

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:  
MAGÍSTER EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA**

**“ANÁLISIS DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR EL  
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
ENCAMINADAS A ATENDER LA SEGURIDAD CIUDADANA EN  
EL PERÍODO 2009-2011”**

**JOSÉ LUIS TROYA TOVAR**

**DIRECTOR: WLADIMIR SIERRA FREIRE, Ph.D.**

**DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2011**

<b>ÍNDICE</b>	ii
<b>ABSTRACT</b>	iv
Introducción	1
 <b>CAPÍTULO 1.</b>	
 <b>LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO UN PROBLEMA ESTRUCTURAL</b>	 7
1.1 La inseguridad mundial	10
1.2 La inseguridad en América Latina	13
1.3 La inseguridad en Ecuador	15
1.4 Causas estructurales de la inseguridad	20
 <b>CAPÍTULO 2.</b>	
 <b>LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	 26
2.1 El origen de las políticas públicas	35
2.2 Análisis de las políticas públicas	36
2.3 Fases de la construcción de políticas públicas	41
 <b>CAPÍTULO 3.</b>	
 <b>LOS PROBLEMAS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO</b>	 46
3.1 Principales indicadores de la inseguridad subjetiva y objetiva en el Distrito Metropolitano de Quito	48
3.2 Acciones implementadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para atender la seguridad ciudadana en el período 2009-2011	52

3.3 Una aproximación a los resultados de las acciones implementadas para atender la seguridad ciudadana	70
Conclusiones	72
Bibliografía	83

## **ABSTRACT**

El presente trabajo analiza las acciones encaminadas a atender la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. El primer capítulo trata el tema de la seguridad ciudadana como un problema estructural; el segundo habla del proceso de elaboración de las políticas públicas y el tercero sobre los problemas del delito y la violencia.

This research deals with the actions taken to address public safety in the Metropolitan District of Quito. The first chapter deals with public safety as a structural problem, the second chapter to the public policy consideration and the third to the problems of crime and violence.

Cette recherche porte sur les mesures prises pour améliorer la sécurité publique dans le district métropolitain de Quito. Le premier chapitre traite de la sécurité publique comme un problème structurel, le second chapitre à l'examen des politiques publiques et la troisième aux problèmes de la criminalité et la violence.

## INTRODUCCIÓN

El ser humano en su proceso evolutivo, al interiorizar su condición de vulnerabilidad, buscó seguridad a través de dos alternativas: por una parte el extremo aislamiento, que le perjudicaba también porque era contrario a su esencia comunicativa y por otra, agruparse en conglomerados que le brinden mayor protección; ésta última opción es connatural con la condición gregaria de los seres humanos.

De esta manera los individuos así agrupados, incrementaron sus capacidades, precisamente en el plano de la organización, es así como se originan las tribus y luego los asentamientos en las ciudades amuralladas para protegerse de las amenazas externas, de lo cual surge la noción de ciudadanía, a partir de los acuerdos y normas que entran a regular las nuevas organizaciones sociales.

Las leyes atienden a la necesidad social de ordenar y regular la vida en común dentro de estos grupos sociales. Estas surgen desde una perspectiva de lo que se manda, prohíbe y permite en una sociedad geográfica e históricamente delimitada; su característica predominante era la coerción, represión y punición.

Esto debido a que las contradicciones socioeconómicas, inciden en el incumplimiento por parte de ciertos individuos o grupos de las obligaciones sociales, que en teoría, afectan los derechos del grupo mayoritario; se manifiesta que esto se da solo en teoría, pues la ley no refleja necesariamente siempre la justicia. Es más por lo regular, esta expresa sobre todo, los intereses de los sectores social y económicamente poderosos y dominantes en una organización social. Históricamente las élites

impusieron siempre sus intereses a través de leyes, con lo cual legitimaron su dominio y establecieron obligaciones.

El carácter injusto, inequitativo y en esencia desigual de la estructura socioeconómica de las actuales sociedades modernas, que se desarrollan a partir de la acumulación originaria del capital, división social del trabajo, dicotomía entre trabajo físico e intelectual, apareamiento de la propiedad privada y del esclavismo, feudalismo y de la explotación laboral en la etapa fabril industrial y también “postindustrial”, crea también el caldo de cultivo y las condiciones reales de la criminalidad moderna, delincuencia y violencia especialmente urbana.

