

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

La respuesta sobre seguridad ciudadana en el debate electoral

Marco Córdova Montúfar¹

Es inminente que, en los últimos años, la formulación y ejecución de políticas relacionadas a la seguridad ciudadana se ha constituido en uno de los asuntos prioritarios de la agenda pública del país. En la medida en que el tema de la seguridad ha ido adquiriendo un mayor protagonismo, se ha evidenciado una importante evolución tanto en la forma como en el contenido de su gestión. Así, por ejemplo, la competencia de la institucionalidad ligada a la seguridad, en otrora patrimonio exclusivo del Estado, ha ampliado su ámbito de acción hacia los gobiernos seccionales². Este proceso emerge como consecuencia, entre otras circunstancias, de la falta de una política de Estado que defina y regule en el largo plazo y de manera estructural el sistema de seguridad en su conjunto. Las contradicciones expuestas en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana o el fallido intento de gestionar la llamada Subsecretaría de Seguridad Pública, exponen la incapacidad operativa del gobierno frente al tema.

Un cambio substancial en el sistema de seguridad pública implica hacer referencia al nuevo paradigma en el que se debate el tema de la seguridad. Este cambio supone dejar de lado aquella fijación en el aspecto delincinencial y adoptar una visión de carácter integral de la seguridad ciudadana, concebida desde la dimensión consensual del sis-

¹ Investigador Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO-Sede Ecuador

² Una ampliación de las competencias en temas de seguridad, se evidencia en las reformas a la Ley de Régimen Municipal, a través de las cuales los municipios ejercen una mayor intervención sobre la gestión de la seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones, mediante la coordinación y colaboración con la Policía Nacional.

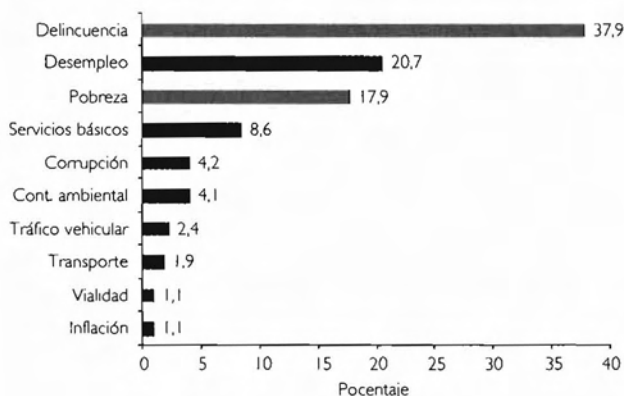
tema democrático en su conjunto. Es decir, la seguridad entendida como el resultado de un sistema que neutralice las amenazas de la violencia civil, no a través de lógicas de coerción, sino permitiendo que la misma dinámica de interrelación de la sociedad resuelva su conflictividad. Este enfoque implica considerar la seguridad como un “campo político” que se define a partir de una disputa de sentidos, que necesariamente 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”*³.

Sin embargo, esta nueva concepción contrasta con las demandas de la ciudadanía que exige de parte de los organismos pertinentes medidas drásticas en contra de la delincuencia, medidas que por su naturaleza terminan siendo inmediatistas, represivas y que en el largo plazo no constituyen una respuesta consistente al problema estructural de la violencia. Si bien el tema de la seguridad se ubica como el principal problema sentido por los habitantes del Ecuador (ver gráfico 1), su tratamiento a nivel de políticas públicas no ha tomado en cuenta el carácter preventivo y estructural que subyace a la consideración del nuevo paradigma de la seguridad ciudadana. Por el contrario, lo que esta situación ha generado es que los asuntos de seguridad pública se conviertan fácilmente en promesas demagógicas del discurso político, ofertas planteadas dentro de una coyuntura distorsionada además por los medios de comunicación y que generalmente terminan proponiendo combatir la violencia mediante el incremento de la fuerza pública, la construcción de nuevas instituciones carcelarias, o aplacar la corrupción inherente al sistema de seguridad a través de la destitución de determinados jueces.

