

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

# Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana

*Lautaro Ojeda Segovia*

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

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

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

## El contexto de la seguridad ciudadana

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

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

En este sentido Santiago Escobar (2006:12)<sup>1</sup> destaca que esta nueva percepción de la realidad, especialmente de la violencia y delincuencia, se halla dominada por la teleacción y las tecnologías de control de la velocidad del tiempo real. En síntesis, la demanda de descentralización de la seguridad ciudadana, se ubica en un contexto caracterizado por las siguientes manifestaciones: (i) expansión y profundización de la impunidad pública y privada; (ii) generalización de la inseguridad, violencia, delincuencia, agresividad, desamparo ciudadano y, por lo tanto, incremento de la presión ciudadana de atención hacia el Estado; (iii) descrédito y pérdida de confianza y credibilidad en la Policía Nacional, en el Poder Judicial y en el mismo Estado; (iv) crecien-

---

1 Escobar, Santiago, 2006. "La seguridad ciudadana como política de Estado. El cambio de paradigma en seguridad", en *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación. La agenda ausente en el Cono Sur*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

te demanda pública de acciones inmediatas y represivas al Estado, a la policía y a los gobiernos locales; (v) ausencia de una estructura pública encargada del tema; (vi) tendencia creciente a la privatización de la seguridad y al aumento de la autodefensa (extendido uso de armas de fuego); (vii) falta de transparencia, dispersión e ineficiencia en el uso de los recursos orientados a la seguridad, especialmente los dedicados a la policía; (viii) incremento y sobrepoblación carcelaria; (ix) ausencia de estudios y debate acerca del contenido, alcance y perspectivas del tema.

### **El ámbito problemático**

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

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

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

## **Alcance y contenido de los conceptos de base**

### ***Descentralización y desconcentración***

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

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

En principio la transferencia de competencias impulsa el fortalecimiento de la acción pública en el ámbito territorial y la ampliación de

los espacios de participación democrática de la población; además de brindar una respuesta eficaz a las demandas de satisfacción de las necesidades básicas y de servicios de la población local.

En este sentido, la descentralización está generalmente referida a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un estado: "Transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos..."<sup>2</sup>; mientras la desconcentración se entiende como la delegación y distribución del espacio administrativo y de los recursos: "Mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento."<sup>3</sup>

### **Competencia**

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

### **Atribuciones privativas**

Uno de los aspectos centrales del debate sobre la descentralización y/o desconcentración de la competencia de seguridad ciudadana es el

---

2 Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Art. 3.

3 IBID



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

A propósito del uso privativo de la fuerza en el estado moderno, Max Weber en su libro *Economía y Sociedad*<sup>4</sup> (1969: 1056) plantea el "monopolio de la coacción física legítima", para afirmar que la coacción no es en modo alguno el medio normal y único del Estado, pero sí su medio específico. Así, sólo el estado puede conceder el derecho de la coacción física en la medida en que él lo permita, puesto que éste se considera como fuente única del "derecho" de coacción.

La Carta Política del Ecuador en su artículo 184 dispone que: "La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley"<sup>5</sup>. No obstante, el Estado y sus instituciones, en particular la Policía Nacional, el Poder Judicial y la Judicatura, incumplen su objetivo básico en el orden público y la seguridad, en buena medida porque han perdido credibilidad y confianza de la ciudadanía.

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

---

4 WEBER, Max 1969. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económico, México Tomo II,  
5 Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito. Documento electrónico, <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo07.html>

### ***Atribuciones concurrentes***

Las atribuciones concurrentes son ejecutadas por varias instituciones y pueden ser compartidas entre diferentes entidades; éstas se aplican en sectores complejos desde un punto de vista técnico y financiero, tal es el caso de los servicios de salud y educación (CONAM, GTZ: 2001: 16)<sup>6</sup> y también, los de determinadas atribuciones de la convivencia social. En relación con la competencia de seguridad ciudadana, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 63, N. 48) incorpora, entre las atribuciones del Concejo: "contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana, a la definición de las normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables..."<sup>7</sup>. Sin embargo, existe el peligro de que esta atribución produzca ambigüedad en la concurrencia, ya que podría ocasionar serios conflictos, descoordinación, superposición y, ausencia de responsabilidad en determinados aspectos y manifestaciones de la seguridad ciudadana.

