



Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur

Ricardo Córdova Macías
(Coordinador)

**EXPERIENCIAS MUNICIPALES
DE SEGURIDAD CIUDADANA
EN AMÉRICA DEL SUR**



EXPERIENCIAS MUNICIPALES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA DEL SUR

Coordinador

Ricardo Córdova Macías

Autores

Hugo Acero Velásquez

Andreina Torres

Gino Costa

Carlos Romero

María Victoria Llorente

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
© Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), ni de la Fundación Ford.

Primera edición, noviembre de 2010.
Impreso en los talleres de GRÁFIKA Imprenta y Diseño.
300 ejemplares
San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

ÍNDICE

Presentación	1
I. Cómo recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos	3
<i>Hugo Acero Velásquez</i>	
1. Guayaquil: liderazgo y trabajo en equipo, la solución	5
2. Bogotá y Medellín, dos ejemplos colombianos	9
3. Sao Paulo: profesionalización del trabajo policial	17
Anexo. Acuerdo interinstitucional para mejorar la seguridad de Guayaquil	24
II. Experiencias locales de seguridad ciudadana:	
El caso de Quito	35
<i>Andreina Torres</i>	
1. Introducción	35
2. Los antecedentes del problema	36
3. Marco institucional y regulatorio	40
4. El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana	45
5. El presupuesto de la seguridad ciudadana en Quito	56
6. Una mirada a los indicadores	48
7. Algunas conclusiones	67
Bibliografía	73
III. Respuestas institucionales a la inseguridad, a la violencia y al delito en Lima	77
<i>Gino Costa</i>	
<i>Carlos Romero</i>	
1. La ciudad de Lima	77

2. Características de la inseguridad, la violencia y el delito en Lima	79
3. Respuestas institucionales	82
3.1. Policía Nacional	82
3.2. Municipios	87
3.3. Juntas vecinales	93
3.4. Comités de seguridad ciudadana	94
4. Reflexiones finales	99
IV. Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá	105
<i>María Victoria Llorente</i>	
1. Introducción	105
2. Bogotá más segura	106
3. Gestión de la seguridad en Bogotá: liderazgo local, nuevos enfoques y continuidad	108
4. Hacia una experiencia de seguridad en Bogotá	114
5. Bibliografía	124
Autores	127

PRESENTACIÓN

"Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur" recopila cómo en las ciudades de Guayaquil, Quito, Lima, Bogotá y Medellín, los gobiernos locales impulsaron distintas iniciativas para buscar una salida a los problemas de inseguridad en sus municipalidades.

La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, en su informe: "Seguridad y Paz, un reto del país: recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador", reconoce y plantea claramente la necesidad de buscar mejores esquemas de colaboración y coordinación entre el nivel nacional y local para ayudar a prevenir la violencia y mejorar las condiciones de inseguridad en que vive la población. En este marco, se reconoce la contribución que puede realizarse desde los gobiernos locales, pero a partir de sus propias especificidades y competencias, entendidas como contribuciones complementarias a las que debe realizar el nivel central.

En estas páginas, el lector encontrará las conferencias presentadas en eventos recientes organizados por FUNDAUNGO. En el Foro: "Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur", realizado el 29 de enero de 2009, los expositores María Victoria Llorente, Gino Costa y Andreina Torres hicieron un análisis y reflexionaron sobre el tipo de acciones, resultados y limitaciones de los casos de Bogotá, Colombia; Lima, Perú; y Quito, Ecuador, respectivamente.

Además, a comienzos de 2010, FUNDAUNGO en conjunto con la Sub-Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización organizaron dos conferencias, el 17 de marzo y 26 de abril. En la primera, Hugo Acero Velázquez dictó la conferencia: "Experiencia local de seguridad ciudadana: el caso de Bogotá". En la segunda conferencia: "Recuperación de espacios públicos y seguridad ciudadana: los casos de Guayaquil y

Quito", Gustavo Zúñiga expuso el caso de Guayaquil; y Andreina Torres, el de Quito.

El presente libro, que aspira a constituirse en una fuente para la reflexión de los interesados en abordajes locales sobre la problemática de la inseguridad, se estructura en cuatro capítulos. En el primero, titulado: "Cómo recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos", Hugo Acero Velázquez presenta reflexiones sobre las experiencias recientes de Bogotá, Medellín, Guayaquil y Sao Paulo. En el capítulo dos, "Experiencias locales de seguridad ciudadana: el caso de Quito", se presenta la conferencia de Andreina Torres. En el capítulo tres se ha incluido: "Las respuestas institucionales a la inseguridad, a la violencia y al delito en Lima", escrito por Gino Costa y Carlos Romero; y para finalizar, en el capítulo cuatro, se incluye la conferencia de María Victoria Llorente: "Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá", la que fue publicada, previo a esta edición, en la Revista "Quórum", en el otoño de 2005.

El foro realizado en 2009 y las dos conferencias de 2010, así como la publicación de este libro han contado con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

Ricardo Córdova Macías
Director Ejecutivo
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
San Salvador, noviembre de 2010

I. Cómo recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos

HUGO ACERO VELÁSQUEZ

En toda América Latina la seguridad es uno de los temas que más preocupa hoy en día a los ciudadanos y a los Estados nacionales y locales. Sin embargo, hasta ahora, son pocas las experiencias documentadas donde los gobiernos, nacionales y locales, han logrado reducir los índices de violencia y delincuencia y los ciudadanos se sienten seguros a la hora de transitar por la calles e interrelacionarse con los demás.

A continuación, se expondrán algunas experiencias que han tenido buenos resultados en la recuperación de la seguridad de los ciudadanos. Antes de comenzar, es importante considerar algunos elementos comunes que tuvieron en cuenta estas experiencias a la hora de asumir la seguridad como política pública:

- La seguridad es un derecho que tienen los ciudadanos y son los Estados, nacionales y locales, los que deben garantizarla, en el marco del Estado de derecho.
- La seguridad garantiza los demás derechos. Debe ser vista en la región latinoamericana como cortapisa de los derechos humanos, y ser la política pública desde la cual se garantizan los demás derechos, como son los derechos a la vida, a los bienes, al desarrollo de la personalidad, a las diferencias religiosas, políticas, culturales, etc.
- La seguridad no es ni de derecha, ni de izquierda, simplemente es un derecho que debe garantizar cualquier gobierno, independientemente de su condición ideológica. En los últimos años, en América Latina, la seguridad de los ciudadanos se ha movido entre dos extremos, por un lado, la derecha que considera

que frente al delito hay que tener políticas de “mano dura” en términos de policía, justicia y prisión, y por el otro, los gobiernos de izquierda que creen que mientras no se acabe con la pobreza no podrán reducirse los índices de violencia y delincuencia. Dos posiciones extremas que no ven la importancia de la integralidad de la prevención y del control¹ para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

- La seguridad debe ser parte de la estrategia de desarrollo de las ciudades y países. Sin seguridad no hay inversión, sin inversión no hay empleo y sin empleo no hay desarrollo. Ningún país o ciudad con altos niveles de inseguridad atrae inversión, antes la espanta.
- La seguridad no es solo un problema de policías y de jueces, se requiere la participación de otras instancias, en particular de desarrollo social, para intervenir de manera integral territorios críticos de alta violencia y delincuencia.
- Se requiere una política pública integral de Estado que vaya desde la represión hasta la prevención del delito y que supere los periodos de gobierno.
- Se requiere el liderazgo de quien gobierna, llámese presidente, gobernador o alcalde para dirigir el tema y lograr la coordinación de las distintas instituciones que tienen que ver con la prevención y con el control, en el marco del Estado de derecho.

A continuación se expondrán, brevemente, experiencias sobresalientes en América Latina en la recuperación de la seguridad de los ciudadanos, comenzando por la de Guayaquil en Ecuador, en donde el alcalde, a pesar de no tener responsabilidades constitucionales ni legales en materia de garantía de la seguridad de los ciudadanos, asumió el tema y obtuvo buenos resultados; siguen luego las experiencias de Bogotá y Medellín donde los alcaldes, responsables constitucionalmente del tema de seguridad, asumieron la gestión de este tema y desarrollaron políticas públicas integrales, y finalmente, la experiencia de Sao Paulo, donde desde una visión típicamente

policiva y de justicia se logró importantes resultados en materia de reducción de la violencia.

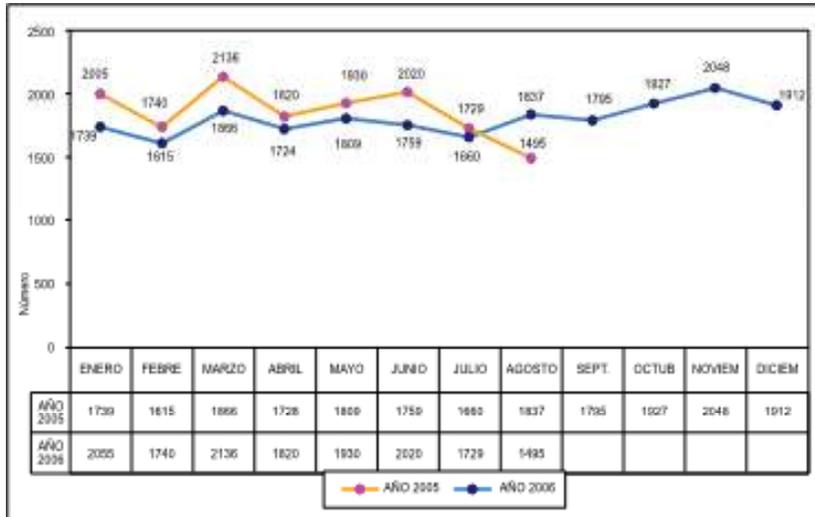
1. GUAYAQUIL: LIDERAZGO Y TRABAJO EN EQUIPO, LA SOLUCIÓN

En Ecuador los alcaldes no tienen responsabilidades claras y directas en materia de seguridad; la Ley de Régimen Municipal, les establece funciones típicas de una autoridad de policía en materia de convivencia.² En el campo de la seguridad, esta misma Ley, en su artículo 154, establece que las municipalidades pueden (si quieren, no es obligatorio) relacionarse con la Policía Nacional Civil para:

- Formular políticas locales de protección, seguridad y convivencia ciudadana.
- Definición de formas de coordinación.
- Contribución, de acuerdo a las posibilidades, de financiamiento de la seguridad
- Participación en los procesos de evaluación de la seguridad ciudadana.
- Elaboración y ejecución de planes de protección de la población en riesgo.

Bajo este marco, a mediados del año 2006 en Guayaquil, según las cifras de la Policía Nacional del Ecuador, la mayoría de los delitos estaban aumentando, los ciudadanos se sentían inseguros y los medios de comunicación, a diario, transmitían noticias que demostraban que la violencia y la delincuencia campeaban en las calles, como se puede ver en el reporte de la Policía Nacional de delitos denunciados hasta el mes de agosto de ese año.

**Gráfica 1. Total de denuncias por diferentes delitos.
(comparativos años 2005-2006)
Policía Nacional de Ecuador**



Frente a esta situación, el alcalde Jaime Nebot, presionado por los ciudadanos que le exigían liderazgo y con base en las mínimas facultades que le otorgaba la Ley de Régimen Municipal, en el mes de junio de 2006 convocó a las autoridades de seguridad y justicia, a los gremios económicos y a los medios de comunicación a trabajar en equipo para enfrentar los problemas de inseguridad por los que atravesaba la ciudad.

Su estrategia fue muy simple y efectiva y se puede describir a través de los siguientes pasos:

1. Elaboró un rápido diagnóstico de violencia y delincuencia con la ayuda de expertos en materia de seguridad ciudadana.
2. Tan pronto tuvo el diagnóstico, convocó a todas las autoridades de seguridad y justicia,³ a la Cámara de Comercio y a las asociaciones de los medios de comunicación, les presentó el diagnóstico de violencia y delincuencia y los invitó a trabajar en equipo, para lo cual, todas las instituciones representadas

deberían firmar un pacto público de compromiso por la seguridad de Guayaquil, el cual se elaboraría de manera conjunta y se firmaría quince días después.

3. Después de esta reunión, en coordinación con las instituciones involucradas, se elaboró el **Acuerdo Interinstitucional para Mejorar la Seguridad de Guayaquil**, el cual, como puede observarse en el Anexo, contiene, en su mayoría, las funciones constitucionales y legales que deben ejecutar en el marco de la ley las instituciones involucradas en el Acuerdo.
4. A los quince días, el alcalde Jaime Nebot, citó a una rueda de prensa y en presencia de los medios de comunicación los responsables de las instituciones convocadas firmaron el Acuerdo y se comprometieron a entregar resultados todos los meses de manera pública, en una rueda de prensa. Este acuerdo se firmó bajo los siguientes principios:
 - Cada institución hace lo que le corresponde,
 - Lo hace de la mejor manera, y
 - Responde públicamente por los resultados.
5. Todos los meses (desde junio de 2006 hasta marzo de 2008), antes de la rueda de prensa, se realizaba, en un recinto aparte, un Comité de Seguridad, donde cada institución reportaba sus logros, se estudiaban las estadísticas del mes comparadas con el mismo mes del año anterior, se discutían planes y se tomaban decisiones para el mes siguiente. Una vez terminado el Comité de Seguridad, se iniciaba la rueda de prensa y cada uno de los responsables institucionales entregaba su informe y el alcalde presentaba las estadísticas del mes.⁴
6. La Cámara de Comercio y las asociaciones de periodistas realizaban control y seguimiento a los compromisos.

Adicionalmente a la firma de este Acuerdo, la Administración Municipal elaboró durante el segundo semestre de 2006 el Plan de Equipamientos de Seguridad, Justicia y Convivencia, el cual se comenzó a ejecutar a comienzos de 2007.

Con todas estas acciones, en lo que restaba de ese año (2006), se logró que los resultados en materia de seguridad mejoraran, de once (11) delitos reportados bajaron seis, en 2007 disminuyeron nueve (9) y solo aumentaron dos (2) y en 2008, desafortunadamente por las disputas políticas entre el alcalde y el presidente, que llevó a que la Policía Nacional se retirara del **Acuerdo Interinstitucional para Mejorar la Seguridad de Guayaquil**, por órdenes del Gobierno Nacional, aumentaron ocho (8) delitos y solo disminuyeron tres (3), como se puede ver en el siguiente cuadro, el cual recoge los principales delitos en contra de la vida e integridad de las personas y en contra de la propiedad:

Cuadro 1. Total denuncias receptadas en el Ministerio Fiscal años 2005 a 2008.

Denuncias registradas en las Oficinas de Ministerio Público en Guayaquil					
Principales Delitos contra las Personas					
DELITO	2005	2006	2007	2008	% 2007 - 2008
HOMICIDIO	308	↑ 331	↓ 224	↑ 259	15.6
PLAGIO	834	↓ 692	↓ 607	↑ 666	9.7
ROBO AGRAVADO	3009	↑ 5602	↓ 5196	↓ 4686	9.8
SECUESTRO EXPRESS	214	↑ 308	↓ 224	↓ 203	9.3
VIOLACIÓN	657	↓ 481	↑ 494	↑ 531	7.5
Principales Delitos contra la Propiedad					
DELITO	2005	2006	2007	2008	% 2007 - 2008
ROBO SIMPLE	15786	↓ 10942	↓ 7998	↓ 7471	6.6
HURTO	2898	↓ 2269	↓ 1188	↑ 1252	5.4
ROBO EN DOMICILIO	769	↑ 1335	↓ 1138	↑ 1217	7.0
ROBO DE VEHÍCULOS	2720	↓ 2434	↑ 2686	↑ 3522	31.0
ROBO EN LOCAL COMERCIAL	539	↑ 968	↓ 915	↑ 931	1.7
ROBO EN BANCO	2	↓ 5	↓ 3	↑ 7	133.0

De esta experiencia se puede concluir que:

- Es importante el liderazgo de quien gobierna para la adecuada gestión de la seguridad.
- El trabajo en equipo es fundamental.
- Se requiere socializar las estrategias para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia y entregar resultados públicos de manera periódica.
- Es muy importante la participación de organizaciones de la sociedad civil en la contraloría y seguimiento de las políticas.
- El tema no debe ser parte de las disputas políticas entre los gobiernos nacionales y locales.
- La Policía no debe ser parte de las disputas políticas, en la medida en que sus funciones constitucionales y legales se deben a los ciudadanos, a los cuales les debe garantizar la seguridad independientemente de las ideologías que profesen. La Policía es un ente estatal y no pertenece a los partidos, ni a los gobiernos de turno.

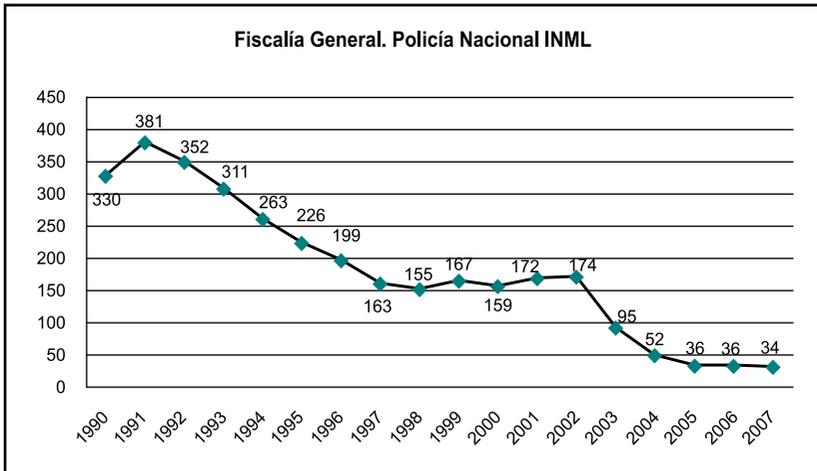
2. BOGOTÁ Y MEDELLÍN, DOS EJEMPLOS COLOMBIANOS⁵

Las dos ciudades, en los últimos años, se han constituido en ejemplo importante a nivel nacional e internacional por sus desarrollos sociales, procesos de transformación urbana y por la reducción de la violencia. En este último campo, se consolidan como ciudades que garantizan cada vez más el derecho a la vida. Tanto en Bogotá como en Medellín ha sido característico el hecho de transitar de un modelo de seguridad basado en la trilogía: policía, justicia y cárcel (modelo coercitivo), hacia la garantía y preservación de los derechos y libertades con políticas integrales que van desde lo preventivo hasta lo coercitivo.

En 1991, Medellín tuvo su más alta tasa en la historia de la ciudad, con 381 homicidios por cada 100 mil habitantes, es decir 6,700 homicidios; con esta tasa se puede asegurar que Medellín, en

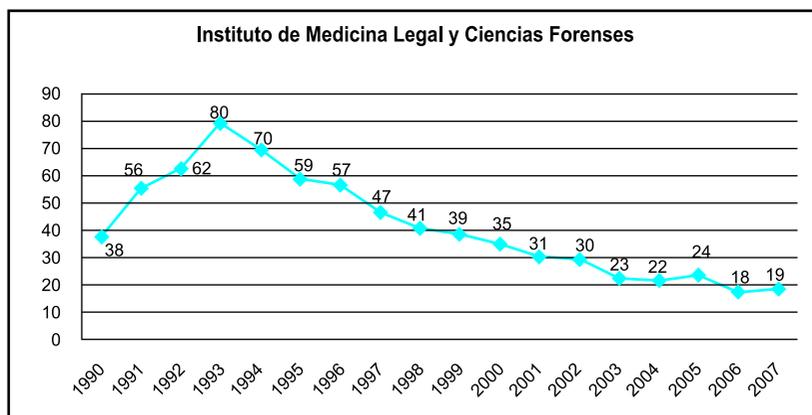
ese momento, era la ciudad más violenta del mundo. A partir del año 1992 esta violencia comienza a ceder y la tasa cae a 154 en el año 1998; nuevamente, a partir del año 1999 sube y en 2002 se sitúa en 174; finalmente, de manera ejemplar, desde el año 2003 cae este indicador a 34 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007.

Gráfica 2. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, Medellín 1990 a 2007.



En el caso de Bogotá, el año más violento fue 1993 con una tasa de 80 homicidios por cada 100 mil habitantes, es decir, que en la ciudad en ese año se registraron 4,383 homicidios. A partir del año 1994 comienza a caer este indicador hasta situarse en 19 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007.

Gráfica 3. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, Bogotá 1990 a 2007.



Es importante destacar cómo desde dos escenarios completamente distintos los resultados son más o menos los mismos en materia de reducción de violencia. En Medellín, durante los años 80, 90 y comienzos de este siglo, los grupos armados del narcotráfico, guerrillas, delincuentes organizados y paramilitares controlaron y se disputaron amplias zonas de la ciudad, sin que el Estado, especialmente organismos de seguridad y justicia hicieran esfuerzos importantes para retomar el control territorial, como lo plantea el actual alcalde de la ciudad, Alonso Salazar: “Se podría asegurar que durante esos años en Medellín hubo ausencia de Estado, especialmente en materia de seguridad y justicia, y los distintos grupos delincuenciales pudieron ejercer control territorial y violencia en la mayoría de las comunas. Para esas épocas, hay que destacar el valor y trabajo de muchas organizaciones de la sociedad civil, que en medio de tanta violencia, amenaza y poca protección del Estado, con sus acciones culturales, académicas y de desarrollo, se resistieron a alinearse en cualquiera de los bandos en conflicto y a caer en la lógica de la violencia.”

En el caso de Bogotá, la realidad fue particularmente distinta. Una ciudad que creció producto del desplazamiento campesino después de la violencia de mediados del siglo pasado y que fue creando

reductos poblacionales sin una adecuada planeación que permitiera a sus nuevos habitantes descifrar rápidamente el qué y el cómo de la ciudad y cómo se podía vivir racionalmente en ella.

Estas características de la ciudad generaron sentimientos de desarraigo, desadaptación social, conflictos, una aguda territorialidad (yo soy de este barrio, de esta comunidad, nosotros venimos de tal zona rural, yo soy de esta ciudad y los demás no, etc.), y, por encima de todo, un deseo de sobrevivir a toda costa, de salir adelante, aunque fuese pasando por encima de los demás.

En medio de este individualismo y anonimato en que se movían los ciudadanos, la delincuencia y la violencia generalizada, durante los años ochenta y comienzos de los noventa, encontraron un nicho propicio para reproducirse y crecer, al igual que las conductas ciudadanas que afectaban la convivencia. La violencia no sólo se manifestaba en la violencia propia que genera la delincuencia organizada y común, sino que estaba presente en la vida cotidiana. Así, la ciudad no solo tenía los habituales problemas, sino que sus habitantes contribuían con sus actitudes a hacer más difícil la convivencia en la ciudad. La suma de todos estos comportamientos se tradujeron en un incremento paulatino de violencia, inseguridad y desarraigo, hasta llegar a niveles que podían clasificarse como epidémicos.

Realidades distintas en estas dos ciudades, donde crecieron la violencia y la delincuencia, sin que los gobiernos locales y nacionales hicieran esfuerzos importantes para evitarlo, especialmente los gobiernos nacionales de la época que dedicaron buena cantidad de recursos a la policía para combatir los carteles de la droga y descuidaron la seguridad de los ciudadanos en las calles.