La seguridad, de alguna manera, “se ha convertido en una eficaz herramienta de obtención de votos” debido principalmente al incremento de la delincuencia, no sólo en el país, sino en la región en gene-

3 PAEZ, Alexei, “Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana”, en: JARRIN, Oswaldo, Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Sede Ecuador – Fundación Esquel, Quito, 2004, p.133

Gráfico 1
Problemas percibidos por los habitantes del Ecuador



Fuente: ENACCPOL 2005

ral (Dammert y Díaz, 2006). Por supuesto que, este es el tipo de ofertas que genera protagonismo político pero que sobre todo, dada su naturaleza represiva, aparecen como soluciones válidas frente a las demandas de la opinión pública. Se establece en este sentido, una suerte de círculo vicioso, en el que por un lado se puede identificar un conjunto sobredimensionado de demandas ciudadanas, que más allá de la violencia real se sustenta en una dimensión subjetiva de la creciente percepción de inseguridad⁴ y, por otro lado, un sinnúmero de propuestas aisladas y reactivas tendientes a neutralizar esta percepción de inseguridad en el corto plazo.

4 Sobre este tema, datos elaborados en la "Encuesta de Victimización" (FLACSO-Ecuador, 2003), muestran que el porcentaje de población que habla sobre delincuencia e inseguridad (en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca) se encuentra alrededor del 65%, mientras que el índice de victimización real bordea apenas un 22%, es decir, la percepción de inseguridad es tres veces superior a la criminalidad como fenómeno real. (VILLACRES, Nilhda, "Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca", en: JARRIN, Oswaldo, Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Sede Ecuador – Fundación Esquel, Quito, 2004, p.38).

Es desde esta perspectiva que, dentro de la coyuntura electoral en la que se encuentra inmerso el país previo a los comicios de octubre del 2006, la investigación del presente boletín tiene por objeto, primero, confrontar las diferentes propuestas de los candidatos presidenciales sobre los temas de seguridad, y segundo, ensayar un análisis comparativo entre las tesis expuestas, con el propósito de visualizar, más allá de las posibles similitudes y discrepancias, cuáles son las directrices en las que los diversos candidatos enmarcan el tema de la seguridad ciudadana, así como su propuesta operacional y su factibilidad.

Metodológicamente la investigación recoge el contenido de las diferentes propuestas hechas sobre el tema, directamente de los planes de gobiernos presentados por los candidatos, para en una segunda instancia sistematizar este contenido alrededor de los ejes temáticos del artículo. Por otra parte, se ha establecido que para efectos de lograr un mayor nivel cualitativo, el análisis se concentre en las propuestas de los cuatro primeros candidatos con posibilidades reales de acceder a la presidencia⁵, en razón de que esta selección permitirá posteriormente monitorear el alcance de dichas propuestas.

En términos de contenido, la investigación se articula alrededor de cuatro ejes:

- Diagnóstico del actual sistema de seguridad.
- Concepción de la seguridad ciudadana en las propuestas de gobierno.
- Propuestas de carácter institucional: Policía, Sistema Penitenciario, Sistema de Justicia.
- Propuestas preventivas.

5 Los candidatos que ocupan los cuatro primeros lugares, al momento de la elaboración de la investigación, indiferentemente de su posición, son los siguientes: Rafael Correa - ALIANZA PAIS (<http://www.rafaelcorrea.com>); Álvaro Noboa - PRIAN (<http://www.prian.org.ec>); León Roldós - RED (<http://www.leonroldos.com>); Cynthia Viteri - PSC (<http://www.cynthiaviteri.com.ec>).

Cuadro I **Visión del actual sistema de seguridad**

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

La delincuencia responde a la ausencia de oportunidades para lograr una vida digna, empleo, educación, espacios de recreación y expresión.

Álvaro Noboa - PRIAN

Causas de inseguridad: pobreza, exclusión social, falta de equidad, falta de educación, falta de trabajo, incapacidad del Estado.