El marxismo estableció que las manifestaciones de la violencia social pueden ser tanto objetivas como subjetivas, desde el punto de vista de las regularidades del desarrollo social y necesidad histórica. Pueden ser expresión tanto de lo espontáneo como de lo consciente en las relaciones y luchas de clases.<sup>1</sup>

Las necesidades insatisfechas arrojan a millones de personas en el mundo a buscar alternativas de sobrevivencia, en condiciones desiguales ya que el sistema social les ha excluido de oportunidades educativas y por ende laborales; amplios sectores humanos son demandados por el mercado como consumidores y muchos de éstos se revelan cada uno a su manera frente a estas condiciones de vida.

---

<sup>1</sup> Denísov, V., “Violencia Social; Ideología y política”, Moscú, Editorial Progreso, 1986, p. 58.

La sociedad burguesa, por su naturaleza social y económica, engendra tanto la tendencia a una ilimitada libertad individual como a restringirla y reprimirla, a impedírsela a la gran mayoría de miembros de la sociedad.<sup>2</sup>

Pero también influyen en la formación de la mentalidad social los valores de una sociedad capitalista de consumo que forma parte del sistema, exacerbada por los medios de información que responden a los intereses de los grupos dominantes, ideología según la cual todo le es permitido a quien posee dinero, de tal suerte que se debe conseguir recursos a cómo de lugar.

De esta manera la civilización humana crea los presidios y panópticos, para aislar en estos espacios a quienes infringen la ley y la humanidad ensaya medidas fuertes, desde la pena de muerte hasta la cadena perpetua o la acumulación de penas. Sin embargo, el crimen no cesa, los más eminentes tratadistas criminalistas reconocen que este tipo de penas no disminuyen necesariamente el delito y recomiendan medidas más estructurales, sistémicas, preventivas.

En muy pocas partes del mundo se puede decir que funcione de forma óptima un sistema de rehabilitación social; los individuos salen de sus prisiones muy resentidos con la sociedad que no les dio oportunidades y con mayores habilidades y capacidades para cometer actos criminales. Muchas de las personas que han sido privadas de su libertad han sido violadas en la cárcel, incitadas al consumo de estupefacientes o chantajeadas para no ser agredidas en su integridad física.

---

<sup>2</sup> Denísov, V., ídem, 1986, p. 78.

La formación policial, en muchos países del mundo, todavía está predominantemente marcada por una mentalidad represiva. En ocasiones va acompañada esta actitud con racismo, machismo, clasismo, discriminación, xenofobia. Incluso en el mundo entero se presentan actualmente verdaderas afrentas a la dignidad humana, con prisiones y “políticas” como las de Guantánamo.

Constan también, dentro de esta dinámica de inseguridad y corrupción, prestamistas, usureros, estafadores, evasores de impuestos, contrabandistas, traficantes de drogas, “mulas” del narcotráfico –obligados o no-, traficantes de armas, lavadores de activos, explotadores laborales que perjudican a niños o mujeres.

La inseguridad tiene que ver entonces con esa sensación de desprotección, que ahora se observa en diversos espacios, por ejemplo, banqueros que se alzan con el dinero de sus depositantes, que crean empresas fantasmas, que se entregan préstamos con empresas vinculadas, acuerdos inter-monopólicos, en fin.

Por eso es incorrecta la apreciación que antes -y ahora- ubicaba a la criminalidad y delincuencia como una “lacra”, como una “anormalidad” de “antisociales” enemigos de la sociedad; y es falsa, porque la corrupción corresponde plenamente a la lógica del sistema depredador imperante.