Hoy, después de los logros alcanzados en materia de reducción de la violencia, Bogotá y Medellín se constituyen en experiencias exitosas de intervención sostenida para hacer de la seguridad ciudadana un bien público, como resultado de la acción política y quizá de factores que aún no han sido documentados, pues no es posible atribuir a uno solo, tales resultados.

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre los aspectos comunes que han hecho de estos esfuerzos un modelo para otras ciudades y países de la región.

a. Institucionalización de la seguridad en cabeza del alcalde

De acuerdo con la Constitución Nacional (Artículo 315) y la Ley 63 de 1993, los alcaldes en Colombia son los jefes de policía y tienen el deber de velar por el orden público y la convivencia en sus territorios. No obstante, estos asuntos tradicionalmente han sido delegados en la Policía Nacional y otras fuerzas de seguridad del Estado.

En Bogotá, desde 1994, los alcaldes⁶ asumieron la vigilancia y el liderazgo que les correspondía en esta materia, a través de una Consejería de Seguridad, que dependía directamente del alcalde. Este hecho marca un hito relevante en el proceso de institucionalización de las decisiones en materia de seguridad ciudadana. Posteriormente en 1998 se crea, a instancias de la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

En Medellín, los alcaldes, durante los años noventa, hicieron muy poco para transformar la realidad violenta y de control territorial que ejercían los grupos armados ilegales y de la delincuencia común y solo hasta finales del año 2002, el Gobierno Nacional tomó la decisión de intervenir en uno de los territorios controlados, la Comuna 13, hecho que marcó el sendero para que la institucionalidad en los siguientes años se decidiera a seguir recuperando la seguridad en todo Medellín.

Con la llegada de Sergio Fajardo a la alcaldía (2004 – 2007), se consolidaron las acciones de recuperación de los territorios y el liderazgo del alcalde en el manejo de la seguridad en la ciudad, a través de la Secretaría de Gobierno, situación que hoy continúa con la administración del alcalde Alonso Salazar (2008 – 2011), quien fue Secretario de Gobierno.

b. Estructura administrativa para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana

Cuando el alcalde, como responsable de las decisiones de un municipio, asume el compromiso de velar por la seguridad ciudadana sin delegar en la fuerza pública esta labor, se garantiza la integridad de las acciones, a través de la administración y de la asignación de los recursos que son necesarios para tal fin, en un proceso continuo y no como una acción aislada o contingente.

Las estructuras institucionales para el manejo de la seguridad en Bogotá y en Medellín se han ido fortaleciendo, bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno, institución que orienta y coordina la formulación de políticas, planes y programas dirigidos a garantizar la convivencia pacífica, el respeto de los derechos humanos, la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en las ciudades, así como la formulación de políticas, planes y programas del sistema de justicia y solución de conflictos. Para el caso de Bogotá la Secretaría de Gobierno cuenta con la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Para financiar las labores de apoyo logístico e institucional a los organismos de seguridad, a las fuerzas armadas y de policía, estas dos ciudades cuentan con instituciones creadas para tal fin, como es el caso del Fondo de Vigilancia y Seguridad en Bogotá y la Empresa Metropolitana para la Seguridad, METROSEGURIDAD en Medellín.

c. Coordinación interinstitucional

Las problemáticas asociadas a la inseguridad ciudadana se constituyen en un riesgo para la garantía de la vida, dignidad y bienes de las personas, en tal sentido la máxima autoridad territorial (el alcalde) requiere la acción cooperada de las distintas instituciones responsables de la seguridad y la justicia presentes en él, para identificar, prevenir, mitigar y controlar hechos de violencia y

delincuencia. De esta manera, la identificación de problemas es más exacta cuando los distintos entes de seguridad y justicia se reúnen a analizarlos y las posibles soluciones tienen más posibilidades de éxito.

Bajo el liderazgo de los alcaldes, las administraciones de Bogotá y de Medellín apalancaron sus decisiones en el Consejo de Seguridad como máxima instancia de análisis, concertación y dirección. De esta manera, las administraciones municipales lograron crear equipos de trabajo interinstitucionales que se constituyeron en factores de éxito en el proceso de recuperación de la convivencia, la seguridad y de la confianza ciudadana en las instituciones.

d. Sistemas de información confiables: Focalización y priorización

Bogotá y Medellín tienen problemas específicos en materia de seguridad ciudadana y para dimensionar la conflictividad, la violencia y la delincuencia, cada ciudad desarrolló y puso en funcionamiento un sistema de información que aporta análisis detallados en estos temas para tomar decisiones y evaluar las acciones que se ejecutan. En Bogotá está el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), y en Medellín, el Observatorio de Violencia.

e. Planes integrales de convivencia y seguridad

Las dos ciudades enfrentaron sus problemas de violencia y delincuencia con planes integrales de convivencia y seguridad. En el caso de Bogotá, a partir de 1995, se diseñó y puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia fundamentado en la cultura ciudadana, que buscaba el acatamiento voluntario de las normas por parte de los ciudadanos y la acción legítima del Estado. Un plan que contó con proyectos, programas y recursos orientados a fortalecer la acción de la Policía Nacional y de las autoridades de justicia y a prevenir los hechos de violencia y delincuencia que afectaban la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Un plan que, sin

descuidar las acciones coercitivas y de acción de la justicia, se orientó a fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos al interior de los hogares, entre particulares y entre las comunidades.

En el caso de Medellín, la ciudad, desde la administración del alcalde Sergio Fajardo identificó dos problemas y retos importantes a atender, como son las desigualdades sociales profundas (deuda social acumulada) y la violencia con raíces hondas que se trasmite y se multiplica.

Para enfrentar estos dos problemas, durante la administración del alcalde Fajardo, sin descuidar la atención de seguridad y justicia sobre los problemas de violencia y delincuencia, se le apostó a la educación y al desarrollo social.

En esta misma línea, la nueva administración del alcalde Alonso Salazar ha continuado con el énfasis en el desarrollo social en las siguientes áreas:

- Gestión pública transparente y responsable,
- Seguridad ciudadana,
- Urbanismo social,
- La educación, y
- Una apuesta por lo social.

En las estrategias de seguridad de Bogotá y Medellín, la Policía Nacional de Colombia juega un papel central de disuasión, cercanía a las comunidades y control y coerción de las conductas contravencionales y delictuales. Para mejorar la gestión de esta institución en las dos ciudades, las autoridades locales han realizado importantes esfuerzos financieros para fortalecerla en los campos de:

- Instalaciones (estaciones, subestaciones, Centros de Atención Inmediata -CAI-).
- Comunicaciones (centrales únicas de comunicaciones de seguridad y emergencias, compartidas con las instituciones de defensa civil, radios portátiles, radios base y radios móviles).

- Movilidad (carros, motos, caballos, bicicletas, etc.).
- Formación del recurso humano de la institución en temas de convivencia.

Este fortalecimiento le ha permitido a la Policía tener un mejor desempeño y contribuir en el logro de los resultados hasta ahora alcanzados por las dos ciudades. La Policía, tanto en Bogotá como en Medellín, hace parte de los equipos de gobierno municipales, a través de los respectivos comandantes.

f. Evaluación externa, garantía de la continuidad de la política

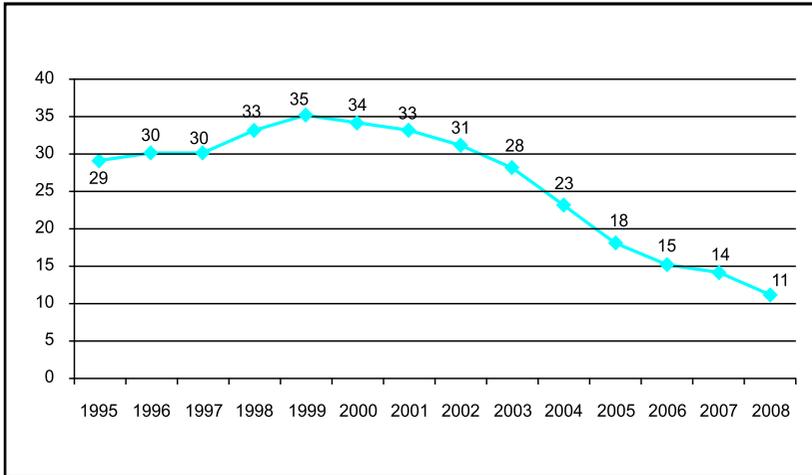
El sector privado, a través del programa “Bogotá Cómo Vamos”, de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país (El Tiempo) y una reconocida ONG, desde 1997 realizan seguimiento y control semestral de los resultados del Plan de Seguridad, a través de las cifras de violencia y delincuencia y de encuestas de victimización y percepción de seguridad. Con las mismas características en Medellín viene trabajando “Medellín Cómo Vamos”.

Cabe destacar, cómo estos programas se han constituido en la garantía de continuidad de la política pública en este campo, en la medida en que le exige a la administración la rendición de cuentas periódicas, presenta propuestas y con cada cambio de gobierno invita a las nuevas administraciones a sostener los programas y proyectos que tuvieron resultados.

3. SAO PAULO: PROFESIONALIZACIÓN DEL TRABAJO POLICIAL

El Estado de Sao Paulo⁷ en Brasil tiene una población de 41 millones de habitantes y en el año 1999 registraba una tasa de 35 homicidios por cada 100 mil habitantes y en los últimos diez (10) años ha logrado reducirla a 11, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, Sao Paulo 1995 a 2008.



¿Qué fue lo que realizaron las autoridades de este Estado para lograr esta importante reducción de la violencia? Con base en los escritos de Tulio Kahn, Coordinador de Análisis y Planificación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Estado, y del conocimiento directo de esta experiencia, vamos a exponer las principales acciones desarrolladas que posibilitaron estos resultados.

Los gobiernos de Mario Covas, Geraldo Alckmin y José Serra centraron su política de seguridad en el fortalecimiento de la gestión administrativa de la SSP, en particular en el fortalecimiento de las policías Civil y Militar⁸ con un aumento sustancial del presupuesto, que no sólo se invirtió en la compra tradicional de vehículos, armas, comunicaciones, etc., sino que se le dio prioridad a la adquisición de sistemas de información, inteligencia, capacitación del recurso humano y la mejora del servicio al ciudadano. Las siguientes son las estrategias desarrolladas:

1. Manejo profesional y civilista de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública (SSP). La SSP del Estado de Sao Paulo es la

responsable de la seguridad pública⁹ y tiene bajo su responsabilidad las siguientes instituciones que prestan sus servicios en todos los municipios del Estado: el Departamento Penitenciario que administra todas las cárceles y penitenciarías, la Policía Civil que tiene funciones de policía judicial, la Policía Militar que garantiza la seguridad de los ciudadanos, el Cuerpo de Bomberos y el Departamento de Tránsito.

Esta Secretaría, desde finales de los años noventa, se ha venido profesionalizando, a través de:

- El nombramiento de directores expertos conocedores del tema de la seguridad pública y del manejo civilista que se le debe dar a este tema.
- Modernización de la estructura administrativa y operativa de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Profesionalización de los mandos de dirección, diseño de políticas de seguridad y seguimiento y control de las mismas.
- Involucramiento de profesionales distintos a policías y militares en el manejo de la seguridad pública.
- Profesionalización de todos los funcionarios de las instituciones que hacen parte de la SSP.

2. Cambio cultural en la gestión operativa de las policías

que se fundamentó en la valoración de los diagnósticos empíricos de la delincuencia y en la adopción de criterios técnicos y normas en las operaciones de las policías, para lo cual desarrollaron las siguientes herramientas:

- La creación de Infocrim para la georeferenciación de los hechos delictivos por días, horas y lugares. Con base en esta información se planea el trabajo diario de las policías y se asignan radio patrullas en lugares determinados dependiendo del tipo y la magnitud de la delincuencia. Esto permite medir la eficacia de las operaciones teniendo en cuenta la reducción de la delincuencia.

- La creación de Fotocrim con el registro de más de 300 mil delincuentes buscados o atrapados en flagrancia, lo que permite la identificación con fotografía y el seguimiento de sus acciones.
- Estudios sobre el *modus operandi* de los delincuentes y de las organizaciones criminales (1999).
- Estudios de victimización para estimar las tasas reales de la delincuencia (2006).
- Proyecto de identificación de sospechosos (2006) y mapeo de los mismos para definir la probable zona geográfica de residencia y de operatividad (2007).
- Vigilancia de las prisiones, de las conversaciones telefónicas de los reclusos e infiltración de informantes en estos lugares para recoger información estratégica.
- Estandarización de los Procedimientos Operativos Estándar (COP), para los diversos tipos de situaciones que deben atender las policías Militar y Civil.
- Creación del Departamento de Inteligencia de la Policía Civil y su programa de escuchas Guardián (2003).
- Se expidieron las “Normas para el Sistema Operativo de la Policía” (Norsop), que se fundamentan en el trabajo planificado diario, mensual y trimestral: Diario, el “Mapa-Force” preparado cada día, al comienzo de cada turno; ningún policía o patrulla sale a la calle sin información y sin un plan de trabajo predeterminado; Mensual, trabajo conjunto de la Policía Civil y Militar donde establecen áreas de especialización y reuniones conjuntas para diagnosticar y planificar las acciones en cada área; y Trimestral, donde se reúnen los principales directores de la policía para determinar las macro-tendencias de la delincuencia en todas las regiones del Estado y para definir las políticas que se van a aplicar en cada uno de los municipios del Estado.

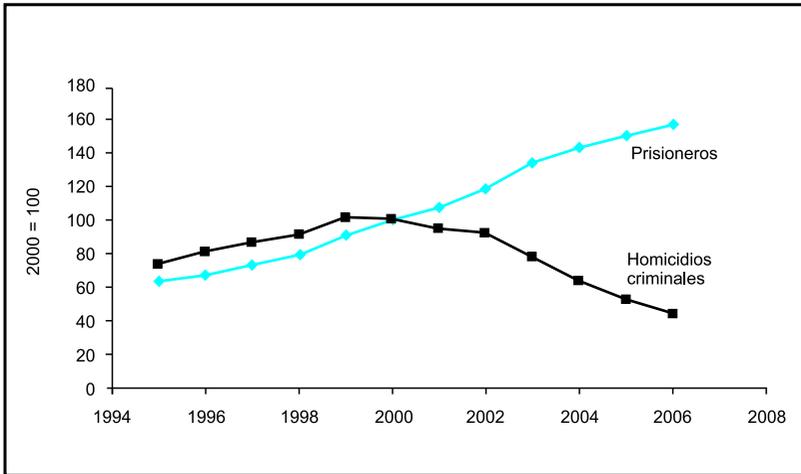
- Fortalecimiento y profesionalización de la investigación criminal, en cabeza de la Policía Civil, lo que permitió que los niveles de aclaración de los delitos pasaran del 21% en 2001 al 65% en el 2005.

De esta forma, las Policías (Civil y Militar) cambiaron su estilo de trabajo fundamentado en la intuición, por otro basado en la planificación, la evaluación y el seguimiento de resultados. Una nueva cultura que valora el diagnóstico empírico de la delincuencia, que adopta los criterios técnicos y normas en las operaciones de la policía, que hace hincapié en el seguimiento y evaluación de los resultados, que demanda el uso eficaz y eficiente de los recursos policiales y que le apuesta a la descentralización de las responsabilidades.

3. Concentración de esfuerzos operativos y de investigación frente a determinados delitos, a través de planes especiales:

- Plan para la Lucha contra el homicidio, con énfasis en la captura de asesinos (2001). Cabe anotar que la mejoría en el esclarecimiento de los delitos y en la detención de los delincuentes hizo que se aumentara el número de reclusos en Sao Paulo, que al compararse con el número de los homicidios muestra dos tendencias opuestas, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 5. Los prisioneros y el homicidio criminal en el Estado de Sao Paulo.



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.

- Saturación de operaciones policiales en sitios controlados por grupos criminales (2006).
- Plan contra los delitos sexuales y atención a mujeres víctimas (2001).
- Construcción de nuevos establecimientos carcelarios.

4. Descentralización del servicio policial y atención cercana al ciudadano desarrollada a través de:

- Mayor responsabilidad y autonomía de cada una de las delegaciones de policía.
- Descentralización de la planificación de las operaciones, sobre la base de un diagnóstico exacto de los problemas de la delincuencia en cada zona.
- Reestructuración y creación de nuevos comandos y de unidades policiales más cerca a las comunidades, teniendo en cuenta la información de violencia y delincuencia de los sectores.

- Compatibilidad de los ámbitos territoriales de competencia de la Policía Civil y de la Policía Militar, para un mejor trabajo en equipo.
- Creación de la denuncia telefónica para obtener información acerca de los crímenes y criminales de la población (2000).
- Creación de la estación de denuncias de la Policía, a fin de facilitar la notificación electrónica de los crímenes por parte de la población, tales como el robo de vehículos, documentos y teléfonos celulares (2000).
- Creación de unidades de policía participativa para mejorar la atención al ciudadano y la eficiencia de investigación.
- Fortalecimiento de la Policía Comunitaria.

5. Disminución de riesgos. En este campo se desarrollaron los siguientes programas:

- Ley seca (prohibición venta y consumo de licor) en diecinueve municipios del Estado.
- Campañas de desarme voluntario.
- Registro de armas y control al porte y la tenencia.
- Programas especiales para evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía.
- Mejoramiento social de favelas y de entornos urbanos deteriorados.

Anexo

ACUERDO INTERINSTITUCIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE GUAYAQUIL

Las instituciones involucradas en el presente acuerdo nos comprometemos con la ciudadanía de Guayaquil a ejecutar una serie de acciones que buscan mejorar la seguridad ciudadana. Cada institución adquiere el compromiso público de responder por sus compromisos y de entregar a la ciudadanía los resultados de su gestión cada mes durante el segundo semestre de 2006, en un acto similar al que hoy se oficia.

I. COMPROMISOS DEL PRESIDENTE DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE GUAYAQUIL

- 1. Ejercer un control prioritario, severo y permanente sobre la actuación de los jueces penales**, muy especialmente en delitos contra las personas y la propiedad y comunicar al Consejo Nacional de la Judicatura los resultados de ese control, a fin de que este organismo sancione a los infractores con la máxima drasticidad que permita la ley.
- 2. Disponer dos jueces de turno y sus respectivos funcionarios y auxiliares judiciales por veinticuatro horas al día, para atender los requerimientos de los fiscales**, especialmente, los relacionados a las medidas cautelares.
- 3. Establecer una coordinación permanente entre los Presidentes de los Tribunales Penales y los Fiscales a fin de que las audiencias se realicen oportunamente**, para lo cual se hará la convocatoria en fechas en que los Fiscales y los Defensores Públicos, no se encuentren en turno o

comprometidos en otra diligencia judicial. Adicionalmente notificar con la debida antelación al Comando de la Policía para que puedan asistir los miembros de esta institución que tengan que declarar como testigos y lo hagan tantas veces como lo requiera el Tribunal, incluso cuando se encuentren en otras plazas.

II. COMPROMISOS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO DEL GUAYAS

- 1. Intervenir oportunamente en delitos de acción pública y de instancia oficial sin condicionar su actuación a la presentación de denuncia escrita por parte de la víctima.**
- 2. Impedir la impunidad de los delitos, mediante la conversión o cambio de la acción penal pública a la privada,** cuando está de por medio el interés público.
- 3. El Ministro Fiscal del Guayas realizará un seguimiento permanente y mantendrá la vigilancia prolija a las actuaciones de los fiscales,** en especial aquellos delitos que atentan contra la vida y la propiedad, persiguiendo al imputado y solicitando a los jueces el máximo de la pena permitida por la ley. Además, iniciar el correspondiente trámite administrativo y/o acción penal en contra de fiscales infractores.
- 4. No se permitirá ninguna irregularidad** a Fiscal, Juez o Policía que permita la impunidad de un delito. Al respecto el Ministro Fiscal iniciará las acciones que le competan para lograr la sanción de la autoridad infractora.
- 5. Establecer una coordinación permanente para que efectivamente se realicen las audiencias públicas de juzgamiento** y poder solicitar la condena de los acusados que hayan delinquido.
- 6. Los Fiscales estarán prestos a colaborar sin dilaciones, dentro del marco legal y procesal, en operativos** cuando lo demande la Fuerza Pública.

7. **Especializar un grupo de agentes fiscales en materias de delitos contra las personas y la propiedad**, lo cual logrará una mejor profesionalidad, coordinación y continuidad en esas áreas.
8. **Realizar turnos en las oficinas de la Fiscalía en la Policía Judicial, por veinticuatro horas al día**, para atender los requerimientos de la policía y la ciudadanía.
9. **Utilizar de manera permanente el formato de denuncia**, el cual contiene los elementos legales necesarios para una mejor formulación y actuación en los procesos.

III. COMPROMISO QUE ASUME EL COMANDO DE LA POLICÍA NACIONAL GUAYAS NO. 2

1. **Incorporar antes de 30 días a Guayaquil 213 policías nuevos.**
2. **Implementar una reestructuración operativa en la ciudad de Guayaquil**, nombrando un oficial de policía responsable por cada zona.
3. **Sancionar de manera drástica** a aquellos miembros de la institución que incumplan órdenes administrativas o resultaren involucrados en actos de corrupción.
4. **Mantener en buen estado y utilizar exclusivamente al servicio de la lucha antidelinquencial en la ciudad de Guayaquil, los equipos y bienes que la municipalidad entregue.**
5. **Implementar operativos de control de estupefacientes en los lugares identificados** en la ciudad de Guayaquil y aquellos que la ciudadanía denuncie.
6. **Realizar operativos semanales en coordinación con la Intendencia de Policía del Guayas** para evitar y sancionar contravenciones de policía.
7. **Intensificar la búsqueda de información e inteligencia para dar con el paradero de los delincuentes más**

- peligrosos** que conforman bandas organizadas en la ciudad de Guayaquil.
8. **Levantar mapas de vulnerabilidad y de riesgo** en cada una de las zonas de Guayaquil.
 9. **Reentrenar el personal policial del servicio urbano y de las unidades de policía comunitaria** en materia de procedimientos policiales, incluyendo la mediación de conflictos.
 10. **Establecer fuertes controles y medidas de seguridad en la emisión del certificado de antecedentes policiales (récord policial)**, para evitar su falsificación y para que sea confiable.
 11. **Coordinar la entrega de las partes de detención de manera inmediata para que el Fiscal pueda iniciar de inmediato la instrucción** y solicitar al juez la prisión preventiva, logrando legalizar dentro de veinticuatro horas la detención del imputado.
 12. **Destinar a las unidades de delitos contra las personas y la propiedad del Ministerio Público treinta agentes policiales**, los cuales serán escogidos directamente por el Jefe de la Policía Judicial del Guayas, lo que garantizará una mejor y fluida coordinación en la investigación del delito que afecta directamente a la seguridad ciudadana.
 13. **Establecer una mejor coordinación interna para que los testigos esenciales del Fiscal** (el policía que hizo la detención, el policía que realizó la investigación y el policía que reconoció la evidencia) **acudan y no falten a las audiencias y diligencias del proceso.**
 14. **Garantizar, en coordinación con la Comisión de Tránsito de Guayas, la vigilancia en las vías en las cuales se ha incrementado y en las que se incrementará la intensidad de la iluminación**, las cuales se han recomendado a la ciudadanía utilizarlas preferentemente para su transportación nocturna.