León Roldós - RED-ID

No tiene propuesta específica en el tema

Cynthia Viteri - PSC

La inestabilidad política y la crisis económica vigente desde 1999, ha generado entre otros factores el actual estado de inseguridad ciudadana. Existen problemas de organización institucional, de entrenamiento de los agentes del orden, pérdida de la confianza ciudadana y sensación de desamparo total.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

Diagnóstico del actual sistema de seguridad

Con excepción de León Roldós, los candidatos imputan diversos cuestionamientos al actual sistema de seguridad. Así, Rafael Correa plantea que "la delincuencia responde a la ausencia de oportunidades para lograr una vida digna, particularmente el empleo adecuado, la educación pertinente (...)". Por su parte, Álvaro Noboa manifiesta que debe relacionarse el auge de la delincuencia a la falta de educación y la falta de oportunidades para trabajar, señalando que debido a la escasa inversión del Estado en educación y la insuficiente oferta de empleo, se genera pobreza y, consecuentemente, altas tasas de deso-

cupación y subempleo. En el planteamiento de Cynthia Viteri, el estado de inseguridad actual es visto como consecuencia de una sostenida crisis institucional, tanto política como económica.

Como puede observarse, el diagnóstico de los tres candidatos coincide en señalar que el problema de la violencia responde a causas de carácter estructural, sin embargo, ninguna de las propuestas logra articular este conjunto de fenómenos dentro de una misma entidad sistémica, circunscribiendo su incidencia a un ámbito específico. Así, la falta de oportunidades de empleo y una deficiente educación, son identificados como algunos de los factores que generan la pobreza en la que se encuentra inmerso un gran sector de la población. Es interesante observar al respecto cómo esta visión, hasta cierto punto determinista, recrea una correlación directa entre la pobreza y la delincuencia. Es decir, se parte del presupuesto que el fenómeno de la inseguridad es inherente a una condición de carencia económica, sin tener en cuenta que al interior de la disfuncionalidad estructural de un determinado sistema social, la pobreza no necesariamente es el único detonante de un estado de inseguridad, más aún, si se toman en cuenta otros elementos transversales como la ingobernabilidad o la corrupción, por citar dos ejemplos.

Otra lectura que se deriva del diagnóstico planteado por los candidatos, deja entrever una suerte de ausencia del Estado⁶, instancia que desde la perspectiva centralista propia de nuestro sistema, evidencia una incapacidad de gestión que se traduce en exclusión social

6 Esta condición de ausencia del Estado, aparece como antagónica frente al crecimiento del gasto público, que en caso de la seguridad por ejemplo, durante el período 1995-2005 presenta una tendencia al aumento de las asignaciones, con un promedio anual de 8% de crecimiento del presupuesto, pasando de alrededor de 800 millones de dólares en 1995 a cerca de 1300 millones en 2006 (Salazar y Lastra, 2006). La ausencia del Estado en este sentido, responde más bien a una mala distribución de recursos, corrupción e ineficiencia asignativa, es decir, a una lógica de desinversión social.

Cuadro 2 **Concepción de Seguridad Ciudadana**

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

Estado Social de Derecho democrático que garantice seguridad. Política activa y democrática de seguridad ciudadana.

Álvaro Noboa - PRIAN

La seguridad ciudadana será una política de Estado. Política integral que involucre al Estado y a la sociedad en su conjunto, Participación comunitaria.

León Roldós - RED-ID

Seguridad Ciudadana como objetivo ineludible. Vincular la seguridad ciudadana con la organización social, a fin de disminuir la pobreza y la falta de equidad.

Cynthia Viteri - PSC

Política pública que enfrente el problema en todas sus partes. La sociedad requiere contar con los medios para estar protegida. Los ciudadanos que cumplen con la ley y trabajen deben tener seguridad y no tener temor de perder sus bienes o sus vidas.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

y falta de equidad en la repartición de los recursos del país. Viteri es clara en señalar que existe una "sensación justificada de desamparo total" desde donde se puede entender que la visión que se tiene es la de un Estado totalmente desvinculado con la sociedad.