### **La seguridad ciudadana y los gobiernos seccionales**

La Constitución del Ecuador de 1998 en su artículo 228 introduce el concepto de gobiernos seccionales autónomos: "...serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas."<sup>8</sup>

---

6 CONAM, GTZ. 2001. Competencias: ¿Qué descentralizar?. Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador. Quito

7 Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito. Documento electrónico, <http://www.estadec.org/Documentos/legislacion/Codificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>

8 Constitución Política de la República del Ecuador: 1998. Quito. Documento electrónico: <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo07.html>

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

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

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

9 El inciso segundo del Art. 231 de la Constitución dispone que "Los recursos correspondientes al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley."

10 Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito. Documento electrónico, <http://www.esta-de.org/Documentos/legislacion/Co-dificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>

## Seguridad ciudadana

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

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

A partir del progresivo involucramiento y empoderamiento del DMQ en los temas de seguridad y convivencia ciudadana, ha sido posible establecer con mayor claridad las diferencias y especificidades respecto del ámbito que comprende la seguridad pública o nacional, cuyo objetivo básico es el mantenimiento del orden público del Estado, a través de la eliminación del llamado “enemigo interno” a cargo de las Fuerzas Armadas. A pesar de ello, quedan todavía ámbitos y tareas de acción que aún no alcanzan a ser clarificadas, al punto que existe, especialmente en otras ciudades, reclamos y demandas de intervención de las Fuerzas Armadas (principalmente en el campo del control y represión de la delincuencia).

Desde el ámbito local, al parecer, existen determinadas condiciones favorables para que sean los municipios los que asuman esta competencia; en este sentido se afirma que: (i) el gobierno local se ha

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

## **Principios de la transferencia de competencias**

### ***Capacidad operativa para asumir una competencia***

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

Con la descentralización de la competencia de seguridad ciudadana, inevitablemente aparecen algunas preguntas, como producto del desconocimiento de la magnitud de la competencia. ¿Cuánto le cuesta al Estado la competencia de seguridad ciudadana y cuánto le costaría transferir esta competencia? ¿Cuánto le podría costar al gobierno local asumir dicha competencia? Precisar la magnitud de asumir

este ámbito supone determinar la cantidad de servicios que el gobierno local tiene a su cargo, los costos del personal, las inversiones para la adecuación de sistemas organizacionales; y, los costos ocultos, como son: coordinación, aprendizaje y transacciones, y riesgo financiero, especialmente cuando no se eliminan los gastos en el ámbito central. En este contexto, la experiencia de descentralización de determinadas competencias a través de convenios con los gobiernos seccionales ha sido, en general, desastrosa.

### **Argumentos a favor de la transferencia de la seguridad ciudadana**

Los argumentos más poderosos para descentralizar y desconcentrar las competencias y recursos a favor de los gobiernos seccionales son el agotamiento, la inoperancia y el descrédito del Estado centralista; además de la necesidad de recuperar el prestigio y credibilidad de los administraciones locales. Al parecer, la transferencia de la seguridad ciudadana facilitaría una respuesta eficaz a la demanda de la población en este tema, fortalecería la acción pública en el ámbito territorial y, ampliaría los espacios de participación democrática.

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

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

## **Argumentos en contra de la transferencia de la seguridad ciudadana**

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

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

## **Participación del DMQ en seguridad ciudadana**

En referencia a la participación que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – MDMQ ha tenido en el ámbito de la seguridad ciudadana, uno de los aspectos que más reflexiones y aprendizajes concitó fue su relación con la Policía Nacional. Los sucesos de la

rebelión de abril de 2005 revelaron que la policía es más cercana a las necesidades del gobierno de turno que a las de la ciudadanía, sin ni siquiera considerar que el Municipio de Quito había dotado de buena parte del equipamiento e incluso de gastos operativos a la Policía Comunitaria.