IV. COMPROMISOS QUE ASUME LA FUERZA DE TAREA CONJUNTA FTC-2 DE GUAYAS

1. **Focalizar las acciones en contra del instrumento principal del crimen y robo organizado;** esto es: la tenencia ilegal de armas, fortaleciendo la tarea del control en toda la ciudad con el apoyo de la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas, para lo cual se harán operativos sorpresivos, puntuales o masivos en sitios diferentes de la urbe o en lugares permanentes como las paradas y estaciones de transferencia de la metro vía y de buses urbanos. Todo esto acompañado de un plan comunicacional para que se conozcan las reformas a la Ley de Control de Armas y Explosivos, que modifican drásticamente las sanciones que regirán a partir del 18 de julio del 2006, esto es, reclusión menor de tres a seis años y multas de hasta mil a cinco mil dólares a quien porte armas sin los respectivos permisos.
2. **Tomar las medidas pertinentes para destruir públicamente esas armas para que no vuelvan a ser utilizadas por los delincuentes.**

V. COMPROMISO QUE ASUME LA COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL GUAYAS

1. **Realizar operativos de retiro de circulación a los vehículos sin placas originales emitidas por la Institución o Dirección Nacional de Tránsito, sean estos particulares o de alquiler,** así como también, a los vehículos de instituciones públicas, ministerios, subsecretarías, gobernación, jefaturas y tenencias políticas, prefectura, consejo provincial, alcaldías, municipios, comisión de tránsito, cuerpo consular, Corte de Justicia y jueces civiles, penales, tránsito, trabajo, fiscalías; entre otros. Cuerpo de Bomberos, IESS, Pacifictel, CATEG, Direcciones Regionales de Salud, Trabajo, etc., Tanqueros de Combustible, Agua, etc., volquetas,

camiones, motos, entre otros. A partir del día 1 de julio de 2006 inclusive, se iniciarán dichos operativos.

2. **Cooperación inmediata en los operativos antidelinquenciales** cuando lo requiera la Fuerza Pública.
3. **Garantizar, en coordinación con la Policía Nacional, la vigilancia en las vías en las cuales se ha incrementado y en las que se incrementará la intensidad de la iluminación**, las cuales se han recomendado a la ciudadanía utilizarlas preferentemente para su transportación nocturna.

VI. COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD, A TRAVÉS DE LA CORPORACIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA DE GUAYAQUIL:

1. Equipar con medios de movilización a la Policía Nacional acantonada en Guayaquil.

- Se adquirirán 100 camionetas que servirán para ampliar la cobertura del patrullaje que realiza la Policía Nacional en Guayaquil, las mismas que contarán con sistemas de localización incluidos.

Fecha de Entrega: Enero del 2007, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.

- Adquirir 230 motos, que servirán para el patrullaje y la cobertura que realiza diariamente la Policía Nacional en la ciudad de Guayaquil.

Fecha de Entrega: Enero del 2007, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.

- Adquirir 100 balizas para la Policía Nacional acantonada en Guayaquil.

Fecha de Entrega: Diciembre de 2006, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.

2. **Equipar con medios de comunicación a la Policía Nacional acantonada en Guayaquil.** Adquirir 126 radios móviles y 335 radios portátiles con sus respectivas baterías y accesorios.
Fecha de entrega: Noviembre de 2006, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.
3. **Establecer un Sistema de Auditoría y Control de Bienes** periódico y permanente para que, los bienes que se adquieran y que sean entregados a la Policía Nacional se los utilice en la ciudad de Guayaquil y se garantice su buen estado de funcionamiento.
4. **Adquirir un sistema único de llamadas y despacho de emergencias.** Se dotará a la ciudad de Guayaquil de un sistema único de atención de llamadas y atención de emergencias eficiente.
5. **Equipar con equipos técnicos a la División de Criminalística de la Policía Judicial del Guayas.** Se iniciará en los próximos días los procesos legales para el equipamiento con última tecnología de los laboratorios de criminalística de la Policía Judicial del Guayas, a fin de facilitar el esclarecimiento de los delitos con equipos tales como ADN, sistema de impresiones dactilares, sistema de registro de balística, microscopio electrónico de barrido de pruebas en la escena del crimen, entre otros.
6. **Construir y equipar un nuevo pabellón en la Penitenciaría del Litoral.** Se edificará un moderno pabellón de la penitenciaría del litoral en un período de ocho meses contados a partir de este mes de junio y se financiará de manera permanente su funcionamiento anual. Así mismo, se lo dotará de equipos y mobiliario una vez construido.
7. **Trabajos de prevención en seguridad ciudadana.** Se continúan los trabajos en la fase preventiva de la seguridad ciudadana, bajo la dirección del Soc. Gaitán Villavicencio, en políticas alternativas para la prevención del delito y de la Sra.

Nelsa Curvelo en la desarticulación de pandillas, como se lo ha venido haciendo hasta ahora.

- 8. Poner en funcionamiento un observatorio del delito con la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL).**
- 9. Continuar con el Plan de Vigilancia de Rutas Alumbradas, fase 1.** Coordinar con la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas el plan de covigilancia en su primera parte en las rutas alumbradas, con el propósito de recomendar su uso, especialmente en las noches, mientras que se avanza en una segunda etapa del plan, vigilando los resultados.
- 10. Apoyar los operativos de control de armas.** En coordinación con las Fuerzas Armadas y con el apoyo de la Policía Nacional y de la Comisión de Tránsito del Guayas, realizar los operativos de control de armas para reducir la tenencia ilegal de armas en Guayaquil, vigilando los resultados.
- 11. Apoyar el control de vehículos sin placas.** En coordinación con la Comisión de Tránsito del Guayas y con el apoyo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, realizar operativos con el propósito de retirar de circulación aquellos vehículos que no utilicen las placas que otorga la Comisión de Tránsito del Guayas o la Dirección Nacional de Tránsito, vigilando los resultados.

Guayaquil, Junio de 2006

Siguen firmas

NOTAS

1. Represión en el marco del Estado de derecho y ejecutada por las instituciones legítimamente constituidas.

2. Art. 167.- En materia de justicia y policía, a las administraciones municipales les compete:

- a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales;
- b) Cuidar de que se cumplan y hacer cumplir las disposiciones sobre higiene, salubridad, obras públicas y uso de vías y lugares públicos;
- c) Autorizar la realización de juegos y espectáculos públicos permitidos por la Ley, impedir los que están prohibidos y reprimir en los casos de infracción;
- d) Mantener y garantizar la exactitud de pesas y medidas;
- e) Reglamentar, previa aprobación del Concejo, el funcionamiento de ventas ambulantes, procurando reducir al mínimo tal sistema de comercio y supervigilar que las disposiciones sobre el particular tengan cumplida ejecución;
- f) Controlar la propaganda que se haga por avisos comerciales, carteles y demás medios y perseguir la que se hiciera contraviniendo las ordenanzas mediante el empleo de altavoces;
- g) Aplicar las sanciones previstas en esta Ley, las que serán impuestas por los comisarios, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal, para el juzgamiento de las contravenciones;
- h) Poner a los infractores a órdenes de los Comisarios;
- i) Investigar y esclarecer las infracciones en materias municipales perpetradas en el cantón; y,
- j) Colaborar con la Policía Nacional y obtener la cooperación de ésta para que las respectivas tareas se cumplan eficazmente.
- k) Requerir la cooperación de la Policía Nacional, siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

3. La Policía Nacional, las Fuerzas Militares (La Armada que en el caso de Guayaquil ejerce control en las calles sobre el tema de las armas de fuego), el ministerio público (Fiscalía), la Corte Suprema (Sistema judicial), la Dirección de Rehabilitación Social (cárceles) y la Comisión de Tránsito del Guayas.

4. Las estadísticas de violencia y delincuencia las organizaba la Escuela Politécnica del Litoral ESPOL a través del observatorio del Delito, que fue creado con el apoyo de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil.

5. Secciones de un trabajo elaborado en conjunto con Sonia Cardona para la Corporación Andina de Fomento CAF.

6. Las administraciones de los alcaldes Jaime Castro (1993, 1994) Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995, 1997), Enrique Peñalosa (1998, 2000), Antanas Mockus (2001, 2003) y Luis Eduardo Garzón (2004, 2007).

7. La Constitución Brasileira establece que el **nivel estadual** es el principal responsable por temas de seguridad y prevención de violencia. El gobierno estatal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública –SSP- tiene la responsabilidad de reglamentar el funcionamiento de la policía militar y civil de acuerdo a las funciones generales establecidas por la Constitución. Los municipios solo tienen competencias en materia de protección de bienes del Estado y transferencia de recursos para la seguridad.

8. Los Estados en Brasil cuentan con dos cuerpos de Policía: la Policía Civil que tiene como función la investigación criminal y la inteligencia, y la Policía Militar que presta el servicio de seguridad ciudadana. Estas dos Policías están presentes en cada uno de los municipios del Estado.

9. La seguridad pública en Brasil que hace referencia a la seguridad que debe prestar el Estado a los ciudadanos a través de las instituciones de seguridad y justicia, en especial de las policías.

II. Experiencias locales de seguridad ciudadana: El caso de Quito

ANDREINA TORRES

1. INTRODUCCIÓN¹

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, quien finalizó su segundo período en el año 2009, 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), el cual abarca a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, con sus respectivas administraciones zonales.

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 considerados de importancia en esta problemática; se crearon Centros de Equidad y Justicia que buscan 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 y la construcción de Unidades de Policía Comunitaria, entre otras acciones.

Ahora bien, los resultados concretos que esta política ha podido lograr son un poco menos evidentes. Haciendo una revisión de las estadísticas iniciales y las estadísticas actuales no se puede hablar de

una reducción clara de los indicadores, por problemática que resulte esta forma de evaluar los avances en esta materia. 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, 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.

2. LOS ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador, y particularmente en Quito, comienzan a cobrar fuerza a inicios del año 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 contener su vertiginoso ascenso. 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 100 mil. En 10 años, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios aumentó en más del 44%” (Carrión 2002: 14). El desconcierto provino sobre todo por el ascenso de una violencia “no tradicional”, ya no proveniente de los conflictos internos (en un contexto de Guerra Fría) sino por la aparición de lo que vino en llamarse la “violencia urbana”, aquella que derivaba de la cotidianidad de las grandes urbes latinoamericanas.

Aunque Ecuador nunca ha sufrido los agudos niveles de violencia que han experimentado gran parte de los países de la región, a finales de la década de los noventa se comienza a ver con preocupación el alza de sus índices. En el primer estudio realizado en el país, con el apoyo del BID, se pudo comprobar que:

Comparando las tasas de 1990 y 1999, la tasa de defunciones por homicidios en el Ecuador se ha incrementado en un 43.1%. Sin embargo, la que presenta un mayor crecimiento porcentual es la tasa urbana (53.1%); mientras que, la tasa rural ha crecido en un 6.8% (Carrión et al. 2003: 34).

Así, mientras que en los años setenta la tasa llegaba a 6.4 homicidios por 100 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 pasaban a constituirse 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 las 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 100 mil habitantes en 1995 a 471.5 en 1999, es decir un incremento del 47.3% (Carrión et al. 2003: 90-91). Al respecto se afirma lo siguiente:

El incremento en las denuncias por este tipo de delitos se explica por el mayor peso relativo de las denuncias por robos y asaltos que (...) es un tipo de delito más duro que implica asalto a domicilios, robo de vehículos, frente a las denuncias por robos en pequeña escala. Estas últimas se incrementan en un 19%, en tanto que el segundo tipo de denuncia se incrementa en un 70.6%. Existen provincias en las que las

denuncias por los dos tipos de delitos se incrementan sustancialmente, es el caso de Pichincha, entre 1995 y 1999. En otras provincias, Guayas es un ejemplo, las denuncias por pequeños robos no crecen, en tanto que se incrementan significativamente las denuncias por robos y asaltos (Carrión et al. 2003: 90).

Ello quiere decir que no sólo aumentaban las denuncias por delitos contra la propiedad sino que estos delitos se volvían 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 100 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 aún más importante.

Frente a este panorama, surgen a nivel local y de manera aislada diferentes propuestas para enfrentar la problemática, entendiendo que a su vez los indicadores variaban de acuerdo a las realidades de cada ciudad o región. Igualmente, se comenzó 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 se vieron 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 y que a su vez, se vio 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”, generando 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.

En el caso particular de Quito, como ya se señaló, la implementación 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. Su primera fase se inscribió en lo que se conoce como el Plan Siglo XXI (2000-2004), y la segunda fase en el Plan Bicentenario (2005-2009) (Lalama 2008). 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, algunas acciones institucionales importantes

(como la conformación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana y los Centros de Equidad y Justicia), 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 la política.

3. 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, y como ya fue señalado, 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, el cual excediendo sus funciones tradicionales, pasará a ejercer un liderazgo en la resolución de esta problemática que exigía, a su vez, nuevas estrategias de acción. 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:

Art. 228. *Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.*

Art. 230. *Aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana (cit. en Lalama, 2008).*

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 MDMQ 2006- 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, más específicamente, 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 MDMQ 2006- 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 (MDMQa 2000).
- Ordenanza 046: Participación Ciudadana, 26 de diciembre de 2000 (MDMQb 2000).
- Ordenanza 101: Profesionalización de la Policía Metropolitana, 27 de octubre de 2003 (MDMQ 2003a).
- Resolución 0073: Creación de la Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato

Infantil (MDMQ). 30 de septiembre del 2003 (MDMQ 2003b).

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

Esta última ordenanza tiene particular importancia, dado que clarifica y establece las funciones y responsabilidades de las distintas instancias que conforman el “Sistema Integrado Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadanas”, el cual se examinará en detalle más adelante.

La nueva Constitución, 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:

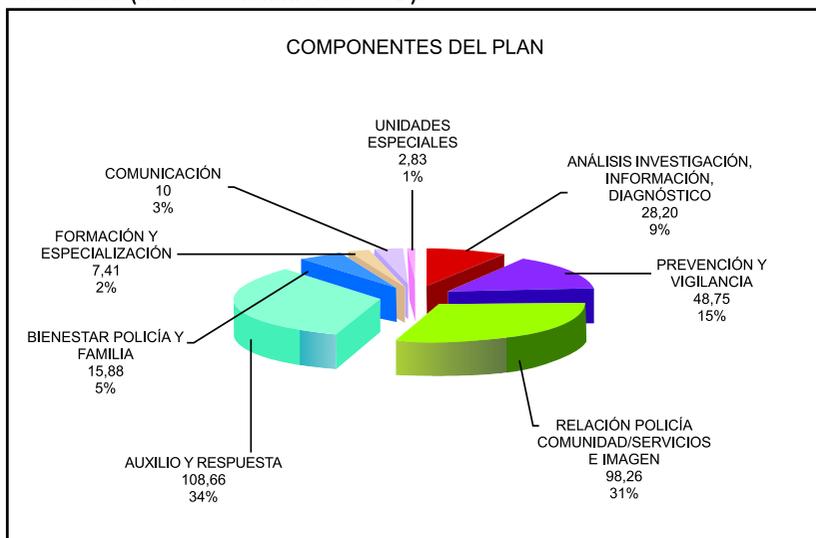
Art. 393.- *El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación 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 la “convivencia ciudadana”, el “buen vivir” y la “participación ciudadana”, todos elementos importantes para la seguridad ciudadana.

Contradictoriamente, la Constitución estipula en una de sus disposiciones que se deberá crear una “ley que regule la seguridad pública y del Estado”, mas no se contempla la generación de una ley nacional de seguridad ciudadana, una demanda no sólo de la ciudadanía sino también de las instituciones que claman por una clarificación de funciones en un contexto de trabajo interinstitucional.²

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. Por lo pronto, en el año 2008, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, lanzó un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) con un presupuesto de USD 320 millones, enfocado principalmente en un plan de Modernización de la Policía Nacional. La Gráfica 1 indica que, agrupada bajo los rubros “Relación policía-comunidad/servicios e imagen” y “Bienestar policía y familia”, la inversión en la policía representaría alrededor del 36% del presupuesto del PNSC, aunque el rubro “Auxilio y respuesta” también involucra equipamiento a la policía y acapara el 34% del presupuesto. Se anunciaron asimismo, importantes esfuerzos en el área de la prevención y la creación de un Instituto para el Estudio de la Seguridad Ciudadana que produciría estudios de tipo cuantitativo a nivel nacional. Los resultados de este plan están aún por ser visibilizados y evaluados. Hasta la fecha ha cumplido una función de equipamiento de la policía antes que de coordinación de políticas a escala nacional, por lo que se ha criticado su extrema “policización”.

Gráfica 1. Componentes y presupuesto del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (montos en millones USD).



Fuente: Unidad Especializada de Ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (Rentería 2009).

4. EL SISTEMA METROPOLITANO DE SEGURIDAD CIUDADANA

La política pública de seguridad ciudadana en Quito, en su proceso de consolidación, incorporó una serie de ideas y conceptos que comenzaron a circular en la región en la década de los 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 generó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana que será analizado más adelante. En el año 2003, el PNUD continuó apoyando este esfuerzo a través de su proyecto de Gobernabilidad Local, contribuyendo a la conformación 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, de diversas instituciones públicas de todos los niveles y miembros de organizaciones de la sociedad civil involucrados en el tema de seguridad ciudadana (Marcha Blanca, AVISE). Como resultado del trabajo colectivo se identificaron cinco ejes a ser abordados dentro del Plan de Seguridad:

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.

A estos ejes se añadieron dos más sugeridos por los expertos del PNUD y de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

6. Atención a grupos vulnerables (pandillas, trabajadoras sexuales, indigentes)
7. Control de la accidentalidad vial.

Los resultados de estos grupos de trabajo constituyeron la base para el trabajo del Pacto por la Seguridad Ciudadana y los temas que fueron priorizados por los actores involucrados.³ A estas áreas de trabajo se han añadido otras 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).

En un nivel más conceptual, 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” (Lalama, 2008). En este marco se consideran distintas amenazas que deben ser tomadas en cuenta en una política pública de seguridad ciudadana: “De la naturaleza: erupciones volcánicas, sismos, deslaves, inundaciones. – De la relación social: violencia política, violencia delincuencial, violencia intrafamiliar y de género.–Generados por las personas: incendios forestales, accidentes de tránsito, derrames de materiales peligrosos” (Lalama, 2008). 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). 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 que se ha desarrollado. Como se puede apreciar en el Esquema 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 Ciudadana, 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)-MDMQ 2006). 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. La ordenanza 201 define sus funciones de la siguiente manera:

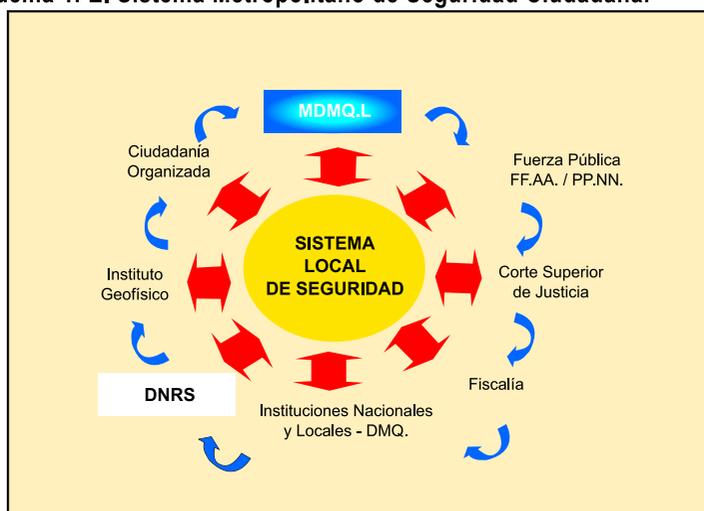
[Le corresponde] coordinar las acciones municipales con la Fuerza Pública y con las entidades involucradas en el tema y procesar las demandas que las organizaciones de la sociedad civil formulen, relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadanas. Tendrá a su cargo la coordinación y seguimiento de las políticas de seguridad en el Distrito Metropolitano...Las actividades de los órganos del Sistema...serán definidas a través de las políticas y la planificación del Consejo Metropolitano de Seguridad (Ordenanza 201, Art. II (15)-MDMQ 2006).

Dicho Consejo está conformado por una serie de instancias, muchas de las cuales han formado parte del Pacto por la Seguridad Ciudadana desde sus inicios, entre ellas: la alcaldía, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Intendencia de la Policía del Distrito Metropolitano de Quito, la Comandancia de la Policía Nacional, el Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha, la Dirección Provincial de Salud, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quito, la dirección ejecutiva de Corposeguridad y la presidencia de la comisión. El consejo es presidido por quien ejerza la alcaldía.

Como ha sido señalado, desde sus inicios la política pública local de seguridad ciudadana ha tenido un impulso interinstitucional. En

el Esquema 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.

Esquema 1. El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana.



Fuente: Lalama, 2008.

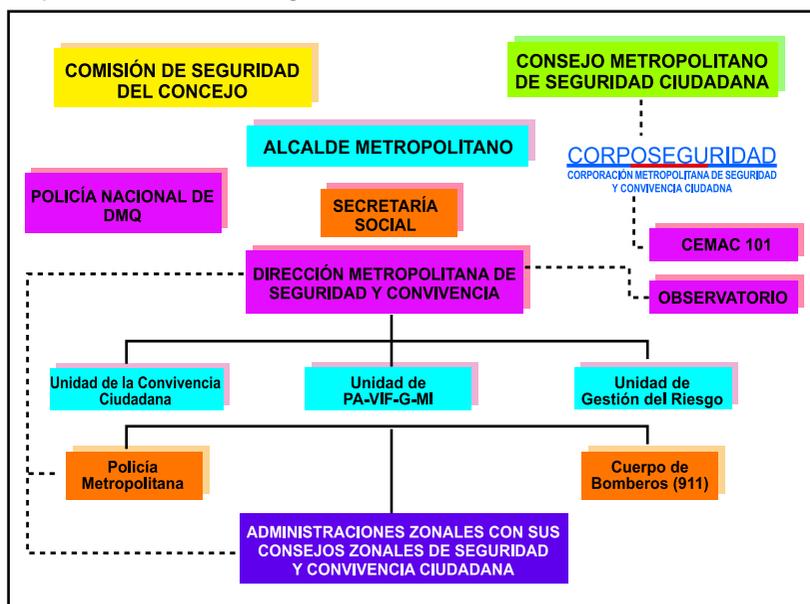
¿Hasta qué punto el trabajo interinstitucional ha sido fructífero o realmente un trabajo coordinado? Es un tema que aún no ha sido evaluado. Todo parece indicar que esta colaboración interinstitucional aún enfrenta grandes desafíos y obstáculos, no obstante reconoceremos algunas áreas específicas en las que este trabajo ha enriquecido sobremedida la política local de seguridad ciudadana (es claramente el caso del trabajo del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana).

En el plano de la gestión, la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadanas (ahora Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad) constituye el principal actor en la ejecución e implementación de las políticas de seguridad ciudadana definidas por el Concejo Metropolitano de Quito. Le corresponde “definir y proponer políticas; planificar, monitorear y evaluar planes, programas y proyectos; y dirigir, organizar y coordinar intra e interinstitucionalmente” (Pontón 2004: 360). Hasta el año 2009 ésta funcionaba bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio y 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 funcionan aún 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.