Concepción de la seguridad ciudadana en las propuestas de gobierno

Conceptualmente, las propuestas que los candidatos despliegan en sus respectivos planes de gobierno, se inscriben en mayor o menor

medida dentro de la línea de las nuevas concepciones de la seguridad ciudadana. Los planteamientos abarcan una dimensión amplia y proponen por ejemplo: formular un Estado Social de Derecho que garantice seguridad (Correa); que la seguridad ciudadana sea una política de Estado (Noboa); incluir el tema de la seguridad ciudadana dentro del conjunto de objetivos ineludibles del gobierno (Roldós); y, por supuesto, presentar el tema de la seguridad como parte de una política pública que enfrente el problema desde una perspectiva integral (Viteri). Esta primera aproximación difiere con la visión que los candidatos mostraron en el diagnóstico de la situación actual de la seguridad, en la medida en que el análisis anterior evidenció una tendencia a asociar el tema de la inseguridad como colateral al de la pobreza, es decir, desde una lógica casuística, mientras que por el contrario, los términos conceptuales de las propuestas se encuentran delineadas más bien desde un enfoque de carácter estructural, esto es, como un elemento consubstancial del modelo democrático.

Otro punto importante dentro de esta lectura de las propuestas, se refiere a la necesidad de involucrar a la comunidad en los procesos de resolución de los problemas derivados de la violencia. Así por ejemplo, Rafael Correa habla de fomentar una vinculación sustentable a nivel de las relaciones humanas basada en una "política activa y democrática de seguridad ciudadana", postulado en el que se encuentra implícito el tema de la participación ciudadana. En su discurso Álvaro Noboa es más claro en manifestar que el tema de la seguridad será abordado en su gobierno a partir de "una política integral que involucre a todos los organismos del Estado y a la sociedad en general, en un contexto de amplia participación comunitaria". Por su parte, León Roldós en su corta propuesta sobre el tema enuncia que es necesario "vincular la seguridad ciudadana con la organización social...", evidenciando la tendencia a comprometer a la ciudadanía en los asuntos de seguridad.

La propuesta de Cynthia Viteri respecto a este punto es quizás menos conciliadora y, por lo tanto, el papel de la comunidad frente al tema de la seguridad, según el planteamiento de la candidata social-

cristiana, implica más bien una actitud pasiva y excluyente, pues si bien manifiesta que “la sociedad requiere contar con los medios para estar protegida”, también puntualiza de manera clara que “la mayoría de los ciudadanos que cumplen con la Ley y cuya preocupación es la de ganarse el sustento con su trabajo diario deben tener la tranquilidad que los días se desenvolverán en la rutina de la seguridad”. Este argumento evidencia, de forma implícita, que la construcción de ciudadanía únicamente sería válida desde la noción de una sociedad compuesta por sujetos altamente individualizados, alineados en el sistema, insertos en una lógica productiva y que cuya única preocupación es el anhelo de una vida exenta de violencia. Dicha concepción puede volverse peligrosa si se tiene en cuenta que *“reducir el origen de la violencia y la inseguridad a la confrontación entre delincuentes y ciudadanos, entre malvados y honrados, sería lo mismo que enfrentar el problema basados en la tramposa lucha del bien contra el mal”*⁷.

Propuestas de carácter institucional: Policía, Sistema Penitenciario, Sistema de Justicia

La institucionalidad es, por así decirlo, la dimensión operativa del sistema de seguridad y por tal razón también la más visible. La temática de cada una de estas tres instancias, incide directamente no sólo en el control y procesamiento de la violencia civil, sino sobre todo en la construcción de los imaginarios que la comunidad recrea respecto a las lógicas de resolución de conflictos de sus individuos. En este sentido, tal como se señaló en un inicio del artículo, es en estos tres espacios institucionales donde se concentra la gestión de las políticas públicas relacionadas a la seguridad ciudadana, en la medida en que las acciones establecidas sobre la Policía, las cárceles o el sistema de jus-

7 MARCHAN, Cornelio, “La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social”, en: JARRIN, Oswaldo, Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Sede Ecuador – Fundación Esquel, Quito, 2004, p.67

ticia, aparecen ante la opinión pública como políticas efectivas en contra de la violencia. Hay que tener en cuenta sin embargo, que las propuestas sobre reforma institucional no constituyen, por sí mismas, la parte estructural de la problemática de la seguridad ciudadana, y desde esta perspectiva habría que observar si los planteamientos de los candidatos inscriben la institucionalidad dentro de la dimensión operativa del sistema.