Así como la violencia o el conflicto, la inseguridad también tienen su explicación en el proceso histórico - productivo - económico - social – cultural; el ser humano constituye la integración sistémica, dialéctica, dinámica, activa, interactuante, interdinámica, interdependiente, interrelacionada, centrífuga, centrípeta, del triángulo

formado entre lo físico-biológico, lo social-sociológico y lo psicológico; en cuyo proceso interactivo intervienen de manera fundamental lo comunicativo y el aprendizaje humano. Esto es así, a pesar de que algunos sectores se empeñan inútilmente en querer demostrar el carácter “natural” -biológico- de los procesos sociales. Pretendiendo convertir en tema de ciencias naturales el problema de las ciencias sociales. Se refuta a los autores de la concepción de la “instintiva agresividad humana” que pretenden subordinar *a priori* todos los componentes de la actividad humana a los instintos biológicos y a la agresividad en cuanto rector de ellos.<sup>3</sup>

Así como las personas no nacen líderes, tampoco nacen violentos o malos o delincuentes, ni el conflicto social es fruto exclusivo de la “pasión” humana. Son los intereses humanos los que chocan, pugnan, puján, son sus condiciones objetivas materiales, sus necesidades, sus posibilidades, oportunidades, potencialidades, las que crean antagonismos, contradicciones, oposiciones, luchas. Y la confrontación más aguda es por bienes y recursos económicos, materiales, pero también simbólicos.

La moderna, así como la antigua corrupción e impunidad, tienen que ver con la delincuencia, corrupción y criminalidad de grupos políticos, con verdaderos genocidios y crímenes de Estado, pero, de lo que se hace eco la prensa, es del robo menor, de la violencia de los pandilleros juveniles, excluidos de la sociedad y no poseedores de un proyecto de vida personal, del arranche, estruche, descuido o sustracción. Porque el trabajo denodado de toda una vida no garantiza a nadie salir de la miseria, el trabajar para un explotador asegura la perpetuación de la pobreza extrema; es el acto de aprovecharse y beneficiarse del trabajo ajeno lo que asegura la acumulación.

---

<sup>3</sup> Denísov, V., ídem, 1986, p. 265.

Los medios masivos de comunicación abruman a la población con noticias de crónica roja, haciendo apología morbosa de crímenes, asesinatos, robos, violaciones, agresiones de toda índole, la sangre salpica en pantallas y páginas de prensa, sin análisis sistémico, de causalidad, estructural o de contexto. Creando un mayor sentimiento de desesperanza y desasosiego en la gente; mientras los ladrones legales hacen de las suyas y también los poderosos grupos del crimen organizado y altamente armados con equipos sofisticados, se muestran imparables.

De esta manera, quienes han hecho un gran negocio son las empresas de seguridad privada y de instalación de sofisticados sistemas de alarma y de seguridades electrónicas, además de las empresas aseguradoras.

En este contexto la política de mano dura sigue siendo popular, aunque jamás haya ofrecido buenos resultados. No hace mucho eran apetecidos los instructores y expertos en seguridad israelíes o chilenos, los cuales manejaban un paradigma reaccionario, retrógrado y salvaje de seguridad, basado en la persecución, la tortura y la eliminación física, y las personas cegadas por el miedo, encerradas detrás de ventanas y puertas enrejadas, escondidas en conjuntos habitacionales amurallados, parecen aplaudir estas medidas.

Se plantea entonces una pregunta inevitable: ¿Cuál es el camino correcto que debe articular un verdadero proceso integral y sistémico de diseño de políticas de seguridad ciudadana? A continuación se ensaya algunos criterios que pueden ayudar a dilucidar este desafío, que parte del principio que la inseguridad es un problema estructural, histórico, socioeconómico, cultural y como tal debe ser enfrentado.

# 1. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO UN PROBLEMA ESTRUCTURAL

En el Ecuador, el concepto de seguridad asumido por el Estado, según el artículo 393 de la nueva Constitución, es el de seguridad humana. El mismo está en permanente evolución, lo que nos permite replantear los viejos esquemas de seguridad pública, cuyo objeto es la defensa del Estado frente a un enemigo externo y está centrado en aspectos militares con características represivas; por el contrario, el concepto de seguridad humana está centrado en el individuo y la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales basadas en el respeto a los derechos del ser humano.

Según Burgos y Tudela, *“la comprensión de la inseguridad, la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional -psicosocial, estructural, económico, legal, judicial, político y cultural- obliga a desarrollar una visión integral, que obliga al diseño de una estrategia y acciones intersectoriales para enfrentar el problema en todas sus expresiones”*.<sup>4</sup>

La inseguridad, más que un problema de falta recursos del Estado o de la policía, es un problema estructural. La inseguridad es consecuencia de la injusticia social, la miseria, la desigualdad económica; además de otros factores como la marginalidad, la criminalización de la pobreza y la falta de oportunidades de movilidad social.