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 corresponde: ejecutar las políticas de seguridad ciudadana, a través de la administración del Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadanas (que deriva de Tasa de Seguridad Ciudadana), coordinar acciones con el Sistema Metropolitano de Seguridad y brindar asistencia técnica y fortalecimiento institucional en la materia (Ordenanza 201, Art. II (13)-MDMQ 2006). La creación de Corposeguridad es 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 municipal (ver más en 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 (cuatro 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.

Esquema 2. Estructura organizacional



Fuente: Lalama, 2008.

En lo que sigue se examinarán dos áreas de trabajo que han sido importantes y pueden ilustrar algunas de las tensiones y logros que han surgido en el marco de esta política y del funcionamiento del SMSC.

El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC)

El OMSC fue creado durante los inicios de la conformación del SMSC. Su función principal ha sido la de “registrar, monitorear, procesar y analizar hechos para la toma de decisiones y la formulación de planes y políticas que permitan corregir los principales problemas que afectan a la convivencia” (Ordenanza 201, Art. II (12)-MDMQ 2006). Desde el año 2003, el Observatorio se ha abocado a la publicación de boletines periódicos que recogen y procesan información sobre:

- Muertes por causas externas.
- Delitos contra la propiedad.
- Violencia intrafamiliar.
- Maltrato infantil.

El enfoque adoptado obedece a una visión epidemiológica que se concentra en determinar “factores de riesgo”, una línea fuertemente impulsada por la OPS y el enfoque de salud pública, que como vimos anteriormente, influenció mucho el desarrollo de la política desde sus inicios.

Los informes (que hasta el momento son 13) se han venido sofisticando en la presentación y análisis de los datos, lo cual incluye el uso de georeferenciación de la información. No obstante, paralelamente se han generado algunos problemas en la “digestión” de esta información, pues cada vez los informes son más extensos y difíciles de leer para quien no está familiarizado con este tipo de información, y aún es incierto cuál ha sido su uso para el diseño de las políticas y planes del municipio en la materia. Existe preocupación en torno a la idea de que la información es utilizada más para “mostrar” logros, que para analizar problemáticas específicas e indagar sobre sus causas y consecuencias. Igualmente ha habido discusiones con respecto a los posibles usos y efectos de la georeferenciación, y la posible estigmatización que pueda generar en ciertas zonas de la ciudad pudiendo, incluso provocar devaluaciones en el valor del suelo.

A pesar de lo anterior, es necesario destacar que ha habido un proceso importante de mejoramiento de la calidad del dato, a través de un trabajo interinstitucional que involucra a instituciones tales como el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, entre otras. En algunos casos, como es el de las Comisarías de la Mujer y la Familia que atienden y sancionan casos de violencia intrafamiliar, se han desarrollado software específicos para una recolección más ágil y completa de la información. Esta es una iniciativa que si bien muestra beneficios, ha causado malestares en las comisarías porque puede demorar más la atención y, posteriormente, la información es solo manejada por el OMSC. No obstante estos problemas, es posible afirmar que es en el trabajo del Observatorio donde puede verse de manera más clara la colaboración entre instituciones, aunque en muchos casos ésta pueda ser de una sola vía y las lógicas institucionales puedan mantenerse inalteradas.

Además de los informes periódicos, en el marco del trabajo del observatorio, se firmó un convenio con FLACSO Ecuador para organizar “Comités Técnicos Interinstitucionales de Seguridad Ciudadana” en los que se discutían distintos temas que eran analizados no solo por el Observatorio, sino también a través de investigaciones cortas que se publicaban en un boletín mensual a cargo del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. En estas reuniones se realizaban videoconferencias con expertos internacionales, y se generaba un debate con los distintos actores involucrados sobre las políticas públicas que necesitarían ser impulsadas desde el municipio para abordar las distintas problemáticas discutidas. Asimismo, se impulsaron una serie de publicaciones que buscaban ampliar y diversificar el debate sobre la seguridad ciudadana en la ciudad. En este intercambio, se desarrollaron también programas de docencia que buscaban capacitar al personal del SMSC.⁴ En este sentido, FLACSO como centro académico ha servido de apoyo y ha brindado asesoría al Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. Cabe preguntarse hasta qué punto esta experiencia ha incidido

verdaderamente en la forma como se viene diseñando la política de seguridad ciudadana en Quito. No obstante, es un área de acción que se ha consolidado y puede mostrar sus frutos en el largo plazo, especialmente en lo que se refiere a la formación de capital humano sensibilizado en el tema, desde una visión que no se reduce a lo meramente delincuenciales.

Finalmente, la experiencia del OMSC es rescatable en la medida que demuestra un trabajo sostenido en el tiempo, presenta una imagen institucional importante y ejerce la función de comunicar directamente a la ciudadanía. Sin embargo, como hemos visto aún tiene retos por delante y áreas susceptibles de mejoras.

Los Centros de Equidad y Justicia, y la prevención de la violencia intrafamiliar

A través del trabajo de la Unidad de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, Violencia de Género y Maltrato Infantil (UPA VIF-VG-MI), la política de seguridad ciudadana del municipio ha incorporado una problemática que no siempre es considerada importante en este tipo de esfuerzos debido a una visión aun marcadamente delincuenciales de las amenazas que afectan a la seguridad ciudadana. En este campo es necesario señalar diversos esfuerzos que han sido importantes, como la creación de una Red Distrital PAVIF-G-MI, que conglomeraba a ocho redes que funcionan en cada una de las administraciones zonales y agrupan un gran número de instituciones, organizaciones públicas y privadas (Pontón 2008). En cada administración zonal, a su vez, existía una coordinadora PAVIF-G-MI que funcionaba como eslabón con la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y las redes de cada administración zonal.

Otro hito importante ha sido la creación de Centros de Equidad y Justicia, cuyo objetivo principal ha sido el de acercar la justicia a la comunidad y ofrecer un tratamiento integral a estos tipos de violencia (intrafamiliar, de género y maltrato infantil). En este afán, los centros

Experiencias locales de seguridad ciudadana:
El caso de Quito

incorporan a distintas instituciones de la administración de justicia como son: las Comisarías de la Mujer y la Familia (actualmente existen tres en la ciudad de Quito), la Fiscalía, la Policía especializada en Niñez y Adolescencia (DINAPEN), la Policía Judicial, entre otras. La aglomeración de dichas instituciones en un solo espacio busca reducir la “ruta crítica” de las mujeres que acuden a estos servicios. Adicionalmente, los CEJ incorporan equipos técnicos que incluyen profesionales que trabajan en las áreas de trabajo social, ayuda legal, apoyo psicológico y resolución de conflictos. El proyecto inició en el año 2003 con un centro piloto en la administración zonal de La Delicia (norte de la ciudad), que hasta la fecha constituye uno de los más completos. Actualmente, existen CEJ en cinco administraciones zonales más: Valle de los Chillos, Calderón, Tumbaco, Quitumbe, Centro (que trabaja con la ONG Tres Manueles) y el objetivo es poder contar con uno en cada una de las ocho administraciones zonales del DMQ.

No obstante las innovaciones que representan estos centros, aún se han detectado algunas limitaciones en el trabajo interinstitucional, pues a pesar de encontrarse en un mismo espacio, las distintas instituciones mantienen sus propias lógicas, algunas de adscripción nacional y otras de adscripción local. Sin embargo, es notorio que la demanda de este servicio se ha venido incrementando (ver Cuadro 1), revelando así la gran necesidad de que se continúe apoyando y fortaleciendo la labor de estos centros, que actualmente sufren limitaciones presupuestarias de cara a la creciente demanda del servicio.

Cuadro 1. Atención y prevención de VIF-G-MI en Centros de Equidad y Justicia (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				249,591			

Fuente: OMSC, Informe #10 (2009). Datos de 2008 actualizados.

5. EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN QUITO

Otra manera de entender cómo ha venido operando el SMSC es a través de un análisis de su presupuesto. Como ya ha sido mencionado, en el año 2003 se creó la Tasa de Seguridad Ciudadana, la cual ha permitido financiar las actividades desarrolladas por el SMSC. Al mirar de cerca el presupuesto manejado de 2004 a 2009, es posible constatar que éste ha ido aumentando. En 2005, el presupuesto aprobado era de USD 5,5 millones, y para 2009 alcanzó los USD 12,4 millones. En este incremento vale destacar la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento, entre ellas fondos del Gobierno Nacional, que en 2008 representaron una aportación acumulada 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. El valor de la tasa, por su parte, se ha mantenido relativamente estable (alrededor de USD 5 millones) aunque ha experimentado leves, pero sostenidos crecimientos.

Al analizar detalladamente en el Cuadro 2 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. 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

Experiencias locales de seguridad ciudadana:
El caso de Quito

de Equidad y Justicia, a pesar de su ampliación considerable, no han aumentado en mucho su presupuesto. Otro proyecto que recibe un financiamiento importante es el de la Central de Emergencias (CEMAC), también por mantenimiento y operación de los equipos tecnológicos utilizados en la central. El OMSC ha visto incrementar su presupuesto paulatinamente; mientras que el área de 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 exista aún más presión por ver resultados claros de las inversiones que se han realizado en la materia.

Cuadro 2. 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 ejecutado	8.218.394,74	4.908.457,81	6.172.708,53	6.681.481,42	9.066.276,89	12.417.010,52

Fuente: Presupuestos anuales de Corposeguridad, 2004-2009.⁵

Notas:

^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. Este 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.

6. 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 evaluarla es considerando el entramado institucional que ha logrado generar y que, sin duda, ha marcado una diferencia en relación a administraciones anteriores y se ha logrado consolidar y enriquecer por un periodo de aproximadamente 10 años. Una manera más cruda, sin embargo, de evaluar esta gestión es virar la mirada a los indicadores, principalmente aquellos monitoreados por el 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 2003-2009 ha habido un descenso del 12,8% en la frecuencia de estos delitos (Cuadro 3). De igual manera, la tasa de homicidios presenta una disminución considerable, pasando de 14,7 en el 2003 a 10,5 en el año 2009 (Gráfica 2).

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 enarboló con fuerza en esos años, que involucraron mayores controles y el uso de campañas como la de los Corazones Azules (una idea inspirada en la campaña de las “estrellas negras” impulsada en Bogotá). 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.

Experiencias locales de seguridad ciudadana:
El caso de Quito

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 (Gráfica 3).

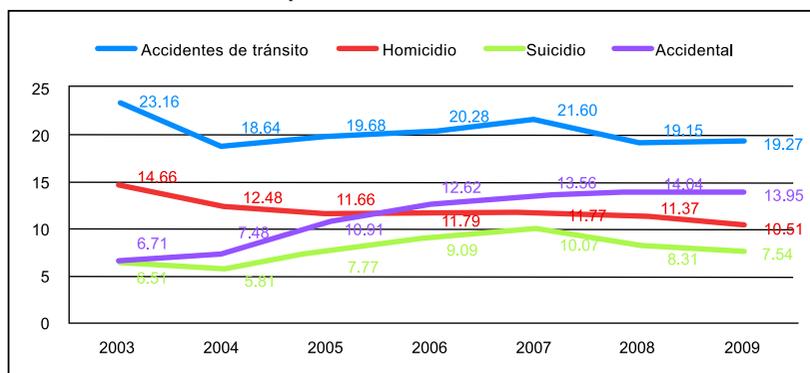
Así, a pesar de que se han experimentado descensos en algunos tipos de muertes por causas externas (accidentes de tránsito y homicidios), otras han ido en aumento (muertes accidentales y suicidios). Faltaría determinar cuánto de este cambio es consecuencia directa de las medidas adoptadas por el municipio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

Cuadro 3. Quito. Muertes por causas externas, 2003-2009.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Δ 2009/ 2003	Δ 2009/ 2003%
Accidentes de tránsito	463	393	387	407	444	401	402	-61	-13,2
Accidentales	211	220	218	256	276	294	296	85	40,3
Homicidios	258	252	233	240	242	238	225	-33	-12,8
Suicidios	92	n/d	156	133	205	173	161	69	75,0
Indeterminada	95	19	11	21	34	62	31	-64	-67,4
Violentas por determinar	78	40	27	15	3	1	1	-77	-98,7
Total	1197	924	1032	1072	1204	1169	1116	-81	-6,8

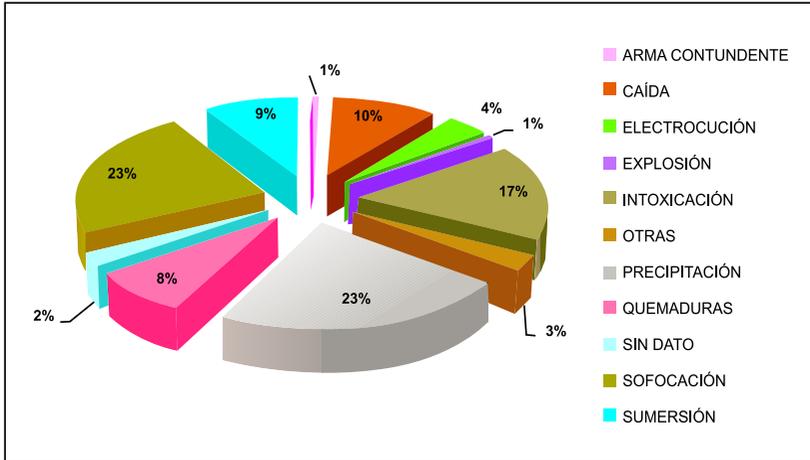
Fuente: OMSC, Informes #4, #9.

Gráfica 2. Quito. Muertes por causas externas, 2003-2009.



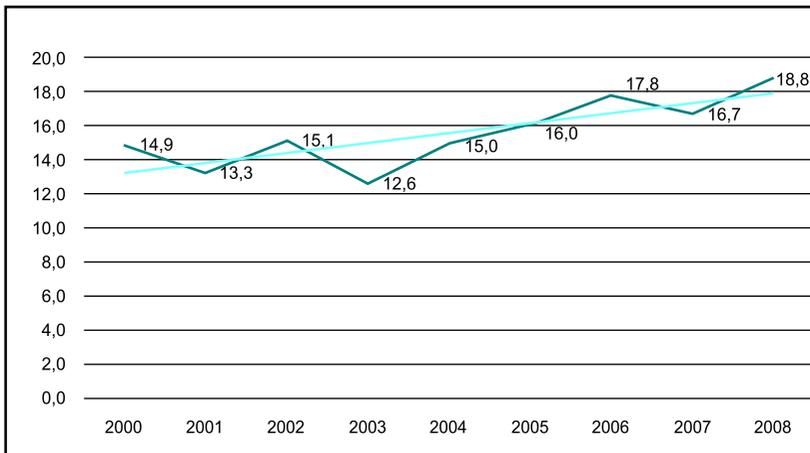
Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC), Informe #13 (2010).

Gráfica 3. Quito. Causas de muertes accidentales en el DMQ (2009).



Fuente: OMSC, Informe #13 (2010).

Gráfica 4. Quito. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes, por año.



Fuente: Policía Judicial. Elaborado por Ministerio de Gobierno y Policía de Ecuador. Unidad de Ejecución Especializada del PNSC, 2008 (Rentería 2009).

Delitos contra la propiedad

Los datos sobre delitos contra la propiedad son aún más desfavorables. Las denuncias por robos a personas y domicilios –una de las amenazas que más preocupan a la ciudadanía–, han seguido aumentando durante los últimos años. Destacan los robos a personas que entre 2005 y 2008 registran un incremento porcentual de aproximadamente 85% (ver Cuadro 4). 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 observatorio a partir del número 6, correspondiente al año 2005.

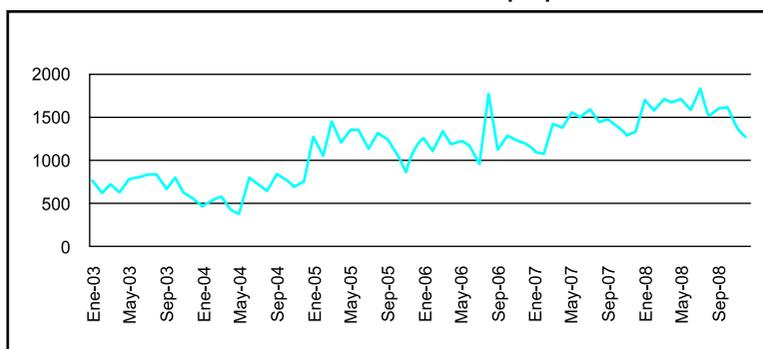
Cuadro 4. Quito. Delitos contra la propiedad por afectado, por año.

Afectado	Año				
	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
Total	16447	17073	18701	22196	13766

Fuente: OMSC, Informe #8 (2007), Informe #13 (2010).

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

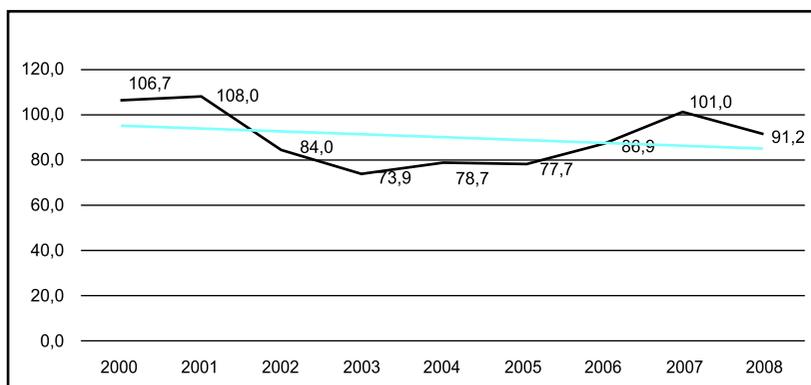
Gráfica 5. Quito. Evolución de delitos contra la propiedad en el DMQ.



Fuente: OMSC, Informe #13 (2010).

Contrario a los datos a nivel nacional –que indican una tendencia decreciente (ver Gráfica 6)–, Quito, a pesar de los esfuerzos en torno a la materia, estaría mostrando un comportamiento anómalo en el país. No obstante, en éste y en otros casos, siempre es posible cuestionar la fuente de los datos y los propósitos de la información. Por otro lado, esta tasa nacional descendente puede estar relacionada con la disminución de los delitos contra la propiedad experimentada en la ciudad de Guayaquil.⁶

Gráfica 6. Ecuador. Tasa de robo/asalto a personas por 100 mil habitantes, por año.



Fuente: Policía Judicial. Elaborado por Ministerio de Gobierno y Policía de Ecuador. Unidad de Ejecución Especializada del PNSC (Rentería 2009).

Adicionalmente, en Quito se ha constatado un creciente uso de métodos violentos en la comisión de delitos contra la propiedad. Si examinamos el Cuadro 5 podremos ver que entre 2006 y 2008, el aumento del uso de armas de fuego y armas contundentes fue de 31% y 82%, respectivamente; mientras que, el uso de otro tipo de armas, entre ellas armas blancas, ha tendido a bajar. En el año 2009 las armas de fuego representan el 52% de las armas utilizadas en delitos patrimoniales (Gráfica 7). Veíamos también que el empleo creciente de armas de fuego, específicamente en el caso de homicidios, es una tendencia que se ha venido observando desde la década de 1990 y principalmente en las ciudades. Al respecto, sin embargo, no

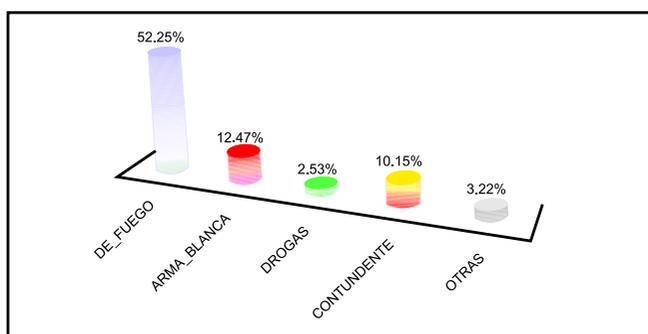
se han iniciado en la ciudad políticas concretas de desarme o control de armas⁷ dirigidas específicamente a atender esta grave problemática.

Cuadro 5. Quito. Armas usadas en delitos contra la propiedad primer semestre.

Arma	Año				
	2006	2007	2008	2008/2006	Δ2008/2006%
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	5331	4687	857	22.38

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Informe #10 (2009).

Gráfica 7. Quito. Armas utilizadas en delitos contra la propiedad en el DMQ (2009).



Fuente: OMSC, Informe #13 (2010).

Las encuestas de victimización ofrecen otra entrada para analizar la evolución de la incidencia de los delitos que sufren las personas (robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques/amenazas y ofensas sexuales—aunque la encuesta de 2007 no mide esta última categoría), y los delitos contra hogares (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). 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 (tres hasta ahora) ha sido realizada por entidades distintas (dos empresas consultoras para las encuestas de 2004 y 2007, y una universidad, para el caso de la llevada a cabo por FLACSO en 2003). Las dos últimas encuestas realizadas han sido contratadas por el propio municipio, lo cual deja en duda la calidad de la información que ha sido comunicada (pues existe un afán por mostrar buenos resultados); y por último, estas encuestas utilizan metodologías distintas y no son comparables, sobre todo la última realizada en 2007 (aunque se dice comparable con las demás).

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 victimización muy por encima del promedio nacional. 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 implica que a pesar de los marcados aumentos en las denuncias de delitos contra la propiedad, éstas solo están dando cuenta de una mínima parte del problema (Cuadro 6).

Cuadro 6. Quito. 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%

Fuentes: Pacheco y Villacrés (2004), Spectrum (2004), CIMACYT (2008), Plan de Seguridad Ciudadana (2009).

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 (Cuadro 7), podremos notar algunas fluctuaciones e incluso un descenso de los casos en el año 2007. Sin embargo, si miramos los datos de los CEJs (Cuadro 1), 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 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.

Cuadro 7. Quito. 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	11764	14712

Fuentes: OMSC, Informes 9 (2007), 13 (2010).
OMSC, Informe #10 (2009). Datos actualizados para el 2008.

Las denuncias de delitos sexuales reflejan también algunas fluctuaciones y permiten ver la alta incidencia de este tipo de delitos en mujeres jóvenes entre 13 y 17 años de edad (cuadros 8 y 9).

Cuadro 8. Quito. 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.

Cuadro 9. Quito. 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
62-77	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).

Experiencias locales de seguridad ciudadana:
El caso de Quito

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 (Cuadro 10).

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, es necesario destacar 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.

Cuadro 10. Quito. Denuncias por maltrato infantil en el DMQ.

Tipo	Año		
	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).

7. 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 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 una inercia institucional (sobre todo si éstas obedecen a una lógica centralista), un contexto que exige un replanteamiento de las estrategias y funcionamiento de las instituciones imbricadas en la problemática. En definitiva, 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. En el marco del nuevo Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, es necesario diseñar mecanismos de efectiva colaboración entre instituciones, que permitan que éstas efectivamente 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 están siendo 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/ adaptándose con énfasis que pueden diferir de las necesidades locales (ver Torres 2008).

Otro aspecto importante que debe ser señalado es la necesidad de que haya una correlación entre los sistemas de información, el diseño de políticas y, finalmente, la evaluación de las mismas. Como hemos visto, 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 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 evaluar resultados en seis años (en el caso de los datos del OMSC) para una problemática compleja que requiere de intervenciones de largo plazo. Sin embargo, 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. Este, 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 ser inefectivas y generar nuevas que aún no han sido formuladas.