Policía Nacional

Las propuestas de los candidatos se alinean dentro de la lógica de causa-efecto que ha primado en el manejo del tema de la seguridad en el campo institucional. Las propuestas formuladas en este tema presuponen una institución policial débil y en crisis a la que, en el aspecto cualitativo, es necesario modernizar, fortalecer, potenciar, preparar, etc. (ver cuadro 3). Cuantitativamente, no se habla de aumentar los efectivos policiales, por el contrario, Rafael Correa plantea que "no se trata sólo de aumentar el número de policías, menos aún de policías privadas". Cabe mencionar que respecto a este último punto, el de la seguridad privada, no hay pronunciamientos, salvo una puntualización que hace León Roldós al afirmar que "las empresas privadas de seguridad deberán entrenar su personal con la Policía Nacional". El planteamiento de Roldós evidencia la desvinculación, tanto de contenido como operativa, de las empresas de seguridad privada frente al manejo público de la seguridad en su conjunto, consecuencia de una falta de coordinación entre los organismos estatales y privados, pero sobre todo, resultado de la tensión generada por la superposición jurisdiccional entre lo público y lo privado.

Sistema Penitenciario

El debate sobre el sistema penitenciario implica al menos dos entradas. Por un lado, aquella relacionada a los centros de reclusión como tales, donde no sólo están implícitos temas relacionados a la población

Cuadro 3

Propuestas de Reformas Institucionales

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

Potenciar a la Policía Nacional para combatir las mafias organizadas. No aumentar el número de policías, ni tampoco policía privada. Las cárceles no deben ser antros para perfeccionar la criminalidad y atropellar sistemáticamente los derechos humanos, sino espacios de re-socialización. Modernizar integralmente la justicia.

Álvaro Noboa - PRIAN

La modernización de la Policía como acción disuasiva. Cambio total del sistema penitenciario. Construcción de nuevas cárceles bajo conceptos de rehabilitación. Que la Función Judicial asuma su responsabilidad de administrar justicia.

León Roldós - RED-ID

Fortalecer la Policía Nacional. Las empresas privadas de seguridad deberán entrenar su personal con la Policía. Mejorar la infraestructura de las penitenciarías. Reformas legales para fortalecer la Defensoría Pública a fin de disminuir el número de presos sin sentencia y patrocinar a las víctimas

Cynthia Viteri - PSC

Tener una Policía eficaz y preparada que reprima el crimen organizado. Las prisiones no deben ser centros de hacinamiento, degradación y descomposición. Las penas deben ser endurecidas. No a la impunidad de los delincuentes.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

recluida (sobrepoblación, hacinamiento, etc.), sino también aspectos propios de la naturaleza física de las cárceles (ubicación, cantidad, condiciones de infraestructura, etc.). Por otro lado, una segunda entrada que hace referencia al objetivo mismo de las cárceles: el de constituirse en centros de rehabilitación de los reclusos a fin de permitir su reinserción en la sociedad una vez cumplida su condena.

Los planteamientos de los candidatos respecto a este tema presuponen, al igual que en el punto de la Policía Nacional, una crisis institucional del sistema penitenciario. Sin embargo, puede observarse diferentes posturas en al alcance de las propuestas. Así por ejemplo, Correa, Noboa y Viteri se concentran en el aspecto de la rehabilitación, cuestionando el actual estado de las cárceles y proponiendo que éstas deben ser espacios de re-socialización. El planteamiento de León Roldós es bastante esquemático y se restringe a señalar únicamente que hay "que mejorar la infraestructura de las penitenciarias", postulado que evidencia aquella tendencia a minimizar la institucionalidad del sistema penitenciario, reduciéndolo exclusivamente a una discusión de infraestructura o cantidad de cárceles.