La seguridad ciudadana, según el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, es una modalidad específica de la seguridad humana que puede ser definida como la *protección universal contra el delito violento o predatorio*. Seguridad

---

<sup>4</sup> Burgos, J. y Tudela P., “Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”, en Fernando Carrión, ed., FLACSO Ecuador – OPS/OMS, Quito, 2002, pp. 486-487.

ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de *todas las personas* - su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas.<sup>5</sup>

Pero la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana: primero, porque se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado Informe sobre Desarrollo Humano incluye en la seguridad humana (llamada “seguridad personal”); segundo porque excluye los daños causados por la naturaleza y, tercero, porque considera solo un tipo particular de acción humana -los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio-.

Sin negar la importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, es preciso destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad y una urgencia muy especiales.<sup>6</sup>

- a. Primero, puede decirse que la *seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana*. El hecho de estar vivo es la oportunidad más básica que puede disfrutar un ser humano; la integridad personal es condición necesaria de su libertad y dignidad y el patrimonio -que es necesario para adquirir casi cualquier bien o servicio- es la siguiente oportunidad en importancia. La violencia o el despojo criminal, califican como amenazas “graves y previsibles” contra estas tres oportunidades fundamentales, cuya protección viene a ser el objeto de la seguridad ciudadana.

---

<sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, IDHAC 2009-2010, p.31.

<sup>6</sup> PNUD, ídem, 2009-2010, p. 32.

- b. Segundo, la *seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana*. Pudimos y aún hoy podemos vivir indefensos frente a la naturaleza -los terremotos, la enfermedad y la muerte-, pero nuestra supervivencia como especie depende de un “contrato social” que nos impida destruirnos los unos a los otros. Lo contrario sería aquella “guerra de todos contra todos”, el hipotético estado previo a la sociedad donde “el hombre es un lobo para el hombre” según las palabras clásicas de Hobbes.
- c. Tercero, la *seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales*, los cuales, según el PNUD, “son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Los cuales otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limitan la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales inalienables e indivisibles”. Por lo tanto, el fundamento de las políticas de seguridad ciudadana, no es otro que proteger los derechos humanos de las víctimas actuales o potenciales de la delincuencia.
- d. Cuarto, la protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado e incluso la razón misma de ser del Estado. Lo cual supone que *la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía* y un derecho fundamental del ciudadano o ciudadana, por lo tanto, no solo cabe la reivindicación “moral” sino que existe una base *jurídica* para exigir la protección del Estado contra el crimen. Este carácter de obligatoriedad jurídica, que es el rasgo distintivo de la ciudadanía, tiene implicaciones de fondo para las políticas o programas de seguridad humana.

- e. Por último, *la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano*. En efecto: un delito es un acto deliberado de un ser humano en perjuicio abusivo de otro ser humano.

El concepto de seguridad ciudadana en nuestro país es de reciente aparición, por lo que se encuentra en construcción. Los gobiernos locales, particularmente el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito define la seguridad ciudadana como “el sistema que genera un conjunto de condiciones y medidas en los ámbitos social, institucional, jurídico, ambiental, de orden público y otros, que nos permite ejercer libre y eficazmente los derechos y obligaciones consagradas en los convenios internacionales, la Constitución, las leyes y las políticas de Estado, para vivir de manera segura, armónica, solidaria y lograr una mejor calidad de vida, reduciendo los riesgos”.<sup>7</sup>

## **1.1 La inseguridad mundial**

Una de las estrategias que dieron buen resultado al gobierno de George W. Bush, fue la de crear una sensación de miedo atroz especialmente en la población estadounidense, para validar y apoyar su política imperialista de agresión internacional. Aunque jamás se encontraron pruebas de que existieran las pretendidas armas químicas, se devastó Irak y hasta se retomó la malhadada política de “guerra preventiva”. La guerra de Irak comenzó el 20 de marzo de 2003 y finalizó el 19 de agosto de 2010, conformando una coalición entre Estados Unidos, Reino Unido y contingentes menores de Australia, España, Dinamarca, Polonia y otros.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Pacto por la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, abril de 2004.