NOTAS

1. El presente es un trabajo que se nutre de los esfuerzos previos de investigadores del Programa de Estudios de la Ciudad-FLACSO Sede Ecuador, tales como «Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)» desarrollado por Daniel Pontón y publicado en Dammert, Lucía (ed.) (2004). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Proyecto URB-AL. pp. 353-373, y el trabajo de Jenny Pontón (2008). «Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador» documento preparado para las reuniones del Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, enero-febrero de 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.

2. Durante los años 2003-2005 la Fundación Esquel conjuntamente con FLACSO-Ecuador (con financiamiento de la OEA, USAID y el PNUD) impulsó un proyecto cuya misión fundamental era la consolidación de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Se hicieron varios encuentros y se produjeron un par de publicaciones como resultado del proyecto, pero el objetivo fundamental de generar una política y una ley nacional de seguridad ciudadana no se concretó (ver Jarrín (coord.) 2004, 2005).

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

4. Hasta el momento son dos: un Diplomado Superior en Seguridad Ciudadana y un Diplomado Superior en Género, Violencia y Justicia.

5. Tomados de la página web de Corposeguridad: www.corposeguridad.com.ec. Consultada en enero y marzo de 2009.

6. Ver los datos del Observatorio de delitos de Guayaquil de la ESPOL: http://www.icm.espol.edu.ec/delitos/reportes_anuales.htm.

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 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.

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* (2003-2009). Quito: Alcaldía Metropolitana.
- 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.
- 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-%20VIOLENCIA%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.

- 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 Interacional “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.

III. Respuestas institucionales a la inseguridad, a la violencia y al delito en Lima¹

GINO COSTA
CARLOS ROMERO

1. LA CIUDAD DE LIMA

Con casi ocho millones de habitantes, Lima es la única metrópoli del Perú² y una de las cinco ciudades más grandes de América Latina. Durante los últimos 50 años, su desarrollo ha sido vertiginoso: ha crecido casi cinco veces debido al masivo proceso de migración interna. La parte más antigua de la ciudad — la zona central— se encuentra hoy rodeada por un cordón de nuevos distritos emergentes: Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. La densidad de la zona central es cinco veces mayor que la de las zonas periféricas.

La población infantil y juvenil de Lima alcanza el 54%. Si a ella se le suma la población de adultos jóvenes —de 30 a 44 años de edad—, se supera el 75% de la población total. Menos de la mitad de los habitantes de Lima se encuentran adecuadamente empleados (43,3%), frente a casi la mitad que están subempleados; y 8% desempleados.

Además de concentrar casi a la tercera parte de la población nacional, Lima es el centro administrativo de la nación y alberga las más importantes actividades financieras, comerciales y productivas del país.

La fragmentación es una de las características más sobresalientes de la organización política de la ciudad. En efecto, Lima cuenta con 42 gobiernos distritales que gozan de un elevado grado de autonomía: tienen a su cargo la limpieza pública, el mantenimiento de las pistas, veredas, parques y jardines, así como la seguridad ciudadana, la regulación del comercio ambulatorio y el desarrollo urbano local,

entre otros aspectos. Estas competencias se yuxtaponen con las del gobierno metropolitano, que además de tener a su cargo la administración del Cercado, ejerce funciones provinciales en los ámbitos de desarrollo urbano y transporte público, entre otros, y dirige y coordina los planes metropolitanos en materias tales como el ambiente, la seguridad y la convivencia. El gobierno metropolitano también ejerce las funciones de un incipiente gobierno regional.³

Este fenómeno se ve agudizado por el hecho de que Lima es la sede del gobierno central, que tradicionalmente ha tenido un gran peso en la administración no sólo de la ciudad, sino de todo el país. Hasta el día de hoy, por ejemplo, los servicios de agua y desagüe se encuentran a cargo de una empresa pública manejada por el gobierno central. Los otros servicios públicos de la urbe fueron privatizados a principios de la década de los noventa y sus entes reguladores también dependen del gobierno central.

A la fragmentación vertical hay que agregarle la horizontal, pues el Callao, que es el puerto de la ciudad y forma parte de la Gran Lima, constituye una región independiente de ella, con un gobierno regional, un gobierno provincial y cinco gobiernos distritales. Por otra parte, las nueve provincias que rodean Lima Metropolitana y conforman el ex departamento de Lima están organizadas en un tercer gobierno regional autónomo.

La otra cara de la fragmentación es la financiera. Mientras el gobierno metropolitano cuenta con un presupuesto estimado de 750 millones de dólares americanos anuales, que recauda directamente y gasta sin consultar a los gobiernos distritales, éstos perciben un ingreso anual aproximado de 500 millones de dólares americanos, que recaudan y gastan de manera independiente. Asimismo, para sus funciones regionales, el gobierno metropolitano cuenta con un exiguo presupuesto anual de 30 millones de dólares americanos.

Dos comentarios sobre este asunto. Primero, aunque estos recursos fueran manejados en forma integral, resultan claramente insuficientes para las necesidades de la ciudad. Por ello, los grandes proyectos urbanos requieren contar con el financiamiento y/o el

aval del gobierno central, con las consiguientes consecuencias políticas. Segundo, en la medida en que una buena parte de la recaudación municipal es dirigida por los distritos, los recursos de éstos son claramente desiguales, por cuanto los más prósperos —que son, por lo general, los menos poblados— cuentan con ingresos muy superiores a los más poblados.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y EL DELITO EN LIMA

La inseguridad, violencia y el delito en Lima pueden caracterizarse de la siguiente manera: Primero, la inseguridad es percibida como el principal problema de la ciudad, muy por encima del caos, el desorden y la mala calidad del transporte público, así como de las cuestiones ambientales —sobre todo la contaminación del aire—, que constituyen el segundo y el tercer problema más importante, respectivamente.⁴

Segundo, en términos comparativos con otras grandes ciudades latinoamericanas, la tasa de homicidios es relativamente baja, aunque su tendencia es creciente. En efecto, entre 1996 y el 2002, la tasa cayó de 9.2 a 3 por 100 mil habitantes. Sin embargo, a partir de ese año, la tasa volvió a crecer y en 2007 llegó a 10.5 por 100 mil habitantes, lo que da cuenta de un preocupante incremento de tres veces en cinco años.⁵ Es posible que este incremento se asocie a la creciente violencia del narcotráfico, fenómeno que, a su vez, se vincula a la mayor actividad de los cárteles mexicanos en la ciudad.

Tercero, la tasa de victimización es alta, porque tres de cada diez limeños declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año. Las más afectadas son las mujeres, las personas de la tercera edad y los más pobres.⁶

Cuarto, del total de denuncias que se presentan ante la Policía en todo el país, la mitad se registran en Lima. De cada cuatro delitos denunciados en la capital, tres son de carácter patrimonial, y en la mitad de ellos no se empleó violencia ni amenaza contra la persona.⁷

De acuerdo con la última encuesta sobre seguridad ciudadana de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la mitad de los encuestados declararon haber sido víctimas de un robo al paso —de bolso, cartera o celular—, casi 19% de un robo en vivienda o local, 13% de atraco —con violencia o amenaza— y 4.8% de robo de autopartes.⁸

Quinto, además de la alta tasa de victimización, existen serios problemas de convivencia como el consumo de bebidas alcohólicas y drogas en el espacio público, las riñas callejeras, los actos de vandalismo y el malestar que generan —sobre todo en las noches— los bares, discotecas y otros establecimientos similares. Es interesante notar que mientras la tasa de victimización se ha mantenido alta y estable durante los dos últimos años, la frecuencia con que se presentan las conductas sociales que afectan la convivencia ha caído de manera significativa, aunque todavía se ubica en niveles altos.⁹

Sexto, el uso de armas de fuego no está aún muy extendido y, por tanto, el grado de violencia no es tan alto comparado con el que se presenta en otras ciudades semejantes. En efecto, si se exceptúa el homicidio, el uso de armas de fuego en los hechos más violentos —robos, amenazas y lesiones— fue en 2005 de alrededor del 10% (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 2006). No obstante, últimamente se han venido presentando muchos hechos de violencia —incluyendo homicidios— con armas de fuego, al parecer asociados a ajustes de cuentas entre narcotraficantes.

Séptimo, según el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec), en Lima Metropolitana y en el Callao existen alrededor de 400 pandillas, que agrupan a más de 11 mil jóvenes y están asentadas principalmente en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad. En algunos casos, estas pandillas están interrelacionadas con las actividades de las barras bravas.¹⁰ Tanto pandillas como barras bravas regularmente protagonizan enfrentamientos con armas de fuego. En general, sus acciones constituyen una amenaza para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Octavo, el consumo de drogas es percibido como la principal causa de la violencia y el delito en Lima. Otras causas son el desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales, los bajos niveles educativos y las carencias afectivas en el hogar. Es interesante notar que la ciudadanía percibe que las causas de la inseguridad están mucho más asociadas a las condiciones socioeconómicas negativas que a las limitaciones del sistema penal.¹¹

Noveno, la creciente inseguridad ha llevado a un mayor protagonismo de los municipios en seguridad ciudadana, a través de la creación y el fortalecimiento de los serenazgos, a un desarrollo de la seguridad y vigilancia privada —tanto formal como informal— y a la creciente adopción por parte de la ciudadanía de medidas de autoprotección.

En la actualidad, se calcula que en Lima existen aproximadamente 80 mil vigilantes privados, 30 mil de los cuales sirven en empresas formales; mientras que, 50 mil son informales. Se trata de una cifra elevada, sobre todo si se la compara con los casi 30 mil policías y los 5 mil serenos que cumplen funciones de seguridad en Lima. De acuerdo con la última encuesta de la PUCP, el 57% de limeños y limeñas cuentan con los servicios de un vigilante particular. Asimismo, el 32% ha enrejado o puesto trancas en las calles de acceso a sus viviendas y el 26% se ha organizado en juntas de vigilancia vecinal. Cabe notar que el último año hubo un incremento importante del número de personas que recurrieron a estas medidas de autoprotección.¹²

Décimo, en los últimos 15 años se ha producido un significativo crecimiento de la población penal de todo el país, que pasó de 19 mil internos en 1994 a 41,500 en 2007. En la actualidad, más de la mitad de la población —52%— se encuentra en Lima. Su crecimiento ha sido especialmente pronunciado a partir de 2002: ese año había 12,500 internos, y en 2007 ya eran 21,700, lo que representa un incremento del 75% en 5 años. Considerando que a principios de la década ya existían serios problemas de hacinamiento y que casi no

se ha incrementado la capacidad de albergue del sistema penal, se puede afirmar que la situación carcelaria es bastante delicada.

Décimo primero, a pesar de que la inseguridad es el principal problema de la ciudad, ésta no es percibida como una responsabilidad principal de los alcaldes. Aunque esta percepción está cambiando — dado el cada vez mayor protagonismo de los municipios distritales a través de sus respectivos serenazgos—, la mayor parte de la población de Lima considera que el mayor responsable por la seguridad es el gobierno central, a través del Ministerio del Interior (Mininter) y de la Policía Nacional del Perú (PNP).¹⁵

Por último, la confianza en la PNP, institución fundamental para la seguridad de la ciudadanía, es bastante baja. Más de la mitad de los encuestados tienen una percepción negativa acerca del equipamiento institucional (53%), la dedicación y entrega al servicio de los efectivos policiales (52%), su trato respetuoso (64%), su imparcialidad (68%), su respeto por las leyes y su capacidad para atender las demandas ciudadanas (71%), y su honradez (82%). Estas cifras reflejan un deterioro con relación al año anterior.¹⁶ Como en otras encuestas, la ciudadanía considera que la principal debilidad institucional es la corrupción.

3. RESPUESTAS INSTITUCIONALES

3.1. Policía Nacional

La inseguridad ciudadana comenzó a agudizarse cuando surgió el terrorismo, a principios de la década de los ochenta, pues obligó a las entonces fuerzas policiales —Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana— a concentrar sus esfuerzos en derrotarlo. Como consecuencia, la Policía se atrincheró en las comisarías y se fue alejando paulatinamente de la comunidad, al descuidar expresiones criminales de menor envergadura.

Además del terrorismo, otros hechos que lo anteceden contribuyen a explicar el deterioro de las condiciones de seguridad

en Lima. La masiva y acelerada migración rural, a partir de la década de los cincuenta, hizo que la capital creciera casi cinco veces en los últimos 50 años, y que todos los servicios públicos —incluyendo el policial y el judicial— se vieran desbordados. Fenómenos asociados a la rápida migración —como las altas tasas de desempleo y subempleo, y el surgimiento de bolsones de pobreza extrema y marginalidad— representaron nuevos desafíos, que se hicieron más difíciles cuando confluyeron, a partir de la década de los ochenta, con la disponibilidad de drogas baratas y altamente adictivas, como la pasta básica de cocaína.

Otros elementos concurrieron desde el interior de la propia institución policial. Primero, el proceso de unificación de las antiguas fuerzas policiales, que en diciembre del año 1988 dio origen a la Policía Nacional, se realizó sin respetar la especialización; así, en muchos casos, se destacó a las comisarías a personal sin experiencia ni capacitación en labores preventivas. Segundo, el establecimiento, a fines de la década de los ochenta, del nuevo régimen laboral y la autorización a que el policía brinde, uniformado, servicios a terceros en sus días de descanso. Tercero, la progresiva disminución de los efectivos policiales, debido a la clausura temporal de las escuelas de suboficiales —durante seis años— que se produjo durante el gobierno de Fujimori.



En diciembre de 2007, la Policía contaba con 90,316 efectivos en todo el país.¹⁵ Casi dos décadas antes, en 1989, poco después de la unificación policial, el total de efectivos ascendía a 120 mil. Estas cifras dan cuenta de que, en 20 años, se ha producido una reducción del 25% del pie de fuerza policial, lo que significa que hoy contamos con tres efectivos policiales frente a cuatro que se tenían entonces. Esta disminución es aún más dramática si se considera que ha ocurrido en un período en el que la población nacional se ha incrementado en 29.73%, de 21,135,000 a 27,419,294 personas.¹⁶

Como consecuencia de esta evolución, hay quienes sostienen que para contar hoy con el mismo número de efectivos policiales que hace 20 años, se requeriría un pie de fuerza superior a 160 mil efectivos policiales. Esto es así porque pasamos de tener un policía por 176 habitantes a un policía por cada 300.¹⁷

El régimen laboral del personal es, probablemente, el principal problema que afecta la calidad del servicio policial. Hace dos décadas, en el marco de la unificación, el gobierno dispuso como jornada laboral el servicio de 24 por 24, es decir, un día de trabajo efectivo por otro de franco o descanso. Unos años después, a principios de la década de 1990, durante el gobierno de Fujimori y Montesinos, se autorizó a los efectivos policiales a trabajar para terceros en sus días de franco o de vacaciones, a través de los denominados «servicios individualizados». Se encontró, así, la manera de compensar los bajos ingresos del personal, acabando con la exclusividad del servicio público policial.

En la actualidad, la gran mayoría de los efectivos, principalmente los suboficiales, prestan «servicios individualizados» para terceros — bancos, centros comerciales, municipios y otras empresas—. Esto le representa al personal de la capital un ingreso adicional que fluctúa entre el 30% y el 50% de su ingreso total. Si bien este régimen laboral ha tenido un efecto beneficioso para los ingresos del personal policial, ha distorsionado la naturaleza pública del servicio y ha afectado dramáticamente su calidad.

La inequitativa distribución territorial de los efectivos policiales, sumada a la reducción del personal y a la «privatización del servicio policial», agrava la cobertura policial en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad. En efecto, si se tiene en cuenta el ratio de habitantes y kilómetros cuadrados por efectivo policial, tenemos que el distrito más beneficiado es San Isidro, seguido por el Cercado de Lima, Miraflores, San Luis, La Victoria, Breña, San Borja y Surquillo. A pesar de las diferencias entre ellos, todos forman parte de la zona céntrica, más antigua y consolidada de la ciudad, aquella donde se concentran las principales actividades comerciales, financieras y productivas, así como las sedes de las dependencias públicas.¹⁸ También

es la zona donde los serenazgos — cuerpos de seguridad promovidos por los gobiernos locales— se han desarrollado más y hay una mayor presencia de empresas de seguridad privada y de efectivos policiales que prestan «servicios individualizados», así como un mayor uso de tecnología de punta, incluyendo cámaras de video-vigilancia, centrales telefónicas y centros de información delictiva.

En el otro extremo del escenario urbano se ubican los distritos nuevos de la ciudad, con amplias extensiones territoriales y con grandes concentraciones de población emergente y pobre. Los más afectados son Lurigancho (Chosica), Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Ate, San Martín de Porres, Chorrillos y San Juan de Miraflores. Es verdad que en estos distritos las actividades comerciales, financieras y productivas, así como la presencia de sedes de administración pública, no son tan intensas como en el centro de la ciudad, pero también es cierto que se encuentran en rápida expansión, como lo demuestra el reciente establecimiento de grandes centros comerciales.

Paradójicamente, son estos distritos los que cuentan con un servicio de serenazgo más limitado o carecen de él; además, la presencia de las empresas de seguridad privada es sustituida por un sistema de vigilancia informal, y una proporción bastante menor de efectivos policiales cumplen sus «servicios individualizados». Quizá por esta razón, éstos son los distritos donde la organización vecinal para la seguridad se ha desarrollado más.

Son, pues, precisamente los distritos que mayor seguridad requieren los que cuentan con un despliegue policial menos numeroso; mientras que, los que se encuentran más protegidos concentran entre tres y cuatro veces mayor número de efectivos.



Durante los últimos 11 años se han presentado cuatro grandes iniciativas para fortalecer el trabajo de seguridad en Lima Metropolitana.

La primera, en 1997, destinada a facilitar el reencuentro de la Policía con la ciudadanía, a través de la organización vecinal para la seguridad ciudadana.

La segunda, durante la reforma policial de principios de la década, que consideró tres aspectos: la repotenciación de las comisarías como unidades policiales básicas; la articulación del trabajo policial con otros actores —especialmente los municipios— en los comités locales de seguridad ciudadana; y la creación del Escuadrón Verde como unidad de élite para golpear a los focos de delincuencia común.

La tercera, durante los últimos años del gobierno de Alejandro Toledo,¹⁹ orientada a complementar los esfuerzos de la Policía y el serenazgo en labores de patrullaje en moto.

La cuarta, impulsada por el segundo ministro del Interior del Presidente Alan García,²⁰ Luis Alva Castro y su director general Octavio Salazar, consistente en distritalizar los servicios policiales.

El primer elemento que caracteriza estas cuatro iniciativas es su falta de continuidad a través del tiempo. Quizá la única iniciativa que se ha sostenido a lo largo de la década, aunque con intensidad variable, es el trabajo de organización vecinal, principalmente en los distritos emergentes de la ciudad. No obstante, la filosofía y la práctica de la prevención comunitaria del delito no han contagiado a todo el trabajo policial, a pesar de su indudable potencial tanto para reducir la percepción de inseguridad como la violencia y el delito.

Sí sirvió, por el contrario, para inspirar la segunda gran iniciativa, quizá la más ambiciosa en términos estratégicos, que se tradujo en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec). En efecto, si bien el apoyo comunitario al trabajo policial es fundamental, muy rápido quedó en claro la necesidad de integrar en ese esfuerzo a los municipios —que de hecho ya venían adquiriendo un papel protagónico en la seguridad ciudadana—, así como a otras autoridades locales.

El esfuerzo por reubicar a las comisarías y el desarrollo de modernos sistemas de información delictiva en el corazón del trabajo policial no sobrevivió a sus impulsores, como tampoco ocurriría

después con importantes iniciativas tácticas, como Telaraña y Alerta Temprana. Es probable que, como lo indican las primeras declaraciones del nuevo ministro del Interior Remigio Hernani Meloni, la distritalización —que creó una estructura superpuesta a las comisarías y terminó debilitándolas aún más— y su complemento operativo, Patrullero de mi Barrio, no sobrevivirán a sus gestores.

Otro elemento común que caracteriza varias de estas iniciativas es que se han iniciado como piloto y luego han sido abandonadas, no tanto porque la evaluación indicara que no funcionaban, sino porque los cambios al frente del Ministerio del Interior y la Policía fueron acompañados por nuevas propuestas e ideas. En efecto, fue la suerte que experimentaron los programas de comisarías piloto, Telaraña y Alerta Temprana.

Hasta el momento, Patrullero de mi Barrio no es más que un piloto en algunos distritos de Lima, cuya replicabilidad es limitada por los ingentes recursos que requiere. Similar desafío enfrentó Telaraña, que para su réplica requería una elevada cantidad de nuevas motos. Otro rasgo común de ambas propuestas es que se han iniciado y concentrado en distritos de la zona céntrica de la ciudad, precisamente aquellos donde no se presentan los más grandes desafíos a la seguridad. Para los distritos periféricos y emergentes sólo se considera la organización vecinal.

Quizá la única de estas iniciativas policiales que sí se sostuvo en el tiempo fue el Escuadrón Verde, que se ha replicado en otras ciudades. Probablemente, esto está relacionado con que, además de ser una buena idea, que produjo resultados, su implementación es barata.

3.2. Municipios

Frente al repliegue policial, desde mediados de la década de los ochenta se incrementaron los servicios de seguridad privada y muchos municipios —inicialmente los más prósperos de Lima, como San Isidro y Miraflores— organizaron los primeros serenazgos, encargados de

cumplir labores preventivas, sobre todo de patrullaje, así como de responder a los pedidos de intervención de la comunidad.

El repliegue policial no fue revertido a pesar de la derrota del terrorismo, una década después. Las comisarías continuaron abandonadas, en tanto que los recursos más importantes siguieron concentrándose en las unidades especializadas. Por el contrario, los serenazgos, que inicialmente constituyeron un paliativo, se siguieron fortaleciendo y extendiendo en toda la capital y en otras ciudades del país.

Esta realidad no pudo ser ignorada por la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció que: «La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana».

La ley nunca reguló esta cooperación. No obstante, como consecuencia del creciente involucramiento de los municipios en este ámbito, entre los años 2002 y 2003 se produjeron cambios constitucionales y legales que fortalecieron el papel municipal.

El primero fue la modificación del capítulo referido a la descentralización en la Constitución de 1993, a través de la Ley 27680, publicada el 7 de marzo de 2002, que hizo más explícitas las atribuciones constitucionales de los municipios en materia de seguridad y además las extendió. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice a la letra: «Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley». Cabe señalar que seis años después de la modificación de la Carta Magna, esta materia sigue sin contar con una ley de desarrollo constitucional.²¹

El segundo cambio fue de rango legal y se plasmó en la Ley 27933, publicada el 12 de febrero del 2003, que creó el SINASEC. De acuerdo con esta norma, los alcaldes provinciales y distritales presiden los respectivos comités locales de seguridad ciudadana, encargados de elaborar el diagnóstico situacional e institucional, así como formular, implementar y evaluar los planes de seguridad

ciudadana. Están integrados por las distintas instituciones que tienen la responsabilidad de prevenir y perseguir las faltas y los delitos.

El tercer cambio fue la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, publicada el 27 de mayo del 2003, en cuyo artículo 73 establece que la seguridad ciudadana es un servicio público local, de competencia municipal. Asimismo, el inciso 19 del artículo 20 señala que es atribución del alcalde «cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional».