Sistema de Justicia

En los últimos años, las instancias de administración de justicia del país han perdido credibilidad frente a la opinión pública, no sólo por los altos niveles de corrupción detectados en algunos de sus miembros sino, sobre todo, por la politización de estas instituciones y la consecuente imparcialidad de su gestión. Por otro lado, siendo ésta una de las dimensiones de mayor relevancia dentro del paradigma actual de la seguridad ciudadana, en la medida en que es la administración de justicia la instancia llamada a canalizar las lógicas de la resolución de conflictos de la sociedad, implica por esa misma razón una mayor complejidad del debate. Sin embargo, las propuestas de los candidatos no abordan la temática desde la consideración institucional que exige un ámbito tan complejo como éste. En este sentido, las formulaciones recogidas de los planes de gobierno presentan, más bien, postulados ambiguos y generales tales como "modernizar integralmente la Justicia a través de la Asamblea Nacional" (Rafael Correa), o el planteamiento de que "la Función Judicial y el Ministerio Público asuman sus responsabilidad de administrar justicia en derecho" (Álvaro Noboa). También puede observarse formulaciones más puntuales en temas aislados que se inscriben dentro del ámbito del procedimiento

penal, como el de impulsar “reformas legales para fortalecer la Defensoría Pública a fin de disminuir el número de presos sin sentencia y patrocinar a las víctimas de la delincuencia” (León Roldós), o propuestas de carácter represivo relacionadas al derecho penal como aquella que manifiesta que “las penas deben ser endurecidas y deben ser mandatarias ante la comisión de delitos que atentan contra la vida de las personas” (Cynthia Viteri). En definitiva, ninguna de las propuestas aborda el tema en profundidad. Los planteamientos se remiten exclusivamente a simples enunciados descontextualizados que no logran articular ningún tipo de relación entre la dimensión jurídica y la idea de seguridad ciudadana. Por otra parte, se encuentra totalmente excluida de las propuestas cualquier posibilidad de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que descongestione la labor judicial.

Propuestas preventivas

El concepto de la prevención es quizás uno de los temas de mayor relevancia dentro de las nuevas formas de entender la seguridad ciudadana, en contraposición precisamente a aquella lógica de causa-efecto que prioriza la represión como mecanismo de anulación de la violencia. Como pudo observarse anteriormente, la concepción general de las propuestas de los candidatos se alinea, al menos en sus postulados, dentro de la política preventiva. Sin embargo, en materia de propuestas concretas sobre políticas de prevención vinculadas directa o indirectamente al ámbito de la seguridad ciudadana, las formulaciones de los candidatos, o bien simplemente no existen como en el caso de Rafael Correa, o terminan diluyéndose en enunciados demagógicos como aquel referido a “la creación de millones de plazas de trabajo” (Álvaro Noboa), que incluye además una reflexión ética que considera el rescate de los valores cívicos y morales. Por su parte, el candidato León Roldós, dentro de la misma línea esquemática y descontextualizada en la que formula las otras temáticas, propone “apoyar las acciones que cambien la visión y conductas de las pandillas

Cuadro 4
Propuestas Preventivas

Rafael Correa - ALIANZA PAÍS

No tiene propuesta específica en el tema

Álvaro Noboa - PRIAN

Creación de millones de plazas de trabajo. Rescate de los valores cívicos y morales, de la familia, la conciencia de servicio público.

León Roldós - RED-ID

Apoyar las acciones que cambien la visión y conducta de las pandillas, para que sean factores de cultura y organización social.

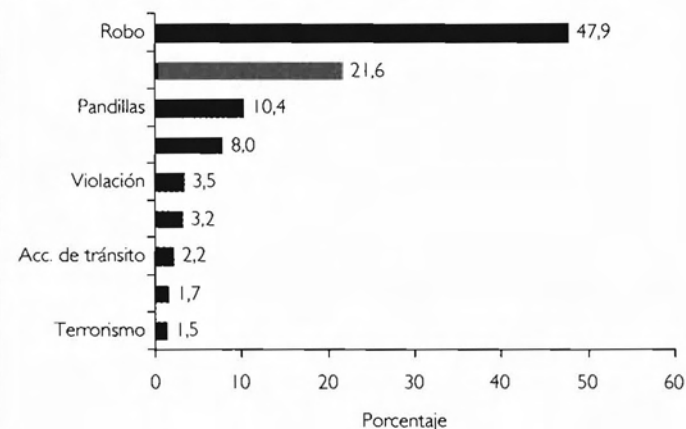
Cynthia Viteri - PSC

Pensum educativo basado en los valores de la ética, la cívica y el buen comportamiento. La política económica debe dar alternativas para que los individuos no busquen delinquir.

