve limitado a cumplir

una función de “apoyo” en relación a instituciones que no obedecen a la autoridad municipal y su competencia en la materia es puesta en duda de manera constante. En el marco del nuevo Plan Nacional de seguridad Ciudadana aún está pendiente el diseño de mecanismos efectivos de colaboración entre instituciones, que permitan que éstas se adecuen y transformen para responder a las lógicas y demandas locales en materia de seguridad ciudadana. Cabe resaltar en este punto, que con sus limitaciones y éxitos, el modelo de la ciudad de Quito ha servido de base para muchos elementos que han sido incorporados en el Plan Nacional, lo cual indica la importancia de rescatar las trayectorias locales y la necesidad de generar un mayor diálogo local-nacional en la materia. En el ámbito de lo global, es preciso también generar un debate sobre el “discurso” de la seguridad que va transmitiéndose con apoyo de la cooperación internacional y adoptándose con énfasis que pueden diferir de las necesidades locales (ver Torres 2008).

Otro aspecto importante que debe ser señalado es la pertinencia de que exista una correlación entre los sistemas de información, el diseño de políticas y finalmente la evaluación de las mismas. La experiencia del OMSC presenta un trabajo importante y sostenido en el tiempo, no obstante cabría hacer un alto en el camino para evaluar el uso que se está haciendo de esta información, los límites del llamado “enfoque epidemiológico” y la necesidad también de que esta información pueda “dialogar” no sólo con la ciudadanía sino también con aquella producida en otras ciudades y a escala nacional. Nuevamente, esta sería un área de importante trabajo en el marco de una política nacional de seguridad ciudadana.

A diez años de iniciada la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Quito la ciudadanía exige evaluaciones y resultados. Este es un esfuerzo que debe

comenzar a contemplarse seriamente en cualquier política de seguridad ciudadana impulsada en el país, no solo a nivel local sino también nacional. Si bien los indicadores constituyen una manera de evaluar una política, no podemos saber con certeza la interrelación directa entre el indicador y la política. Podría parecer incluso injusto tratar de medir resultados en 6 años (en el caso de los datos del OMSC) para una problemática compleja que requiere de intervenciones de largo plazo. No obstante, es necesario comenzar a generar mecanismos claros de rendición de cuentas y un análisis riguroso de resultados tanto de la gestión como del impacto en los niveles de violencia y delincuencia.

En la coyuntura actual también existe una preocupación en torno a las posibilidades de que el proceso tenga continuidad por el cambio de administración en el año 2009. Éste, no obstante, se presenta como un momento importante para hacer un alto en el camino y evaluar el funcionamiento organizacional del SMSC, la asignación de sus recursos y los impactos de sus políticas, para poder fortalecer las medidas que están dando resultados positivos y responden a las demandas ciudadanas, descartar o reformular otras que han probado inefectivas y generar nuevas que aun no han sido formuladas. □

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2002) “De la Violencia urbana a la convivencia ciudadana”. En Fernando Carrión (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. pp. 13-58.
- Carrión, Fernando et al. (2003) *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- CIMACYT (2008) Seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: Informe del estudio de victimización. Quito: CIMACYT. Mimeo.
- Constitución Nacional de Ecuador (1998)
- Constitución Nacional de Ecuador (2008) Documento electrónico: www.risaralda.gov.co/Sitios/Observatorio/Docs%20Enlaces%20Interes/Ponencia%20Lorenza%20Quito.htm.
- Informes del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito* (2003-2010). Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Jarrín, Oswaldo (coord.) (2005) *Políticas públicas de seguridad ciudadana. Proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Jarrín, Oswaldo (comp.) (2004) *Memoria del proyecto: política pública de seguridad ciudadana: primera fase*. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación ESQUEL. pp. 99-103.
- Lalama, Gustavo (2008) “Modelos de seguridad local: la experiencia de Quito”. Presentación preparada para reunión en Bogotá, Noviembre.
- MDMQ (2000a) “Ordenanza Metropolitana 042: Que establece las políticas tendientes a erradicar la Violencia Intrafamiliar y de Género en el Distrito Metropolitano de Quito”. 22 de octubre de 2000. Documento electrónico, http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-042%20-%20VIO-

- LENCIA%20INTRAFAMILIAR%20Y%20DE%20GENERO.pdf
- MDMQ (2000b) “Ordenanza Metropolitana 046: Del Concejo, de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”. 26 de diciembre de 2000. Documento electrónico, http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-046%20-%20PARTICIPACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD.pdf
- MDMQ (2003a) “Ordenanza Metropolitana 101: Mediante la cual se sustituye el Capítulo III “De la Policía Metropolitana” del Título II del Libro Primero del Código Municipal”. 27 de octubre de 2003. Documento electrónico, http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-101%20-%20POLICIA%20METROPOLITANA.pdf
- MDMQ (2003b) Resolución 0073: Creación de la Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil. 30 de septiembre del 2003.
- MDMQ (2006) “Ordenanza Metropolitana 201: De Seguridad y Convivencia Ciudadanas”. 13 de diciembre de 2006. Documento electrónico, http://www7.quito.gov.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDM-201-%20SEGURIDAD%20Y%20CONVIVENCIA%20CIUDADANA.pdf.
- Pacheco, Juan Carlos y Nihlda Villacrés (2004) “Informe de Investigación: Encuesta de Victimización: área urbana Distrito Metropolitano de Quito. 2da ronda”. Quito: FLACSO. Mimeo.
- Plan de Seguridad Ciudadana (2009) Estadísticas delictivas: la realidad visible. Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2008. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador -Plan de Seguridad Ciudadana.
- Pontón, Daniel (2004) “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)”. En Dammert, Lucía (ed.) (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Proyecto URB-AL. pp. 353-373.
- Pontón, Jenny (2008) “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador”. Documento preparado para las reuniones del Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, enero-febrero de 2008. Mimeo.
- Rentería, Mónica (2009) “Plan Seguridad Ciudadana”. Presentación preparada para el Seminario Internacional “Gobernanza y Seguridad Ciudadana”, Quito 20 de enero, FLACSO Ecuador-Municipio de Quito.
- Spectrum (2004) “Estudio de victimización en la ciudad de Quito”. Quito: Corposeguridad-Spectrum. Mimeo.
- Torres, Andreina (2008) “Cooperación internacional y seguridad ciudadana: el caso de Ecuador”, *América Latina Hoy: Inseguridad, Violencia y Ciudadanía*, Universidad de Salamanca, N° 50. pp. 15-36.