En el caso de las municipalidades provinciales, el artículo 85 señala que les corresponde establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la PNP, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas o similares, de alcance distrital. También les corresponde coordinar, con las distritales y con la Policía, el servicio interdistrital de serenazgo.

En lo que se refiere a las municipalidades distritales, el citado artículo 85 señala que les corresponde organizar el servicio de serenazgo y vigilancia municipal cuando lo crean conveniente, de acuerdo con las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.

Estos importantes desarrollos normativos han avanzado paralelamente al fortalecimiento de los serenazgos en Lima Metropolitana. Este proceso se ha concentrado sobre todo en los distritos más prósperos; no obstante, casi todos cuentan hoy con un servicio de serenazgo, aunque limitado. Se estima que, en la actualidad, hay alrededor de 5 mil serenos en la capital. Los distritos con más serenos son Lima Cercado —que cuenta con más de 600 efectivos— y San Isidro, Santiago de Surco y Miraflores, con alrededor de 400 cada uno. En el otro extremo, distritos emergentes y muy poblados —como San Martín de Porres, Villa María del Triunfo, Comas y Villa El Salvador— no cuentan ni con 100 efectivos cada uno.

La misma disparidad se presenta cuando se analizan los recursos invertidos por los distritos en seguridad ciudadana, especialmente en serenazgo. Para Alejandra Muñoz,²² durante los años 2005 y 2006, 35 distritos de Lima, incluyendo el Cercado, invirtieron

28,329,588.75 dólares americanos y 35,417,571.34 dólares americanos, respectivamente, lo que asciende a un total de casi 64 millones de dólares americanos para los dos años.²³ El distrito que más invirtió esos años fue San Isidro, con casi 12 millones de dólares americanos, suma que representa la quinta parte del gasto en seguridad de los 35 municipios distritales. Le siguen Miraflores y el Cercado de Lima, que invierten cada uno la mitad de esa suma. Un poco más atrás se encuentran los distritos de Santiago de Surco, La Victoria, La Molina y San Borja. Sin contar con los distritos balnearios y otros como Lurigancho y Lurín, que son relativamente poco poblados, los distritos que menos invierten son Comas, Rímac, Independencia, San Luis y Breña.

Muñoz también sostiene que, además de esta disparidad, existe otra en función de su peso relativo en el presupuesto distrital. Así, entre 2005 y 2006, San Isidro invirtió el 17.6% de su presupuesto total; mientras que Lima Cercado, sólo el 1.4%. Otros distritos que hacen un esfuerzo considerable son La Victoria —12%—, Miraflores —11.8%—, La Molina —11.4%— y San Borja —9.8%—.

Por otra parte, los distritos que invirtieron menos también lo hicieron en términos proporcionales al total de sus recursos, que no sólo son más escasos, sino que se destinan mayoritariamente a otros rubros considerados prioritarios.

La mayor inversión en seguridad ciudadana se ha traducido no solamente en el reclutamiento de más serenos y en la compra de unidades vehiculares, sino en la implementación de mejores centros de comunicación. Éstos reciben las llamadas del público y se comunican con los serenos de a pie y con sus unidades vehiculares para responder a los pedidos de intervención inmediata de los vecinos. Los más desarrollados, hasta el momento, son los de San Isidro, Miraflores y Santiago de Surco.

Las comisarías están muy lejos de contar con sistemas de comunicación tan sofisticados, aunque ahí donde el trabajo policial y el municipal han logrado integrarse —por ejemplo en Surquillo—, la Policía se ha beneficiado, lo que ha permitido maximizar el uso de

los recursos humanos y logísticos disponibles para tareas de seguridad ciudadana.

Por otra parte, en los últimos años varios distritos han comenzado a invertir en la capacitación de sus serenos. San Isidro, por ejemplo, ya cuenta con su escuela de capacitación.

A pesar de que, como señala Muñoz, los esfuerzos iniciados el año 2004 para integrar el trabajo de los distintos serenazgos distritales no han prosperado, sí se ha dado el primer paso con la estandarización de los códigos de comunicación entre los serenazgos de San Isidro, Magdalena, Miraflores y Lince, esfuerzo al que se han sumado recientemente los del Cercado de Lima, San Borja y Surquillo.

En la medida en que los serenos no cuentan con atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo por incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, para asegurarse de contar con el poder de policía que ellos poseen.

Por lo general, la incorporación de los policías a las unidades de serenazgo se concreta durante sus días de franco de ellos, y a cambio del pago de sus honorarios por el municipio. Ésta ha sido una fuente permanente de fricción entre los municipios y la Policía, pues no siempre existen efectivos disponibles o ellos pretenden cobrar por sus servicios montos que están fuera del alcance de los municipios. Esto último es particularmente dramático en los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué les deben pagar a los policías que cooperan con ellos en las labores de seguridad ciudadana. Muchos alcaldes sostienen que, por el contrario, la institución policial debería agradecerles a los municipios por las facilidades que éstos les brindan para que realicen su trabajo con mayor eficacia.

El costo del servicio no es el único impedimento para la integración policial en las unidades de serenazgo. En la institución policial, hay quienes consideran que cualquier forma de cooperación es perjudicial, sea porque potencia excesivamente al serenazgo —y, al hacerlo, debilita a la Policía— o porque la falta de atribuciones del serenazgo —que lo hace aparecer como inoperante ante los ojos de la ciudadanía— perjudica la imagen de la institución policial.

La mayor dificultad que existe en la relación entre el serenazgo y la Policía, sin embargo, se deriva de que ésta, en el fondo, percibe a aquél como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial de carácter municipal. En efecto, con cierta regularidad se escuchan —sobre todo en Lima— demandas de alcaldes que le solicitan al Congreso de la República atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones.

El progresivo fortalecimiento de los serenazgos no deja de ser paradójico, porque se trata de un sistema de vigilancia sin atribuciones policiales, que adolece de grandes debilidades en la formación y capacitación de sus integrantes. ¿Por qué no invertir esos recursos en un cuerpo profesional con plenas atribuciones, como la Policía? En una ciudad comparable con Lima, como Bogotá, la inversión de los municipios en seguridad ciudadana se destina enteramente a la Policía. Lo mismo ocurre con el aporte del sector empresarial, a través de la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta cooperación ha sido posible porque las instituciones que proveen los fondos se encargan también de supervisarlos y fiscalizarlos, y los receptores de los recursos están obligados a realizar una rigurosa y transparente rendición de cuentas.

Tanto el Ministerio del Interior como la Policía han sido, hasta ahora, renuentes a encontrar una fórmula estable de cooperación con los municipios de Lima. Ni el Concejo Metropolitano ni el Congreso de la República han querido legislar sobre el tema, como manda la Constitución. Lo que sí ha hecho el Congreso es abrir las puertas para que los gobiernos regionales y municipales inviertan recursos en el equipamiento de la Policía.²⁴

Los pocos casos en que los municipios distritales de Lima han puesto medios de transporte al servicio de la Policía sin condicionamiento alguno no han tenido buenos resultados, porque ésta no les ha dado el uso debido. Esto ha determinado que los municipios se sientan muy recelosos de cualquier cooperación que no vaya condicionada a una adecuada fiscalización y rendición de cuentas.

Se requiere un marco legal mínimo que especifique las condiciones y requisitos de tal cooperación, y que otorgue las garantías de un uso adecuado a quien la provea. Sin ese marco, la cooperación eventual quedará sujeta a las relaciones personales entre los alcaldes y las autoridades policiales. Aunque esa cooperación existe y puede incluso ser extendida, es muy limitada en el tiempo por el temor comprensible de los alcaldes sobre quién y cuándo sucederá a su contraparte policial. Si no se supera esta desconfianza y se establecen condiciones para una cooperación más institucional, los recursos municipales para seguridad ciudadana se seguirán invirtiendo en los serenazgos, mientras que las comisarías y el servicio policial de seguridad seguirán debilitándose.

3.3. Juntas Vecinales

La primera respuesta frente al repliegue policial fue la organización vecinal para la seguridad ciudadana, que se comenzó a gestar a partir de 1997, cuando se creó la Dirección de Participación Ciudadana, a cargo del entonces coronel PNP Enrique Yépez Dávalos.²⁵

El trabajo conjunto entre la Policía y la comunidad, a través de las juntas vecinales, se traduce en labores de patrullaje mixto y, en algunos casos, exclusivamente vecinal. Le asegura a la Policía una importante red de información sobre lo que ocurre en los barrios. Esta labor no sólo ha servido para mejorar la relación institucional con la comunidad, sino para enfrentar creativamente, junto con ella, problemas de delincuencia. Esto ha sucedido sobre todo en las zonas periféricas y más pobres de la ciudad, en las que la presencia policial es escasa y la población no cuenta con los recursos para proveerse de mecanismos de seguridad alternativos.

Si bien se ha logrado involucrar en las juntas vecinales a un importante número de personas, no siempre ha sido posible garantizar la sostenibilidad de este trabajo, tanto por la ausencia de una visión compartida sobre esta labor en la institución policial como por el

cansancio de la ciudadanía, que se ve obligada a cumplir, de manera voluntaria y gratuita, labores que, en realidad, le competen a la Policía. Asimismo, con mucha frecuencia, ésta ha manipulado a las juntas, movilizándolas a favor del gobierno de turno.

También ha sido problemática la relación entre las juntas vecinales organizadas por la Policía con aquellas vinculadas a los municipios. A pesar de que se ha dispuesto que las juntas de seguridad ciudadana sean capacitadas por la Policía, pero se mantengan bajo la responsabilidad de los comités locales, esto sigue siendo una fuente de conflicto entre las autoridades municipales y policiales.

En el marco de esta estrategia de prevención comunitaria del delito, la Policía también ha desarrollado otras iniciativas importantes, que ahí donde se han implementado, en algunos casos han producido resultados exitosos. Entre ellas, cabe destacar los programas Patrulleros Juveniles —dirigido a los jóvenes pandilleros—, Policías Escolares, Colibrí —con niños trabajadores—, entre otros.

En los últimos años, este conjunto de iniciativas —que tienen su instrumento operativo en la oficina de Participación Ciudadana de cada comisaría—, lejos de haberse fortalecido, han languidecido. En el mejor de los casos, cuentan con dos o tres suboficiales, pocos recursos y escaso respaldo institucional. En efecto, el esfuerzo de acercamiento a la comunidad parece reducirse, en muchas ocasiones, a la existencia de tal oficina, sin que esta iniciativa haya servido de catalizador para una transformación más integral del conjunto del trabajo policial, salvo contadas y notables excepciones.

A pesar de esta situación, es innegable que estas iniciativas tienen un gran potencial no sólo para garantizar la inserción institucional en el tejido social, sino también para prevenir la violencia y el crimen.

3.4. Comités de seguridad ciudadana

El SINASEC,²⁶ en cuya cúspide se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), está presidido por el ministro del Interior e integrado por otros ministros, así como

por las más altas autoridades de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia en el país.

Corresponde al Conasec —a través de su Secretaría Técnica, adscrita al Ministerio del Interior— la responsabilidad de promover el establecimiento, el desarrollo y el fortalecimiento del Sinasec.

El Conasec es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana en el ámbito nacional. Los comités distritales, que constituyen la base del sistema, son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad y convivencia, responsables de realizar el diagnóstico de la seguridad en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción.

Entre ambos extremos se encuentran los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de la capital provincial y de articular los esfuerzos de los comités distritales.

En el caso de Lima Metropolitana, existe un comité provincial que, a su vez, hace las veces de comité regional, toda vez que en la capital la presidencia de la región metropolitana recae automáticamente en el alcalde provincial. Además, existen 42 comités distritales, presididos por sus correspondientes alcaldes, todos electos democráticamente.

Una encuesta reciente, realizada por Ciudad Nuestra a quince alcaldes y jefes policiales distritales en Lima Metropolitana, arroja resultados interesantes sobre el funcionamiento de estos comités. La muestra es muy representativa, pues no solamente cubre un poco más de la tercera parte de los distritos de la capital, sino que abarca a una población que bordea los tres millones de ciudadanos, es decir, casi el 40% de los habitantes de Lima Metropolitana.²⁷

De acuerdo a la encuesta, la mayoría de los comités —60%— tienen tan sólo entre uno y tres años de funcionamiento. Estamos, pues, ante un fenómeno institucional muy reciente.

A pesar de que los comités se reúnen, en promedio, una vez cada tres meses, es notable su grado de institucionalización. En efecto, la mayoría llevan actas de sus sesiones, promueven actividades de capacitación y cuentan con diagnósticos de la situación y mapas del delito, ambos instrumentos bastante actualizados y que son objeto de análisis en sus sesiones. También formulan y evalúan regularmente sus planes.

★

En los 15 comités que abarcó la muestra, todos los alcaldes y jefes policiales encuestados son varones, así como los secretarios técnicos. También lo son casi todas las autoridades políticas y más de la mitad —60%— de las autoridades judiciales. Donde sí hay una mayoría de mujeres —60%— es en la representación vecinal. Estamos, pues, frente a una institución fundamentalmente masculina.

Todos los miembros de los comités son mayores de 30 años de edad, lo cual, de alguna manera, se explica porque en su mayoría son autoridades, a excepción de los representantes vecinales. Tomando en cuenta que diversas encuestas han demostrado que las principales víctimas y victimarios de la violencia son personas menores de 30 años, llama la atención la ausencia de participación juvenil en los comités, donde los jóvenes no están incorporados ni siquiera como observadores. A todas luces, es recomendable integrar a los representantes de las organizaciones juveniles. Quienes sí participan en calidad de observadores son, por lo general, los representantes del Cuerpo de Bomberos o del Sistema de Defensa Civil y, en menor proporción, líderes religiosos y unos pocos dirigentes empresariales.

★

Existen una serie de recursos institucionales, tanto públicos como privados, destinados a enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, aunque la cantidad varía significativamente en cada distrito. Como

la encuesta demuestra, los alcaldes cuentan con un conocimiento mucho más completo que los jefes policiales acerca de cuáles son estos recursos. Quizá ello se deba a la naturaleza más integral de la función edil y al poco tiempo de permanencia en el distrito de las autoridades policiales. En efecto, los jefes policiales distritales y los comisarios duran, en promedio, un año en sus cargos.

Por otra parte, las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente (Demuna) y los programas recreativos, deportivos y culturales dirigidos a la juventud son las instituciones más extendidas en los distritos, aunque la mitad de los jefes policiales dicen no conocerlas. Otras instituciones importantes son la policía escolar y los municipios escolares; los programas de recuperación, rehabilitación y reincorporación de jóvenes pandilleros; y por último, las casas de la juventud y los programas policiales dirigidos a los niños trabajadores —Colibrí— y a los pandilleros —Patrulleros Juveniles—.

Llama la atención el reducido número de distritos cuyas comisarías cuentan con juzgados de paz letrados para el conocimiento de las faltas²⁸ y con programas municipales de penas de prestación de servicios comunitarios,²⁹ alternativas a la privación de libertad. En efecto, las normas de creación tanto de los juzgados de paz letrados como de los programas municipales tienen la misma antigüedad que la norma que creó los comités. Mientras que la instauración de los juzgados de paz letrados depende del Poder Judicial —aunque el apoyo de los municipios ha sido decisivo en los lugares donde estos funcionan—, la organización del sistema de servicios comunitarios es responsabilidad de los municipios.

A pesar de la extensa actividad vecinal llevada a cabo por las iglesias y las organizaciones no gubernamentales, ésta no se ve reflejada en la encuesta. Los alcaldes sí identifican algunas de estas actividades en sus distritos, pero los jefes policiales dicen no tener conocimiento de ellas.



Todos los comités encuestados cuentan con un secretario técnico, seleccionado por el alcalde y nombrado por él o por el comité distrital, a su propuesta. En su mayoría, se trata de policías en retiro, aunque también hay algunos civiles y unos pocos militares en retiro. Los secretarios técnicos no suelen trabajar a tiempo completo ni reciben una retribución por esta labor, sino que son más bien empleados municipales que, usualmente, cumplen otras tareas vinculadas a la seguridad, como la de integrar la Gerencia de Seguridad Ciudadana.

Tanto alcaldes como policías coinciden en señalar que, al interior del Sinasec, la principal relación de los comités distritales es con el Conasec, a través de su Secretaría Técnica, con la que se vinculan de distintas maneras.

Existe consenso respecto a las bondades de los comités. En efecto, todos los jefes policiales consideran que estas organizaciones han influido favorablemente sobre la situación de seguridad ciudadana. La mayoría de los alcaldes piensan lo mismo, mientras que algunos —27%— consideran que el impacto ha sido más favorable aún.

La forma en que se evalúa el funcionamiento del comité también arroja resultados muy positivos e incluso sorprendentes: la opinión de los jefes policiales es bastante mejor que la de los alcaldes. Según los alcaldes, los comités distritales constituyen un buen espacio de coordinación institucional, que cuenta con participación vecinal, factor fundamental para el adecuado diseño, evaluación y supervisión de las políticas de seguridad. Todos los jefes policiales coinciden en señalar que ésta es la principal fortaleza del comité. Hay, pues, un reconocimiento de las bondades del trabajo en equipo y de la importancia que tiene la participación ciudadana en la seguridad pública.

En cuanto a las debilidades, los alcaldes señalan el limitado apoyo que éstos reciben, factor que también es mencionado por la Policía. Otra debilidad a la que se hace referencia es la insuficiencia de recursos de los que se dispone; para todos los jefes policiales, ésta constituye la principal limitación.

Dos de cada tres jefes policiales consideran que los intereses políticos de los alcaldes constituyen una de las mayores debilidades de los comités. Por eso, su recomendación más importante es que estas instancias no sean dirigidas por éstos o que la presidencia sea rotativa. Por el contrario, la principal recomendación de los alcaldes es que se fortalezca su propio mando para hacer cumplir los planes que el comité apruebe, especialmente en relación con la policía.

4. REFLEXIONES FINALES

Lima cuenta con muchos de los componentes demográficos, sociales y económicos que explican el desborde de la violencia en otras grandes ciudades latinoamericanas. En Lima, además, la Policía ha sufrido un proceso de repliegue, que contribuye a configurar un cuadro aún más dramático. Sin embargo, la violencia y el delito aún no se han desbordado. Tres razones explican lo ocurrido.

En primer lugar, el creciente protagonismo de los gobiernos distritales en el ámbito de la seguridad ciudadana, principalmente a través del surgimiento y desarrollo de los serenazgos, los que han permitido llenar el vacío dejado por la Policía. En segundo lugar, el crecimiento de la organización vecinal para la seguridad ciudadana, alentado por la Policía, pero en muchos casos independiente de ella, al que hay que sumar la adopción de medidas de autoprotección ciudadana y el crecimiento exponencial de la seguridad privada, tanto a través de grandes empresas privadas, como de la vigilancia informal. En tercer lugar, el relativamente exitoso control policial de la criminalidad organizada.

Sin embargo, hay señales preocupantes de que la situación se estaría deteriorando, aunque esto es necesario corroborarlo empíricamente. Algunos indicadores son el rápido incremento de ciertos tipos de homicidios y el uso creciente de armas de fuego. Ambos fenómenos podrían estar asociados a la cada vez mayor presencia, en la ciudad, de los carteles mexicanos de la droga.

Dado los peligros que el deterioro de la situación entraña, es urgente que la ciudad adopte las medidas correctivas para impedir

un eventual desborde de la violencia, desde el que sería mucho más difícil regresar, como lo demuestran muchas grandes ciudades de la región.

Quizá, el principal desafío es el de fortalecer a la Policía, tan venida a menos en los últimos años. Ello pasa, principalmente, por revisar su actual régimen laboral. Otras medidas urgentes son la depuración de los malos elementos de la institución y el establecimiento de efectivos mecanismos de control de la corrupción y el abuso policial, todo ello en el marco de un esfuerzo serio por profesionalizar la institución y hacer compatible su actuación con el estricto respeto de los derechos ciudadanos. También se debe revisar el actual despliegue policial en la ciudad, que es claramente inequitativo en beneficio de las zonas más prósperas, para garantizar una mayor presencia en las zonas periféricas y emergentes. Finalmente, es necesario hacer ajustes al actual proceso de distritalización en Lima, que siendo necesario, se ha hecho de una manera burocrática e ineficiente.

El otro gran desafío institucional es el de integrar, de manera armónica, el trabajo de la Policía y los serenazgos, para evitar se siga duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos. Esto pasa por retomar, de inmediato, el patrullaje conjunto bajo un único mando técnico, el de la jefatura policial y un único mando político, el del alcalde distrital. Es necesario precisar la manera cómo la Policía debe cooperar con los municipios en brindar el servicio de seguridad ciudadana y fortalecer la autoridad política del alcalde en esta materia.

Junto con la integración de la Policía y el serenazgo en el ámbito distrital, es preciso contar con una estrategia y un sistema metropolitano de seguridad, que cuente, a su vez, con un sistema de información que permita una mirada —y una respuesta— de conjunto a los problemas de seguridad en Lima, lo que pasa por la asunción de responsabilidades por el alcalde metropolitano.

Junto con un esfuerzo por mejorar el control de la violencia y el delito, el sistema metropolitano de seguridad debe también desarrollar una estrategia convergente, que permita prevenirlos y, al mismo tiempo, rehabilitar y reinsertar a quienes infringen la ley.

NOTAS

1. Este artículo se basa en dos estudios de los autores para Ciudad Nuestra en el año 2008. El primero, *La policía que Lima necesita*, escrito con Juan Briceño. El segundo, *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*, escrito con Enrique Yépez. La versión electrónica de estos libros puede verse en www.ciudadnuestra.org

2. Las ciudades del Perú que le siguen en importancia poblacional —Arequipa, Trujillo, Chiclayo y Piura— no superan el millón de habitantes.

3. De acuerdo con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el gobierno provincial metropolitano asume las funciones del gobierno regional de Lima, al que le corresponden tareas como la educación y la salud, hasta el momento administradas por el gobierno central.

4. Véase Ciudad Nuestra (2008). *Encuesta sobre Lima. Percepciones sobre temas municipales en el ámbito metropolitano*. Lima. p. 6. Disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/510/encuesta_sobre_liima_comentada.pdf>

5. Costa, Gino. (2008) *Respuestas institucionales a la inseguridad ciudadana en Lima*. Presentación en PowerPoint en el seminario «Ciudad, conflicto y esfera pública. La mirada latinoamericana». Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

6. Véase Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2008). *«El problema de la inseguridad». Estado de la Opinión Pública*, año III. Lima. p. 7.

7. Costa, Gino. *Respuestas institucionales a la inseguridad ciudadana en Lima*.

8. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ob. cit., p. 8.

9. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ob. cit., p. 7.

10. Diario *Perú.21*, 11 de septiembre del 2008.

11. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ob. cit., p. 6.

12. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ob. cit., p. 3.

13. Ciudad Nuestra. ob. cit., p. 9.

14. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ob. cit., p. 7.

15. En su mensaje a la nación por Fiestas Patrias del 2008, el presidente García manifestó que durante su gobierno se han incorporado 13 mil nuevos policías. No obstante, de acuerdo con el Mininter, en mayo del 2008 el pie de fuerza estaba compuesto sólo por 93,100 efectivos. Véase *Mininter en Acción. Revista Electrónica*, mayo del 2008, p. 5, disponible en <http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?s_Anno=2008&s_Mes=05&conPageSize=25&C_WC1Page=3&cat=1&sub=0&web=4538>.