Fuente: Planes de Gobierno. Elaboración Marco Córdova.

juveniles, para que sean factores de cultura y de organización". Finalmente, la candidata Cynthia Viteri, en un tampoco muy claro planteamiento, sostiene "que los valores de la ética, la cívica y el buen comportamiento deben formar parte integral del pensum educativo (...) y requerimos que la política económica debe dar las salidas requeridas para que los individuos tengan alternativas válidas dentro de sus puestos de empleo y trabajo para evitar caer en la desesperación, el nihilismo y el revanchismo que los conducen hacia la alternativa de delinquir (...)", discurso que mantiene presente esa idea de sociedad individualizada y alineada alrededor del ámbito productivo. En general, tal como han sido formuladas las propuestas preventivas, no es posible identificar cuáles son los límites de una política de seguridad y los de una política social, y las posibles articulaciones entre ellas.

Gráfico 2
Delitos que conceptualizan a la inseguridad



Conclusiones

La primera conclusión que se deriva del presente análisis es que, pese a la importancia de la seguridad ciudadana en la agenda pública, el tema es tratado superficialmente en los diferentes planes de gobierno⁸. En el difuso plan de Correa el tema de la seguridad se dispersa por todo el documento volviéndose difícil identificar cuáles son los puntos concretos de las propuestas. Por su parte, Álvaro Noboa plantea lo que denomina Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, texto plagado de referencias periodísticas donde se confunde la cantidad

- 8 Es interesante contraponer el hecho de que la seguridad ciudadana no haya tenido mayor repercusión dentro de los planes de gobierno de los candidatos a la presidencia del Ecuador; frente a la tendencia de la región, que por el contrario, evidencia la relevancia que ha cobrado el tema en los diversos procesos electorales, convirtiéndose en una herramienta electoral efectiva, aunque claro, alejando la temática de una discusión de fondo, que incluya un análisis de carácter técnico. Tendencia que se observa, por un lado, en una marcada politización del discurso de la seguridad ciudadana que centra el tema en el debate electo-

por la calidad del contenido. Por el contrario, el plan de León Roldós en sí esquemático, reduce el tema de la seguridad ciudadana a la formulación de cinco párrafos. En la misma tendencia el plan de Cynthia Viteri formula un concentrado y confuso capítulo dedicado a la seguridad ciudadana.

Ideológicamente no se puede identificar mayores diferencias en las propuestas, salvo en la candidata Cynthia Viteri, donde aparecen reminiscencias de la postura de derecha del Partido Social Cristiano, en un discurso que muestra una visión más conservadora y remitida a lo represivo. En general, la entrada ideológica de todas las propuestas, incluida la socialcristiana, evidencia un planteamiento de naturaleza populista, en donde inclusive pueden encontrarse elementos discursivos de carácter mesiánico asumiendo, por ejemplo, el mensaje de Mahatma Gandhi, al señalar "que no hay un camino para la paz, sino que la paz es el camino", citado en el plan de Rafael Correa, o aquel que recoge la reflexión de Juan Pablo II: "...si queremos construir la paz de todos que está en la justicia de cada uno", citado al final del plan de Álvaro Noboa.