<sup>8</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki>, acceso de marzo de 2011.

Los movimientos sociales anti-mundialización neoliberal, contestatarios, alternativos, reivindicativos, ecologistas y de derechos humanos, fueron considerados un peligro para la seguridad interna y externa de los Estados Unidos; los movimientos étnicos o de izquierda, fueron ubicados como potenciales terroristas; se criminalizaron los movimientos sociales críticos al sistema, para el efecto se ampliaron las operaciones psicológicas dirigidas a los sectores ciudadanos.<sup>9</sup>

Se fortalecieron las bases militares en el orbe, actualmente Estados Unidos cuenta con 872 bases militares expandidas por todo el mundo, incluidas la siete bases que el ex-presidente Álvaro Uribe les regaló en Colombia, y sin contar con las 106 que tienen instaladas en Irak.<sup>10</sup>

Cálculos recogidos de varias fuentes sugieren que el costo directo final de la guerra y la reconstrucción de Irak, devastado por ellos, podría alcanzar fácilmente los 600.000 millones de dólares.<sup>11</sup>

Se generó una increíble ganancia por el negocio de venta de armamento. Desde septiembre de 2007 hasta agosto de 2008, se gastaron 3.100 millones de dólares, de los cuales 2.160 millones corresponden a la venta de tanques de guerra.<sup>12</sup>

La psicosis generada y la histeria colectiva, rindieron sus frutos y el Pentágono avanzó sus políticas guerreristas con relativo “éxito” y los ciudadanos de los Estados Unidos comprobaron que su país se había convertido en el más odiado del planeta y que

---

<sup>9</sup> Cockcroft, J., “Cómo el imperialismo estadounidense confronta sus debilidades y los desafíos latinoamericanos”, en <http://www.rebellion.org/noticia>, acceso de marzo de 2011.

<sup>10</sup> <http://www.atinachile.cl>, acceso de marzo de 2011.

<sup>11</sup> Schifferes, S., “Análisis: el costo de la guerra en Irak”, en <http://news.bbc.co.uk>, acceso marzo de 2011.

<sup>12</sup> <http://www.usatoday.com/news/military>, acceso de marzo de 2011.

la resistencia de millones de personas era contra el intervencionismo e invasión armada. No eran Sadam Husein –ya ahorcado por las fuerzas de ocupación en Irak- o Ben Laden asesinado en Pakistán, únicamente, los gestores de esta resistencia, como individuos, sino eran milicianos dolidos por haber perdido a toda su familia en los bombardeos asesinos de los estadounidenses. Se trataba del dolor generado por la política implementada por los Estados Unidos a través de Israel, en contra de Palestina y de todo el mundo Musulmán.

El hecho devastador de que toda la Organización de las Naciones Unidas fuera ignorada y desafiada por los Estados Unidos, sentó un precedente funesto, que a la vez demostró lo que en realidad significaba esta organización, creada en el marco de la postguerra de la Segunda Guerra Mundial, desde la perspectiva de los intereses de las potencias ganadoras de esta confrontación bélica.

Al mismo tiempo, de acuerdo a datos de Ignacio Ramonet, editor del diario Le Monde Diplomatique de París, las increíbles ganancias de la piratería, la venta de armas, de drogas, lavado de activos, a cargo de un gigantesco crimen organizado, pone en tela de duda la eficacia de las medidas de control y seguridad del sistema, aunque en realidad los sistemas de seguridad miran a otro lado, cuando se trata de gigantescas masas de dinero mal habido, pero que tanto necesita un alicaído sistema capitalista -especialmente financiero- en crisis estructural profunda.<sup>13</sup> Estos fenómenos agudizan la sensación mundial de inseguridad extrema, según Lukes, “la violencia aparece dondequiera que el poder corre peligro”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.lemonediplomatique.cl/article>, acceso de marzo de 2011.

<sup>14</sup> Lukes, S. “El poder: Un enfoque radical”, Madrid, Siglo XXI Editores, 1985.

## 1.2 La inseguridad en América Latina

En la región los datos no son halagüeños, la inseguridad es uno de los más grandes problemas de América Latina. Y no se trata solo de una percepción, esta sensación esta vinculada con experiencias personales directas de inseguridad de los individuos de esta región.