16. La primera cifra es un estimado de Cuánto S. A., en la medida en que los censos nacionales se realizaron en los años 1981 y 1993, y es utilizada por Carlos Basombrío. (2005 *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.p. 60. La cifra correspondiente al 2007 es la población total censada en los censos nacionales XI de Población y VI de Vivienda del 2007, disponible en <[www1.inei.gob.pe / perucifrasHTML/inf-dem/cua1.htm](http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTML/inf-dem/cua1.htm)>.

17. Basombrío, Carlos. ob. cit.

18. Es necesario precisar que San Isidro presenta el mayor número de personal destacado a la seguridad de las embajadas.

19. Toledo gobernó entre julio de 2001 y julio de 2006.

20. El segundo mandato de García se inició en julio de 2006 y concluirá en julio de 2011.

21. Con este propósito, el 2 de septiembre de 2008, 11 alcaldes distritales de Lima Metropolitana y el Callao presentaron un proyecto de ley sobre efectividad municipal en seguridad ciudadana (2648-2008-GL). Su texto completo, incluyendo una excelente exposición de motivos, puede verse en <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>>.

22. Véase «La seguridad ciudadana y su presupuesto». Lima, 2008, disponible en <<http://www.seguridadidl.org.pe>>.

23. Este gasto se financia con un arbitrio municipal que se cobra en el ámbito distrital.

24. Ley 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú, publicada el 28 de abril de 2007.

25. Yépez Enrique. *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Instituto de Defensa Legal. Lima, 2004, p. 162–164.

26. Ley 27933. El texto está disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/292/ley_del_sistema_nacional_de_seguridad_ciudadana_27933.pdf>.

27. Costa, Gino; Enrique Yépez y Carlos Romero. *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Serie Documentos de Política Pública 1, Ciudad Nuestra, Lima, 2008. En prensa.

Respuestas institucionales a la inseguridad,
la violencia y el delito en Lima

28. Ley 27939. Su texto puede verse en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27939.pdf>>. Una buena evaluación de estos juzgados se encuentra en el Informe Defensorial N.º 119, «Justicia de paz letrada en comisarias. Una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana», publicado por la Defensoría del Pueblo en el 2007, disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>. También puede verse Zavala Respaldiza, Zarela. «Justicia de paz letrada en comisarias. Las sumas y restas del sistema». *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N.º 3, Quito, enero del 2008, pp. 96–103, disponible en <<http://www.flacso.org.ec/docs/urvio3.pdf>>.

29. Ley 27935. Su texto está disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27935.pdf>>.

IV. Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá¹

MARÍA VICTORIA LLORENTE

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década ha sido creciente la preocupación en América Latina por encontrar modelos contextualizados de intervención, que permitan controlar el crimen y la violencia, en línea con la consolidación democrática de los países de la región. Dentro de este contexto, las políticas de seguridad y convivencia, implementadas en Bogotá en el período 1995 a 2003, se han constituido en ejemplo pionero de las posibilidades que hay para gestionar programas desde lo local con aparentes resultados exitosos en cuanto a la reducción del crimen y de la sensación de inseguridad de los ciudadanos. En efecto, el caso de Bogotá parece esperanzador para la región. Esta ciudad, capital de Colombia con cerca de siete millones de habitantes, reputada por ser una de las naciones más violentas del hemisferio occidental, ha experimentado, desde 1994, un descenso continuo en los principales indicadores de crimen. Particularmente notoria ha sido la caída de la tasa de homicidios, pese a los períodos de recrudecimiento del conflicto interno en el resto del país y a la crisis económica de la segunda mitad de los noventa que golpeó a Colombia y, por supuesto, también a su capital.

Ante el entusiasmo con el que se ha publicitado el caso de Bogotá, como un ejemplo a seguir, y la unanimidad con la que se ha ligado la caída del crimen en la ciudad con las políticas de seguridad, lideradas por las tres últimas administraciones municipales, parece importante analizar el impacto de estas medidas. Esto con miras a dar más elementos de juicio, respecto de la pertinencia de replicar esta

experiencia o algunos aspectos de la misma. El presente artículo intenta hacer algo de esto y plantea que los resultados observados en Bogotá deben ser interpretados con mayor cautela y menor ligereza de la que se ha tenido hasta el momento. Además, se señala que este caso, más que un modelo terminado —como se ha querido presentar en ocasiones—, es un modelo en construcción.

El artículo está dividido en tres secciones. En la primera, se presenta brevemente la evolución de los indicadores más sobresalientes de crimen en Bogotá; en la segunda, se reflexiona sobre las políticas de seguridad desarrolladas en la ciudad desde mediados de los noventa y, finalmente, en la tercera parte se trata de interpretar lo sucedido y sugerir algunas lecciones relevantes para Bogotá y otros contextos urbanos.

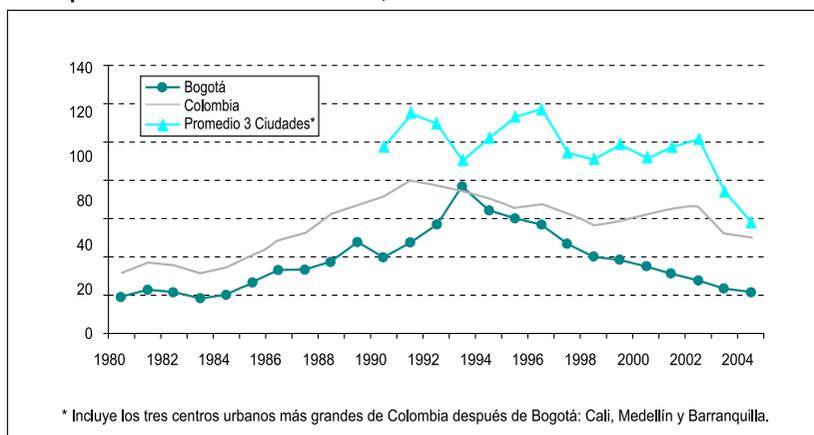
2. BOGOTÁ, MÁS SEGURA

En 1993, se registraron en Bogotá 77 homicidios por cada cien mil habitantes, el índice de homicidios más alto en la historia de la ciudad. En 2004, después de un descenso continuo, esta tasa fue casi cuatro veces inferior y se situó en 22 homicidios por cada cien mil habitantes. Esta caída resulta más llamativa cuando se observa que, en el mismo lapso, la tendencia de los homicidios a nivel nacional y en otras zonas urbanas de importancia en el país no siempre fue descendente (Gráfica 1). Después de ser reconocida como una de las ciudades más inseguras del continente, actualmente Bogotá se distingue por tener un índice de muertes violentas relativamente bajo, dentro del contexto latinoamericano.

Pero en este período no sólo cayeron los homicidios en Bogotá. También disminuyeron, aunque en menor medida, las muertes en accidentes de tránsito, así como los registros policiales de atracos callejeros y de hurtos a automotores y a residencias (Gráfica 2). De manera consistente, se dio un leve descenso en la llamada «criminalidad real», según se observa en dos encuestas de victimización realizadas en 1995 y 2004, aun cuando lo mismo

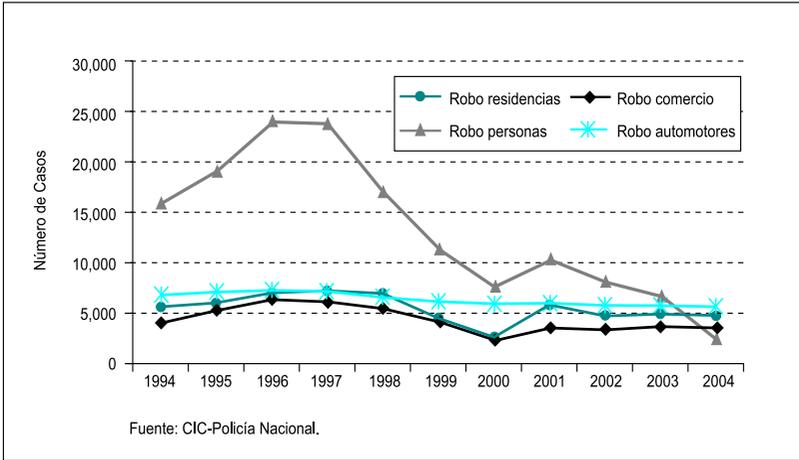
ocurrió en otras ciudades principales del país. Así, en 1995, el 17 por 100 de los bogotanos fue víctima de algún delito, mientras que en 2004 lo fueron el 13 por 100. Algo similar ocurrió con los índices de victimización de las otras dos grandes urbes colombianas (Cali y Medellín): en 1995 el 15 por 100 de los habitantes de estas ciudades fue víctima de algún delito, frente al 12 por 100 en 2004.²

Gráfica 1. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes. Principales ciudades de Colombia, 1980-2004.



Por otra parte, si bien algunas encuestas muestran un apreciable incremento en la sensación de seguridad de los bogotanos, paradójicamente, durante el mismo período, el índice de incidentes reportados por las víctimas a las autoridades se mantuvo en un nivel inferior al 30 por 100.³ Esto sugeriría que la aparente mejoría en la percepción sobre la situación de seguridad en la ciudad, no alcanzó a afectar la confianza ciudadana en las autoridades.⁴ Con todo, la reducción continua de la tasa de muertes violentas en Bogotá, junto con la novedad de la propuesta política de la administración municipal, han convertido este caso en un referente de primer orden tanto en el país como a nivel latinoamericano.

Gráfica 2. Principales delitos contra el patrimonio Bogotá, 1994-2004.



3. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ: LIDERAZGO LOCAL, NUEVOS ENFOQUES Y CONTINUIDAD⁵

La gestión de la seguridad ciudadana en Bogotá, entre 1995 y 2003, tiene cuatro rasgos distintivos: 1) el liderazgo ejercido por la administración municipal; 2) la novedad en el discurso y en el enfoque de política, 3) la labor de la policía metropolitana y, 4) la continuidad tanto en la voluntad política de priorizar estos temas como en el desarrollo de las principales líneas de acción.

El liderazgo adoptado por la alcaldía en la gestión de la seguridad local ha sido de la mayor importancia. Más aún cuando se considera el carácter centralizado que, tradicionalmente, ha tenido el manejo de la seguridad en Colombia, que hace que algunas de las instituciones claves para la prevención y el control del crimen, como la policía y la justicia, sean aquellas encargadas del orden nacional. Pero este proceso no se dio en el vacío. Estuvo antecedido por una política impulsada por el gobierno nacional, a principios de los noventa, con la cual se les abrió espacio a los alcaldes para que pudieran ejercer el liderazgo que les otorga la Constitución de 1991, frente a la seguridad en sus respectivas jurisdicciones.⁶

Por otra parte, hay que mencionar otro antecedente que tiene que ver con cambios efectuados, también a principios de los noventa, en la administración municipal. Se destaca la adopción, en 1993, de un nuevo estatuto orgánico para la ciudad que, además de reordenar el gobierno distrital, le otorgó autonomía fiscal suficiente para sanear sus finanzas. Esto último fue clave para que Bogotá pudiera disponer de recursos para asignar a sus iniciativas de seguridad y convivencia.

El punto de quiebra en el ejercicio del liderazgo frente a los temas de seguridad y convivencia de la ciudad, sin duda lo representa la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997). Por primera vez, se plantea una agenda de la ciudad en la cual estos temas y, en particular, la «defensa de la vida», son uno de los ejes del plan de gobierno. Dentro de este contexto, se empezó un proceso de institucionalización del manejo de las respectivas políticas. En primer lugar, se creó una oficina asesora del alcalde que, posteriormente, se transformó en un ente orgánico de la alcaldía, responsable de gestionar las políticas en este campo. En segundo lugar, se potenciaron mecanismos para el seguimiento de la situación de seguridad en la ciudad y para la concertación de intervenciones con otras instituciones. Entre ellos, está la formalización de reuniones periódicas del Consejo Distrital de Seguridad, como escenario para la toma de decisiones, al cual asisten funcionarios de la administración municipal y de otras entidades, como la policía y la fiscalía. De manera complementaria, se desarrollaron herramientas para la recolección y análisis de información de distintas fuentes sobre delitos y violencia en la ciudad. Así, se crea el Observatorio de Violencia y Delincuencia, que fue modernizado dando origen, en 2000, al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD).

Esta institucionalización de la gestión de las políticas de seguridad y convivencia estuvo acompañada de un incremento sin precedentes, en Bogotá y en el resto de las ciudades del país, de las inversiones para el sector. Esto, sin duda, fue clave para que el municipio pudiese ejercer su liderazgo, en especial frente a la policía. En efecto, la inversión de la alcaldía en estos programas pasó de poco más de 15

millones de dólares, entre 1992-94, a 39 millones de dólares entre 1995-97, hasta alcanzar un pico de 72 millones de dólares durante la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) y luego situarse, durante la segunda alcaldía de Mockus (2001-2003), en 55 millones de dólares (Llorente y Rivas 2004, p. 29).⁷ Pero, además, se dio una diversificación en la asignación de los recursos para financiar una amplia gama de intervenciones. Sin embargo, se mantuvo la tradición de darle prioridad al gasto en policía, de modo que se asignó cerca de tres cuartas partes del total de la inversión del sector, entre 1995 y 2003, a programas de dotación y, en menor medida, de capacitación de la policía metropolitana.

Como ya se mencionó, la novedad en el enfoque de las políticas de seguridad y convivencia experimentadas en Bogotá ha sido otro elemento notable de este caso. A esto se le suma el hecho de que hubo una combinación de acciones para mejorar la capacidad de sanción del Estado, con intervenciones para prevenir factores de riesgo de diverso orden.

Dentro de la propuesta de «cultura ciudadana»⁸ de Mockus, han llamado la atención las medidas inspiradas en el enfoque de la salud pública que, como tal, se centra en acciones para prevenir la ocurrencia de eventos que predisponen o precipitan situaciones violentas (Acero et. al. 1998, p. 3). Las iniciativas que mayor publicidad han recibido son las políticas de desarme ciudadano y de regulación del consumo de alcohol. En ambos casos, se combinaron acciones pedagógicas orientadas especialmente hacia los jóvenes, con medidas de tipo administrativo, como son la prohibición al porte de armas de fuego los fines de semana y festivos y la restricción del horario de venta de bebidas alcohólicas, mejor conocida como la «hora zanahoria».⁹

Pese a la centralidad de estas iniciativas en las políticas de Mockus en sus dos administraciones, hay que señalar otros aspectos de importancia dentro de sus propuestas. Por un lado, está el mencionado liderazgo adoptado frente a la policía, que se expresó tanto en el incremento de los recursos asignados, como en el seguimiento sistemático de los indicadores de crimen y de la labor policial en la

ciudad. Por otro lado, se encuentran intervenciones frente a jóvenes en riesgo y una serie de programas orientados hacia la convivencia. Entre estos últimos están el fortalecimiento de las comisarías de familia, como espacios de orientación para la resolución de conflictos familiares, y la prevención de la violencia intrafamiliar, así como el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, en particular la creación de unidades de mediación y conciliación en todas las localidades de Bogotá.

Durante la alcaldía de Peñalosa, se dio continuidad a lo realizado durante el primer período de Mockus, pero se le dio un nuevo énfasis a las políticas, tomando en cuenta la teoría de la «ventana rota» y el principio de la «cero tolerancia»,¹⁰ a partir de la muy popular experiencia de Nueva York (Alcaldía 2000, pp. 20–22). Este enfoque de política cayó sin duda como anillo al dedo para un alcalde cuyo propósito central de gobierno era proporcionar espacios públicos ordenados y de calidad para todos los bogotanos. Así, son emblemáticas las intervenciones iniciadas, desde 1998, para recuperar grandes ejes viales y zonas de alto deterioro físico y social, especialmente en el centro de la ciudad.

Entre estas recuperaciones se destaca la reconstrucción de la Avenida Caracas,¹¹ que, tradicionalmente, era percibida como una de las vías más inseguras de la ciudad por el alto índice de atracos callejeros (Niño et. al. 1998). También está la intervención de la zona llamada «El Cartucho», identificada como la más violenta de Bogotá,¹² donde, además, había una elevada concentración de personas dedicadas al acopio de material reciclable, de habitantes de la calle, de drogadictos y de estructuras criminales involucradas en diversas actividades delictivas, como la comercialización de drogas ilícitas y el mercado negro de armas de fuego y de mercancías robadas. A estas intervenciones, se les sumó el Programa Misión Bogotá, con el cual se buscó integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico en sitios puntuales de la ciudad, donde se conjugaban problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público con una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

También son importantes, dentro del enfoque adoptado por Peñalosa, las medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores, expresadas en el incremento de los recursos para la policía metropolitana, así como en la creación y recuperación de espacios de retención de infractores y contraventores.¹³ En este caso, se readecuó y amplió al doble de su capacidad la cárcel municipal, al tiempo que se construyó una Unidad Permanente de Justicia (UPJ) como centro de retención transitoria.¹⁴

El tercer elemento clave de la gestión de seguridad en Bogotá, entre 1995 y 2003, tiene que ver con cambios notorios en el desempeño de la policía metropolitana. Durante este período, se observa una mejora considerable en la efectividad policial en indicadores, como las capturas de personas requeridas por la justicia, que registraron un extraordinario aumento de más del 500 por 100, o como los decomisos de armas de fuego, que se triplicaron (Llorente y Rivas 2004, pp. 5). También se da una reducción apreciable del tiempo de respuesta de la policía a las llamadas ciudadanas de 20 a 5 minutos (Acero 2003, p. 56). Y lo más llamativo es que esto se hizo mientras se reducía la tasa de efectivos asignados a la ciudad, la cual pasó de 18 a 15 uniformados por cada diez mil habitantes, entre 1995 y 2003, respectivamente (Llorente y Rivas 2004, p. 5).

En este aspecto coincidieron iniciativas de modernización, adoptadas por la propia institución a nivel nacional, desde mediados de los noventa, con el apoyo constante dado por las administraciones de Mockus y Peñalosa a la función de la policía en la ciudad. En este sentido, hay que tener en cuenta el proceso de reforma de la Policía Nacional, impulsado desde 1995, que propugnó por un nuevo modelo de gestión institucional, a partir del cual se adoptó un plan estratégico anual que incluía metas operativas. Así, la Dirección Nacional empezó a evaluar anualmente a los departamentos de policía de todo el país sobre la base de indicadores, como la reducción del 10 por 100 en los delitos de impacto social, la recuperación de vehículos hurtados, el decomiso de armas y la captura de personas requeridas por la

justicia. De igual forma, son destacables los esfuerzos municipales expresados en un seguimiento permanente a la labor policial y en el aumento sin precedentes de las inversiones en la policía. En este caso, los recursos se destinaron en su mayor parte (86 por 100) hacia mejorar su movilidad y su capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos, así como hacia la adecuación de los puestos de policía en la ciudad (Llorente y Rivas 2004, pp. 21).

Dentro del proceso de modernización de la Policía Nacional, surgieron otras iniciativas orientadas hacia el acercamiento de los ciudadanos a la policía y a los temas de seguridad en sus comunidades, las cuales recibieron apoyos de la alcaldía y del sector privado. Es el caso de los frentes locales de seguridad, iniciados en 1996 como programa de vigilancia vecinal, y que, actualmente, representan el esfuerzo más consolidado de la policía por movilizar a la comunidad en torno a su seguridad. También está el programa de policía comunitaria, impulsado desde 1999 y que incorpora, como parte de sus estrategias, a los frentes locales de seguridad. Esta modalidad de policía, pese a la popularidad de que gozó en sus inicios, no se desarrolló plenamente y se mantuvo con un número reducido de mil efectivos, que opera de manera poco articulada con los demás servicios de policía.¹⁵

Finalmente, el último rasgo distintivo de la gestión de la seguridad ciudadana en Bogotá, durante el período considerado, ha sido la continuidad. Ésta se expresó, tanto en el ejercicio del liderazgo de la administración municipal sobre los asuntos de seguridad de la ciudad, como en el desarrollo de las distintas líneas de acción frente a la policía, la justicia, la recuperación de zonas críticas y el conjunto de programas de convivencia. Independientemente de los énfasis de cada plan de gobierno, se mantuvieron los esfuerzos en estas áreas y, quizá más importante, se perfeccionaron de una administración a otra las intervenciones. Así, podría decirse que el caso de Bogotá, más que un modelo terminado, ha sido un proceso de construcción que se gesta con la introducción de nuevas reglas de juego para el manejo de la ciudad a principios de los noventa y se materializa con el lugar

central que ocuparon los problemas de seguridad y convivencia en las agendas de Mockus y Peñalosa.

4. HACIA UNA EXPERIENCIA DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ

Una conclusión importante, que se obtiene de sólo mirar la evolución histórica de los homicidios en la ciudad, es que la tendencia ascendente, iniciada a mediados de los ochenta, se quebró en 1994, es decir, un año antes de que se arrancara con las intervenciones de Mockus y Peñalosa. Esto hace que difícilmente se pueda asociar la reversión de la tendencia de los homicidios en Bogotá con las acciones implementadas durante estas administraciones. Lo cierto es que la pregunta sobre las causas de esta reversión sigue aún abierta. De cualquier manera, es muy factible que los esfuerzos locales, llevados a cabo entre 1995 y 2003, ayudaran a que se mantuviera la tendencia decreciente de la violencia en la ciudad. Pero, determinar la magnitud del impacto o las medidas que más incidieron en este proceso, no es fácil.

Desafortunadamente, no hay información suficiente ni líneas de base para hacer evaluaciones precisas del efecto de las distintas medidas sobre la caída de los indicadores de crimen, para así determinar su eficiencia en términos de costo-beneficio. En esto caen, sobre todo, la mayoría de las intervenciones de corte pedagógico, en las que se utilizaron campañas y procesos de capacitación, así como las acciones en materia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos y de prevención de la violencia intrafamiliar. Aun así, tomando en cuenta alguna información disponible, es posible avanzar en una interpretación quizá más cauta de lo sucedido en Bogotá, sobre todo, en cuanto a los resultados frente a la reducción de la violencia homicida.

En el caso de las medidas de restricción al horario de consumo de alcohol y al porte de armas de fuego los fines de semana y festivos, se encuentra el trabajo de Llorente, Núñez y Rubio (2000), que buscó determinar el efecto de estos controles sobre la tendencia de

los homicidios de la ciudad. A partir de un análisis de series de tiempo en el cual se incluyeron los datos semanales de homicidios en Bogotá, entre 1989-1999 y los períodos de vigencia de dichas medidas, se concluyó que se había sobredimensionado el impacto de las mismas.¹⁶ Según las mediciones realizadas, estos controles tuvieron un efecto sobre el descenso de los homicidios en la ciudad que, en el mejor de los casos, sería del 8 por 100 para el control del alcohol y del 14 por 100 para la restricción del porte de armas de fuego. Los resultados, en el caso del control a las armas, son comparables con los del estudio de Villaveces et. al. (2000), en el cual se utilizaron datos de Cali (1993-94) y Bogotá (1995-96) y se encontró que en Cali, durante los períodos de restricción, la tasa de homicidios se redujo en un 14 por 100, frente a los períodos de no restricción, mientras que en Bogotá la caída fue del 13 por 100.