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

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

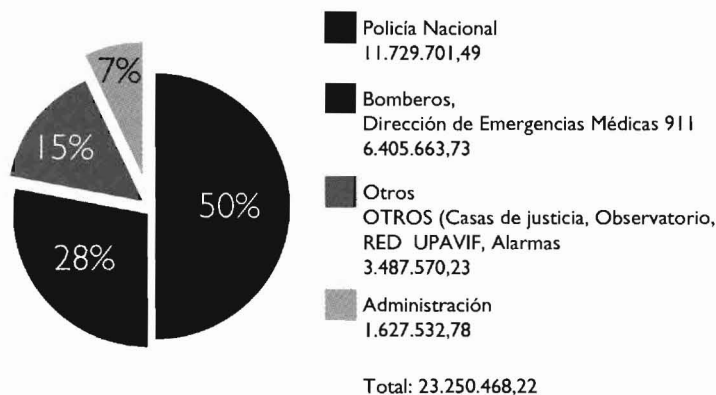
Proyecto	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Sistema Ojos de Águila	781.669,56	878.000,00	623.000,00	246.334,00	276.830,04	2.805.833,60
Central Metropolitana de atención		1.023.713,00	488.320,00	382.868,00	290.754,14	2.185.655,14
Operación y logística (camionetas, motos, combustible)		228.000,00	1.027.186,00	1.268.000,00	1.872.508,12	4.395.694,1
Seguridad zonas turísticas (c. histórico, mariscal)	47.743,36	80.000,00	100.000,00	45.449,93	81.461,59	354.654,88
Vigilancia aérea (Helicóptero)			760.000,00			760.000,00
Policía montada		125.600,00	18.000,00	30.000,00	71.760,00	245.360,00
Construcción de cuarteles y UPC		1.500.000,00	3.260.000,00	962.000,00	855.156,31	6.577.156,31
Otros proyectos						
Convivencia ciudadana*		529.000,00	823.000,00	1.220.000,00	1.749.283,50	4.321.283,50
Administración		283.000,00	491.000,00	380.000,00	450.830,67	1.604.830,67
<b>Total recursos entregados</b>	<b>829.412,92</b>	<b>4.647.313,00</b>	<b>7.590.506,00</b>	<b>4.534.651,93</b>	<b>5.648.584,37</b>	<b>23.250.468,22</b>

Fuente: Corposeguridad MDMQ

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



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



Fuente: Corposeguridad MDMQ 2006

dad en miras a estrechar las relaciones entre la policía y la comunidad y, fortalecer los mecanismos de supervisión para vigilar el comportamiento de sus funcionarios.

La creación de la Tasa de Seguridad Ciudadana refleja la capacidad del MDMQ de generar ingresos locales dentro de sus posibilidades; esta tasa ha constituido un factor clave de apoyo y soporte económico al Sistema de Seguridad del Distrito, en especial a la Policía Nacional, ya que se la ha dotado de equipamiento, vehículos, cuarteles, capacitación, tecnología, combustibles y, mantenimiento. Asimismo, a través de la tasa se ha contribuido al desarrollo de proyectos relacionados con la convivencia ciudadana y, fundamentalmente, se ha propiciado el compromiso de la ciudadanía a través de la participación y la consecuente vigilancia de los mecanismos para revertir estos recursos en beneficio de la comunidad, en el ámbito de la seguridad.

En términos generales, la experiencia de Quito en el ámbito de la seguridad ciudadana muestra que es posible abordarla en forma compartida con la Policía Nacional, dentro de una perspectiva integral. Sin

embargo, esta tarea bien puede ser un pretexto para que el gobierno central descargue su responsabilidad constitucional y legal de proporcionar recursos, especialmente económicos, para responder a esta obligación; conlleva asimismo el riesgo de trasladar las demandas y presiones de seguridad al gobierno local, especialmente por la contribución económica de la ciudadanía a través de la Tasa de Seguridad. Ello implica que el Municipio dé cuenta plenamente de todos los factores que generan o incentivan la violencia y delincuencia, lo cual no libera a las demás instituciones y actores que integran el sistema de seguridad ciudadana de sus obligaciones y responsabilidades en el tema.

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

## **Desafíos y propuestas**

La seguridad ciudadana constituye un tema multicausal, vinculado al desorden social, económico y político. Su complejidad y carácter multidimensional requiere una visión y acciones integrales, y responsabilidades compartidas. Sin embargo, el concepto de seguridad ciudadana se encuentra todavía en construcción. Esto ha dado lugar a que se incluyan en él atribuciones y funciones que corresponden a otras competencias, o a ninguna. Por lo tanto, su tratamiento debe enfocarse como sistema.

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

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

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

Probablemente sea conveniente descentralizar o desconcentrar

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

En este contexto, es fundamental construir una cultura ciudadana de solidaridad, de autoayuda y de ayuda mutua, para lograr que la ciudadanía participe en la estructuración de su propia sociedad, y no la habite como simple consumidora de servicios. Al respecto, cabe señalar que la participación no se impone verticalmente o desde arriba; las personas deben involucrarse como ciudadanas, como individuos y como comunidades. Por su parte, el gobierno central debe asumir la responsabilidad de impulsar y fortalecer la autonomía de los/as individuos y de las comunidades, debe brindarles el apoyo, la confianza, las capacidades y los activos que necesitan para asumir esa responsabilidad. Sin embargo, no faltan autoridades locales que plantean que el conocimiento y la capacidad “se forja al andar”, en la práctica. La experiencia en otras competencias no confirma necesariamente este criterio; al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de operadores/as de las competencias transferidas.

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

## Perspectivas

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

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