La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Latinoamérica pasó de 12,8 en 1980 a 25,3 en 2006.<sup>15</sup> Según la Organización Panamericana de la Salud, la tasa bruta de homicidios en América Latina es una de las más altas notificadas en todo el mundo.<sup>16</sup>

Las Maras en Centroamérica, las pandillas juveniles y también redes mafiosas sanguinarias de narcotráfico y corrupción en la Policía Nacional de México, las mafias narcotraficantes en zonas enteras de favelas en Brasil, guerrilleros, políticos, revolucionarios, narcotraficantes y paramilitares en Colombia, crimen organizado en Cali, Cartagena, Medellín, etc. Narcotráfico supuestamente combatido entre otras cosas por el Plan Colombia e instalaciones militares, cuyo fin en realidad es combatir la guerrilla marxista, antes que el narcotráfico.

De acuerdo a una encuesta realizada por Latinobarómetro en 18 países de América Latina, solo el 16% de los latinoamericanos piensa que la seguridad es buena en su país. La inseguridad es junto a los problemas económicos, la pobreza, la corrupción y el desempleo, las más grandes preocupaciones de la población urbana de

---

<sup>15</sup> Revista Nueva Sociedad, N° 215, artículo de Bernardo Kliksberg, “Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina”, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 6.

<sup>16</sup> <http://www.paho.org>, acceso de marzo de 2011.

Latinoamérica. Casi cuatro de cada 10 latinoamericanos, reconocen que ellos o algún familiar han sido víctimas de violencia, agresiones, atracos, asaltos, estafas, etc.<sup>17</sup>

Se afirma que los especialistas coinciden en que un escenario de cinco homicidios cada 100.000 habitantes al año se ha considerado “normal”, entre cinco a ocho homicidios es considerado alarmante, y más de ocho constituye una verdadera tasa epidémica.<sup>18</sup>

Lamentablemente, a partir de estos indicadores y estándares, la mayoría de países de América Latina enfrentan un verdadero desastre. Lo cual requiere un cambio de paradigmas, políticas, estrategias, tácticas, para reducir su grave incidencia.

Los países con incidencia de crimen más escalofriante en la región, son El Salvador (5 veces la epidémica), Colombia (4,7 veces), Venezuela (4,25 veces) y Brasil (3,8 veces). Solo se hallan debajo de la cota de ocho homicidios Costa Rica, Cuba, Perú, Argentina, Chile y Uruguay. Comparativamente, la tasa de homicidios de Latinoamérica es 17 veces más que la de Canadá (1,5) por ejemplo. Y es 20 veces más que la de los países nórdicos (1,1 ó 1,2).<sup>19</sup> Aquí cabe señalar que la gran mayoría de los países con menores tasas de homicidio, son precisamente los que tienen mejores niveles educativos y de escolaridad en la Región. La educación es, sigue siendo por largo, el mejor y más poderoso antídoto a la criminalidad y delincuencia en nuestros países.

En Brasil y Colombia los homicidios se han transformado en la primera causa de mortalidad de jóvenes y adolescentes. Constituyéndose en la región en una de las

---

<sup>17</sup> <http://www.latinobarómetro.org>, acceso de marzo de 2011.

<sup>18</sup> Revista Nueva Sociedad, ídem, 2008, p. 7.

<sup>19</sup> Revista Nueva Sociedad, ídem, 2008, p. 7.

primeras causas de pérdida de vidas humanas, además de las consiguientes pérdidas económicas o materiales en general. Problema que distrae grandes porciones del presupuesto de los estados nacionales en seguridad, por encima de otras necesidades también prioritarias de desarrollo humano, como saneamiento, educación, salud, etc. Los gastos en seguridad además de inefectivos son extremadamente cuantiosos para países como los nuestros. De esta forma los latinoamericanos hemos perdido el legítimo y fundamental derecho a vivir con tranquilidad, en paz, sin miedo, sin temor, sin ansiedad.