Aunque esta evidencia resulta relevante, dista mucho de los resultados obtenidos en experimentos controlados, como el famoso Kansas City Gun Experiment (Sherman, Rogan y Shaw 1995) – según lo contrasta el propio Sherman (2000) al analizar los resultados del estudio de Villaveces y su grupo—. En este experimento, después de seis meses de aplicar medidas de restricción al porte de armas de fuego ilegales en una zona específica de la ciudad que presentaba altos índices de criminalidad, se redujeron a cerca de la mitad los delitos cometidos con estas armas. A manera de control, se tomó otro vecindario de la ciudad igualmente violento, en el cual no se supervisó el porte ilegal de armas. A diferencia de la zona intervenida, en esta última no se observó ninguna variación significativa en los índices de violencia armada.

Adicionalmente, en el mencionado estudio de Llorente, Núñez y Rubio (2000), se hicieron ejercicios para estimar el impacto de los decomisos de armas de fuego, realizados por la policía en la ciudad, entre 1996 y 1999, y se halló que, por cada arma adicional decomisada, se daba una reducción de apenas un séptimo de homicidio.¹⁷ Este resultado sorprendente, en la medida en que por entonces alrededor del 70 por 100 de los homicidios de la ciudad se cometían con arma

de fuego, se podría explicar por el hecho de que los decomisos de estas armas se hicieron sin focalizar las zonas más violentas de la ciudad, según se observa al comparar la distribución geográfica de los homicidios y de los decomisos, realizados por la policía en Bogotá entre 1997 y 1999.

Es posible que no se hicieran mayores esfuerzos por focalizar las intervenciones de este tipo, dado el diagnóstico predominante en ese momento, según el cual la violencia en Bogotá es originada en problemas generalizados de convivencia —en particular la intolerancia ciudadana, potenciada por factores de riesgo como el elevado consumo de alcohol, el porte indiscriminado de armas de fuego, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil (Acero et. al. 1998)—. Pero, como lo demuestran estudios posteriores, este diagnóstico no tomó en cuenta tres aspectos notorios de la violencia homicida en la ciudad, durante la segunda mitad de los noventa: 1) la alta concentración de los homicidios en unos pocos focos y la persistencia en el tiempo de este patrón geográfico, 2) el mayor número de muertes los aporta la violencia, producto de ajustes de cuentas y de atracos, que aquella asociada a agresiones en el hogar y a riñas que, al calor de los tragos, culminan fatalmente, y 3) la convergencia geográfica entre los focos de intensa violencia y la presencia de estructuras criminales, asociadas a mercados ilegales y a actividades ilícitas y del «bajo mundo» (Llorente et. al. 2001, Formisano 2002).

En lo que respecta a las recuperaciones de zonas críticas de la ciudad, se han observado, en algunos casos, dramáticas reducciones en los atracos callejeros y en los homicidios, que coinciden con los períodos de intervención. Es el caso de la Avenida Caracas, donde se observó una reducción, entre 1999 y 2003, de más del 60 por 100 en los homicidios y cercana al 100 por 100 en los atracos callejeros (Llorente y Rivas 2004, pp. 33). De igual forma, en la zona del Cartucho, entre 2000 y 2003, cayeron los homicidios y los atracos en más del 70 por 100 (Ibid.). Pero en otros sitios del centro de la ciudad, que también fueron objeto de intervenciones similares, no se dieron reducciones comparables en el crimen por razones que se

desconocen. Además, otro aspecto que resta por evaluar es si, a partir de estas medidas, se produjo o no algún tipo de relocalización del crimen.

Otro elemento de las políticas de seguridad y convivencia, implementadas en Bogotá entre 1995 y 2003 que se ha intentado evaluar, ha sido la prevención de la violencia intrafamiliar. Los principales estudios disponibles (Rubiano et. al. 2003 y Alviar et. al. 2003) se han centrado en analizar el funcionamiento de las comisarías de familia y coinciden en señalar que su gestión ha sido relativamente efectiva, según la percepción de los usuarios.¹⁸ Sin embargo, ambos estudios muestran también que subsisten serios retos respecto del tratamiento que le dan las comisarías a los casos de violencia contra las mujeres, indicando que la eficacia de las intervenciones, en particular de las conciliaciones, disminuye notablemente cuando se trata de este tipo de incidentes.

Pese a la relevancia que pueden tener este tipo de evaluaciones para mostrar aspectos institucionales susceptibles de mejorar, hay que señalar que, hasta el presente, no se ha hecho un análisis sobre el impacto de las comisarías en términos de la prevención de la violencia intrafamiliar, ya que, para empezar, no existen datos que permitan saber si el fenómeno se ha incrementado o no en la ciudad. Lo único que sabemos es que la solicitud por servicios de atención ha crecido notablemente en los últimos años, pero ello simplemente puede obedecer a que también se aumentó la oferta de tales servicios en Bogotá.

Por otra parte, hasta hace muy poco, se ha empezado a evaluar en Colombia el supuesto comúnmente aceptado, según el cual este tipo de violencia tiene una incidencia directa sobre la que ocurre por fuera del hogar. Ya existe alguna evidencia que corrobora, para el caso de Bogotá, el riesgo que representa específicamente el maltrato infantil severo en el trayecto que emprenden ciertos individuos durante su preadolescencia hacia el crimen y la violencia (Klevens et. al. 1997 y 2001; Llorente y Chaux 2004). Pero no sólo no se sabe acerca de la labor de las comisarías de familia frente al maltrato infantil

en Bogotá, sino que, además, es razonable esperar que una posible reducción de este tipo de incidentes, en virtud de la actividad de estas entidades y su efecto sobre la violencia en general, sea observable en el mediano o, mejor, en el largo plazo.

Finalmente, vale mencionar el estudio de Sánchez, Espinosa y Rivas (2003), en el cual se analiza la caída del crimen en Bogotá, usando datos de atraco callejero y de homicidios por localidades de la ciudad, durante el período 1994–2002.¹⁹ En éste se buscó cuantificar la contribución en la reducción de estos delitos de distintas medidas adoptadas por las últimas administraciones, clasificándolas en cuatro categorías: 1) las «zanahorias», que son aquellas que afectan a las condiciones socioeconómicas (incluye indicadores de gasto social, de necesidades básicas insatisfechas y de desempleo); 2) el «garrote», que corresponde a iniciativas de disuasión e incapacitación (tasas de capturas por delitos, decomisos de armas por homicidios y de policías por habitantes); 3) las «zanahorias-garrote», que son las medidas que buscan incidir en comportamientos facilitadores de la violencia, para las cuales no se encontraron indicadores adecuados, por lo cual se utilizó la tasa de muertes en accidentes de tránsito como una aproximación, aunque imperfecta y burda, al cambio en la cultura ciudadana; 4) las medidas diseñadas bajo la teoría de «ventanas rotas», que incluyen indicadores como el control a la prostitución y el gasto en la recuperación de vías y en espacio público.

La evidencia encontrada en este estudio muestra que los cuatro tipos de medidas explican, en algún grado, la reducción en las tasas de homicidios y de atracos en Bogotá durante los últimos años. Sin embargo, las medidas «garrote» explican esta reducción en una mayor proporción, en particular la tasa de capturas que, para el caso de homicidio, contribuyó en un 53 por 100 a la caída, y, en el caso de los atracos, en un 76 por 100. Esta contribución es seguida de lejos por la de las medidas de cultura ciudadana, las cuales, según las mediciones realizadas, explican el 11 por 100 del descenso de los homicidios y el 12 por 100 de la caída de los atracos. Aunque estos resultados son consistentes con estudios sobre el caso de la caída del

crimen en Nueva York (Corman y Mocan 2002), y pese al rigor con el cual se analizaron los datos disponibles, la ausencia de indicadores adecuados para las medidas orientadas al cambio de comportamientos ciudadanos le resta contundencia a las conclusiones.

Además, es importante matizar sus resultados a la hora de diseñar políticas públicas en seguridad y convivencia. Si bien es claro que las medidas «garrote» han desempeñado un papel central en la reducción de los índices de criminalidad en Bogotá, su alcance en el mediano y largo plazo puede ser limitado. En este sentido, resulta muy pertinente el debate planteado por Blumstein (2003), acerca de la efectividad del encarcelamiento —y de sus funciones de disuasión e incapacitación—, como estrategia central utilizada en Estados Unidos en las últimas dos décadas para controlar el crimen.

Como muestra este autor, las medidas de «mano dura», como el encarcelamiento, si bien tienen efectos inmediatos en el caso de infractores violentos, ya que claramente los incapacita para acceder a otras víctimas, su impacto es bastante más limitado cuando se trata de disuadir a delincuentes vinculados a mercados ilegales. Esto último lo ilustra con el caso de los mercados de drogas ilícitas en Estados Unidos, y observa que el encarcelamiento de delincuentes asociados a estos mercados suele generar una mayor actividad de aquellos infractores que no son encarcelados, así como el reclutamiento de otros grupos, por lo general infractores más jóvenes y más dispuestos al uso de la violencia precisamente ante el incremento de la amenaza disuasiva del encarcelamiento.

El caso de Bogotá es, sin duda, un buen ejemplo de la importancia que tiene el que se gestionen, desde el nivel municipal, políticas tendentes a mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad de los ciudadanos. También es un buen ejemplo de las múltiples iniciativas que, a este nivel, se pueden impulsar y construir de una administración a otra. A la vez, este caso muestra los grandes retos que hay en cuanto al diagnóstico, a la focalización de acciones y a la evaluación de impacto de las intervenciones. Pero más allá de las mediciones que nos indiquen qué acciones fueron más o menos

eficaces, parece fundamental que se hubiese priorizado en los planes de gobierno el tema de la seguridad ciudadana y de la defensa de la vida y que se hubiese mantenido en el tiempo un liderazgo en la materia que convocara y congregara a la ciudadanía. Con el nuevo gobierno municipal (2004-2006), estos temas han perdido importancia en la agenda de la ciudad y ya empiezan a aparecer señales de alerta que auguran nuevos retos para la seguridad y la convivencia en Bogotá.

NOTAS

1. Este artículo se desprende de un estudio del caso sobre las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Llorente y Rivas 2004). Las opiniones e interpretaciones, así como los posibles errores y omisiones, son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al BID.

2. Datos del módulo de criminalidad de la Encuesta Nacional de Hogares – ENH90, aplicada en 1995 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y de la Encuesta de Victimización realizada en 2004 por el DANE y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

3. La Encuesta Social que realiza Fedesarrollo en cuatro grandes ciudades colombianas desde 1999, indica que Bogotá se destaca por el apreciable y sostenido aumento en la sensación de seguridad de los ciudadanos al pasar de 19 por 100 en 1999 a 42 por 100 en 2003 (<http://www.fedesarrollo.org>). No obstante, a partir de las encuestas de victimización citadas en la nota # 1, se tiene que mientras en 1995 el índice de denuncia en Bogotá fue del 30 por 100, en 2004 fue poco menos del 29 por 100.

4. Un dato que apoya esta idea es que cerca de la mitad de las víctimas de Bogotá que manifestó no haber denunciado lo hizo precisamente porque pensó que las autoridades no harían nada o porque en un incidente anterior había denunciado y no pasó nada (Encuesta de Victimización de 2004, DANE-DNP).

5. Una descripción detallada sobre las políticas en este campo y sus desarrollos durante el período 1995 a 2003 se encuentra en Llorente y Rivas (2004) y Martín y Ceballos (2004). La versión oficial se resume en: Acero (2003) y Alcaldía Mayor de Bogotá (2003).

6. El Gobierno del Presidente Gaviria (1990-1994) representa un punto de quiebra importante en Colombia frente al manejo de los temas de seguridad. Fue el primero en estructurar un programa integral para afrontar la crítica situación de seguridad interna contenido en la «Estrategia Nacional contra la Violencia» (1991) y su continuación «Seguridad para la Gente» (1993). Durante este gobierno se desarrolló un enfoque nuevo para el país en el cual se intenta delimitar las funciones de las fuerzas militares y de la policía y a la par se aborda el problema de la administración de justicia y de su necesaria reforma. Como parte central de este enfoque se abren espacios institucionales para que los civiles jueguen un papel más activo en el diseño de las políticas públicas de seguridad, así como en la correspondiente planeación y asignación de recursos. Los principales documentos de política y las normas más relevantes expedidas durante esta administración se recogen en Presidencia de la República 1994a, 1994b y 1994c.

7. Según lo explica Héctor Riveros (Secretario de Gobierno del período Peñalosa), este aumento de la inversión en el sector fue posible gracias a una reestructuración del Fondo

de Vigilancia y Seguridad realizada a principios de los noventa, al incremento de los recursos de la ciudad logrados gracias a la capitalización de la empresa de energía y al acceso a fuentes de financiación externas (Riveros 2002). Entre estas fuentes externas se destaca el préstamo para el Apoyo a la Convivencia y la Seguridad realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ejecutado entre 1998 y 2004, el cual ascendió a 10 millones de dólares más 6.6 millones de dólares de contrapartida.

8. La «cultura ciudadana», entendida como un marco mínimo que regula los comportamientos ciudadanos, fue el eje central del plan de gobierno de Mockus en sus dos administraciones. Dentro de este contexto, el conjunto de sus iniciativas se orientó a armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Ver Mockus 1994 y 2001.

9. En la práctica, la restricción al porte de armas de fuego se aplicó en Bogotá entre 1995 y 2000, pero de manera intermitente debido a la oposición del Ejército Nacional, entidad que en Colombia tiene la potestad sobre los permisos de tenencia y porte de armas de fuego sobre todo el país. La «hora zanahoria», por su parte, consistió en limitar el horario de venta de bebidas alcohólicas en la ciudad a la 1:00 a.m. Esta medida estuvo en vigor desde 1995 hasta 2002, cuando el propio Mockus, apoyándose en la disminución sostenida de las muertes violentas en la ciudad, aplicó lo que denominó la «hora optimista», con lo cual volvió a ampliar el horario de venta de alcohol hasta las 3:00 a.m.

10. La teoría de las «ventanas rotas», propuesta por los criminólogos estadounidenses Wilson y Kelling hace dos décadas, pone de relieve el impacto del desorden social y del deterioro del entorno físico en las percepciones y condiciones de seguridad de las comunidades (Wilson y Kelling 1982, Slogan 1990, Kelling y Coles 1996). La «cero tolerancia» fue el desarrollo que se le dio a esta teoría en la ciudad de Nueva York durante la década de los noventa, y consistió en volcar el control policial hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves.

11. Esta avenida se convirtió en una de las rutas principales de Transmilenio, que es el sistema de transporte masivo que empezó a construirse durante las alcaldías de Peñalosa y Mockus como una solución a la situación crítica del transporte público en Bogotá.

12. Esta zona, ubicada en el centro de la ciudad, era particularmente crítica por su alta concentración de homicidios. Así por ejemplo, entre 1997 y 1999 presentó una tasa promedio de homicidios fuera de toda proporción de 40 mil por 100 mil habitantes (Echandía 2000).

13. En Bogotá, al igual que en el resto del país, la situación de los sitios de reclusión era caótica de tiempo atrás. Las condiciones eran indignas, inadecuadas y totalmente insuficientes. Además, los espacios de retención temporal de las estaciones de policía permanecían hacinados.

14. En la Cárcel Distrital son reclusos los individuos que cometen infracciones menores cuya pena es inferior a 24 meses. A la UPJ son conducidas, por un período

máximo de 36 horas, las personas capturadas en flagrancia mientras se les define su situación jurídica, así como los infractores de normas administrativas contenidas en los códigos de policía y de tránsito.

15. Sobre el origen y desarrollo de los frentes locales de seguridad y del programa de policía comunitaria, ver Llorente (2004).

16. En el caso del control al consumo de alcohol, habría sido mejor incluir en las estimaciones indicadores sobre las variaciones temporales del consumo de estas bebidas en la ciudad, pero no se encontró información disponible para ello.

17. Esta medición se logró a partir de un modelo econométrico sencillo que buscaba hallar la elasticidad de homicidios: armas de fuego decomisadas, es decir, la caída porcentual en el número de homicidios generada por un porcentaje de armas decomisadas por parte de la policía. Para las estimaciones se utilizaron datos mensuales de homicidios y de decomisos de armas de fuego para el período 1996-1999 en las diecinueve localidades de la ciudad.

18. Por ejemplo, a partir de una encuesta aplicada en Bogotá a familias con violencia intrafamiliar, se obtuvo que el 34 por 100 consideró que la intervención de la comisaría sirvió mucho, mientras que entre el 17 por 100 y el 26 por 100 de los entrevistados reportó lo mismo con respecto a las acciones de otras instituciones públicas de la ciudad que también tienen responsabilidades en la materia (Rubiano et. al. 2003, pp. 97).

19. Se utilizaron modelos de econometría espacial para estimar los determinantes de la caída de los homicidios y de los atracos en la ciudad. Además, se realizaron ejercicios de descomposición para cuantificar la contribución de las distintas variables explicativas en la dispersión de la tasa de homicidios y atracos entre las diferentes localidades.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Acero, Hugo (2003). *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.
- Acero, Hugo; Vargas, Daniel; Bulla, Patricia y Cardona, Sonia (1998). *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003). *Experiencias en seguridad y convivencia, Bogotá, D. C.* Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alviar, Helena; Lemaitre, Julieta; Otero, Luisa; Pineda, Javier y de la Espriella, Adriana (2003). «Conciliación y medidas de protección contra la violencia intrafamiliar: Diagnóstico y propuestas.» *Informe final de Investigación para el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia, CHECCI & Company-Colombia*. Bogotá: CIJUS-Universidad de los Andes.
- Blumstein, Alfred (2003). «Disuasión e incapacitación. Lecciones aprendidas en la guerra americana contra las drogas.» En Llorente, María V. y Rubio, Mauricio (comp.) *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y CEDE-Universidad de los Andes, pp. 23-38.
- Corman, Hope y Mocan, Naci (2002). «Carrots, sticks and broken windows.» National Bureau of Economic Research, Working Paper 9061. www.nber.org/papers/w9061.
- Echandía, Camilo (2000). «Geografía de la violencia homicida en Bogotá.» *Documento de Trabajo n.º 2 del Proyecto de Investigación «Caracterización de la violencia homicida en*

- Bogotá*». Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Formisano, Michel (2002). «Econometría espacial: características de la violencia homicida en Bogotá.» *Documento CEDE n.º 2002-10* (Septiembre). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kelling, George y Coles, Catherine (1996). *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*. Nueva York: The Free Press.
- Klevens, Joanne; Restrepo, Ofelia; Roca, Juanita y Martínez, Adriana (1997): «Epidemiología de la delincuencia.» Informe Técnico presentado a Colciencias. Bogotá: Instituto Nacional de Salud.
- Klevens, Joanne; Restrepo, Ofelia; Roca, Juanita y Martínez, Adriana (2001). «Risk factors for adult male criminality in Colombia.» *Criminal Behavior and Mental Health*, pp. 11, 73-85.
- Llorente, María V. (2004). «La Experiencia de la policía comunitaria de Bogotá. Contexto y balance». En Fruhling, Hugo (Ed.) *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 65-108.
- Llorente, María; Núñez, Jairo y Rubio, Mauricio (2000). «Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida». Documento de Trabajo N° 6 del Proyecto de Investigación «Caracterización de la violencia homicida en Bogotá». Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Llorente, María; Escobedo, Rodolfo; Echandía, Camilo y Rubio, Mauricio (2001). «Violencia homicida en Bogotá y estructuras criminales.» *Revista Análisis Político*, 44 (Septiembre-Diciembre).
- Llorente, María y Rivas, Ángela (2004). «La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana». Informe Final de Consultoría para el Banco Interamericano de

Desarrollo- Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D. C.

- Llorente, María y Chauv, Enrique (2004). «Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia.» En Sánchez, Fabio; Llorente, María V.; Ribero, Rocío y Chauv, Enrique *Violencia en las familias colombianas: Costos socioeconómicos, causas y efectos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo y CEDE-Universidad de los Andes, pp. 39-115.
- Niño, Sonia; Lugo, Nelson; Roza, C. y Vega, L. (1998). *Los territorios del miedo en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Alcaldía Mayor de Bogotá-Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.
- Martin, Gerard, y Ceballos, Miguel (2004). *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, United States Agency for International Development, Georgetown University-Colombian Program, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mockus, Antanas (1994). «Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura.» En *Revista Análisis Político*, 21 (Enero-Abril), pp. 37-48.
- Mockus, Antanas (2001). «Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997», <http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>.
- Presidencia de la República (1994a). *Una política de seguridad para la convivencia*. Tomo I. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República (1994b). *Una política de seguridad para la convivencia*. Tomo II. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República (1994c). *Una política de seguridad para la convivencia. Instrumentos legales*. Tomo III. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Riveros, Héctor (2002). *Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rubiano, Norma; Hernández, Angela; Molina, Carlos y Gutierrez, Mariana (2003). *Conflicto y violencia intrafamiliar. Diagnóstico de la violencia intrafamiliar en Bogotá, D. C.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia y Rivas, Ángela (2003). «¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002.» Documento CEDE 2003-27 (Octubre). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sherman, Lawrence (2000): «Gun carrying and homicide prevention.» En *Journal of American Medical Association*, 283 (9), editorial.
- Sherman, Lawrence; Shaw, James y Rogan, Dennis (1995). «The Kansas City Gun Experiment.» National Institute of Justice, Research in Brief (January). <http://www.ncjrs.org/pdffiles/kang.Pdf>.
- Skogan, Wesley (1990): *Disorder and decline. Crime and spiral of decay in American neighborhoods*. Berkley: University of California Press.
- Villaveces, Andrés; Cummings, Peter; Espitia, Victoria E.; Koepsell, Thomas; McKnight, Barbara y Kellermann, Arthur (2000). «Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities.» En *Journal of American Medical Association*, 283 (9), pp. 1205-1209.
- Wilson, James Q. y Kelling, George (1982). «Broken Windows.» *The Atlantic Monthly*, 249 (3), pp. 29-38.

AUTORES

Hugo Acero Velásquez

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Ex académico de las universidades de los Andes y Externado de Colombia. Fue Asesor Presidencial de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional (1993–1995), y Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1997–2003). Como consultor del PNUD, del BID y del Banco Mundial ha elaborado Planes de Convivencia y de Seguridad Ciudadana y Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad y Justicia en Colombia, Ecuador, México, El Salvador, Honduras y Guatemala.

Andreína Torres A.

MsC en Ciencias Sociales. Asesora en el Área de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio de Quito y profesora asociada de FLACSO Sede Ecuador.

Gino Costa

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph.D. en Historia Contemporánea de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Fue Ministro del Interior del Perú, presidente del Instituto Nacional Penitenciario y defensor adjunto para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Actualmente preside Ciudad Nuestra.

Carlos Romero

Abogado de la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía. Especialista en trata de personas y en asuntos penitenciarios. Actualmente, es investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana.

María Victoria Llorente

Politóloga de la Universidad de los Andes, especialista en temas de crimen y violencia, en políticas de seguridad nacional y ciudadana y en reforma de la Policía. Ha sido investigadora asociada del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes, donde coordinó el grupo de estudios Paz Pública y desde el 2006 es la Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, Colombia.