Por otra parte, es importante señalar que el análisis de estas propuestas, se inscribe dentro de la oferta de un bien que debe ser considerado como público. En este sentido, la naturaleza de cada una de las propuestas, sus alcances y viabilidad, necesariamente debe ser contextualizada en relación a su contraparte, es decir, la demanda que exige la comunidad. Si bien el gráfico 1 muestra que cerca del 38% de la población percibe a la delincuencia como el principal problema del país, es importante hacer una lectura del gráfico 2 donde, si se analiza los tipos de problemas relacionados a la inseguridad identificados por la población, podrá deducirse que entre el robo y el asalto suman alrededor del 70%, es decir, dos delitos contra la propiedad que generalmente son sobredimensionados en el imaginario tanto por su fre-

ral, y por otro lado, en una suerte de securitización de la política, desde donde se plantean programas de gobierno de naturaleza preferentemente represiva (DAMMERT, Lucía y DIAZ, Javiera, ¿Politización de la seguridad o securitización de la política?, Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile, No.2, Mayo 2006).

cuencia como su cercanía a la cotidianidad de la comunidad. Esta lógica determina que las demandas de seguridad se canalicen a través de la percepción de este tipo de delitos y que se limiten simplemente a exigir una mayor cantidad de policías en ciertos sectores o el endurecimiento de penas para los delincuentes. Medidas aparentemente eficaces y de corto plazo, pero que lamentablemente no abordan el aspecto estructural del problema.

Desde esta perspectiva, es fácil entender por qué las propuestas de los candidatos, si bien asumen que la problemática de la seguridad ciudadana exige un tratamiento multicausal e interdisciplinario, terminan siendo un sinnúmero de enunciados ambiguos y demagógicos sin ninguna articulación entre sí y cuyo único objetivo es lograr la interpelación de los electores. En cierta forma, el análisis de los planes de gobierno evidencia que si bien el tema de la seguridad ciudadana se ha insertado con fuerza en las agendas de políticas públicas, su tratamiento no necesariamente se realiza utilizando herramientas metodológicas adecuadas y, peor aún, desde la visión del nuevo paradigma de la seguridad ciudadana. Por el contrario, se sigue poniendo énfasis en el criterio represivo desde la justificación de una demanda ciudadana, que por cierto, también tiene que ser reformulada.

Los planes de gobierno deberían reflejar un proceso de trabajo multidisciplinario, desde donde se formulen propuestas concretas y ajustadas a la realidad. Lamentablemente análisis como los que se acaban de realizar en este artículo, demuestran que el “plan de gobierno” ha terminado siendo un simple requisito para la inscripción de la candidatura y que la improvisación una vez asumido el poder, es la lógica de la gestión pública del país

Cuadro comparativo sobre las Políticas de Seguridad Ciudadana en la Región Andina				
País	Presidente	Períodos	Tendencia	Políticas en seguridad
Colombia	Álvaro Uribe	2002 - 2006 2006 - 2010	Derecha	Política de Defensa y Seguridad Democrática
				Consolidación del control estatal del territorio
				Protección de la población
				Eliminación de drogas ilícitas
				Mantenimiento de una capacidad disuasiva
				Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas
Bolivia	Evo Morales *	2006 - 2011	Izquierda	Política de Seguridad Ciudadana enfocada desde la justicia social, inherente a la Seguridad Humana
				Rechazo a la noción de orden público y represión
				Política de Seguridad con participación ciudadana
				Mayor control a las empresas de seguridad privada
				Modernización de la Policía
				Creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana
Ecuador	Alfredo Palacio	2005 - 2007	Centro-Izquierda	Subsecretaría de Seguridad Ciudadana
Perú	Alan García *	2006 - 2011	Centro-Derecha	Seguridad Ciudadana debe ser política de Estado
				Convocar gobiernos locales - lucha contra inseguridad
				Usar escuelas de la Policía - más efectivos en las calles
				Celeridad de los juicios
				Reequipar las comisarías y crear nuevas
				Pena de muerte contra violadores de niños
Fortalecer la división antiterrorista y antisequestros				
				Reequipar las Fuerzas Armadas
Venezuela	Hugo Chávez	1999 - 2001 2001 - 2007	Izquierda	Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana,
				Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional,
				Ley para el Desarme

* En el caso de Alan García y Evo Morales, las políticas enunciadas corresponden a las propuestas electorales Fuente: Elaboración Marco Córdova