### **1.3 La inseguridad en Ecuador**

De acuerdo al Estudio de Percepción y Victimización del Centro de Investigaciones Matemáticas Aplicadas a la Ciencia y Tecnología, se ha determinado que la inseguridad es uno de los principales problemas que preocupa a los ecuatorianos, la percepción de inseguridad en la ciudadanía es muy grande, las demandas de políticas de más mano dura por parte de los ciudadanos es bastante alta, se exigen soluciones rápidas, inmediatas y efectivas. En 2010, un estudio de Barómetro de las Américas dejó a Ecuador con un índice de percepción de inseguridad de 46,6, ubicado en el sexto lugar de 10 países latinoamericanos.<sup>20</sup>

Según datos del Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Ecuador, en el registro histórico de los delitos de mayor connotación social a nivel nacional se encuentra que las denuncias de robo a domicilio en el 2003 fueron de 10.224 y en el 2010 de 10.587. El robo a personas en 2003 fue de 9.490 y en el 2010 de 15.982. El asalto a locales comerciales fue de 1.975 en 2003 y de 4.873 en 2010. El robo de carros

---

<sup>20</sup> Hernández, V., “Cono Sur: poca violencia, mucha preocupación” en <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias> , acceso de marzo 2011.

en el 2003 fue de 4.530 y de 5.996 en 2010. El asalto en carreteras pasó de 356 en 2003 a 613 en 2010. El total de denuncias de delitos a nivel nacional en 2003 fue de 29.267 y de 45.577 en 2010. Las tasas de homicidios/asesinatos por cada cien mil habitantes a nivel nacional se elevan de 12,6 en 2003 a 18,4 en 2010.<sup>21</sup> Se hace evidente el agravamiento de los índices de los delitos de mayor connotación social en todo el país en poco menos de una década.

De esta manera, en el ranking a nivel nacional correspondiente a 2010 en el delito de robo a domicilio se ubican Pichincha (2.672 casos), Guayas (2.521), Manabí (704), Loja (475), Los Ríos (460); en el delito de robo a personas se ubican Guayas (7.152 casos), Pichincha (4.400), Manabí (705), Los Ríos (675), El Oro (413); en el delito de robo a locales comerciales se ubican Pichincha (2.036 casos), Guayas (1.073), Manabí (330), Los Ríos (185), en el delito de robo de vehículos se ubican Pichincha (2.353 casos), Guayas (2.114), Manabí (305), Azuay (169), Los Ríos (168); en el delito de robo a motos se ubican Guayas (1.335 casos), Pichincha (1.013), Los Ríos (662), Manabí (433), El Oro (316); en el delito de homicidios y asesinatos se ubican Guayas (849 casos), Pichincha (288), Esmeraldas (284), Manabí (279), Los Ríos (266); en el delito de asalto a carreteras se ubican Guayas (218 casos), Manabí (98), Los Ríos (88), Santo Domingo de los Tsáchilas (53), El Oro (38); de manera general en delitos de mayor connotación nacional se ubican Guayas (15.262 casos), Pichincha (12.781), Manabí (2.854), Los Ríos (2.468), Santo Domingo de los Tsáchilas (1.499). El peso delictual a nivel nacional en los delitos de mayor connotación nacional en 2010 corresponde en un 33,5% a Guayas, en 28% a Pichincha, en 6,3% a Manabí, en 5,4% a Los Ríos, en 3,3% a Santo Domingo de los Tsáchilas, en 3,1% a El Oro, en 2,9% a

---

<sup>21</sup> Dirección General de Operaciones, “Anuario Estadístico 2010”, Policía Nacional del Ecuador, Quito, 2010, pp. 31-34.

Esmeraldas, en 2,3% a Azuay, en 2,1% a Tungurahua y en porcentajes inferiores al 25 al resto de provincias del país.<sup>22</sup>

La ciudad más conflictiva es Guayaquil, que de acuerdo al VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010 tiene 3.100.000 habitantes<sup>23</sup> que ocupan un área metropolitana de 316,42 Km<sup>2</sup><sup>24</sup> y es la ciudad que cuenta con la mayor densidad poblacional del Ecuador; además de Quito, con 2.100.000 habitantes, la cual ha dejado hace mucho de ser la ciudad “Franciscana”, conventual y segura cuya imagen quieren vender los alcaldes de turno, que siempre han pertenecido al sector cuyo paradigma urbano es conservador.

El actual estilo de vida, ayuda al auge de la inseguridad, nuestra sociedad no es solidaria; el barrio ya no protege sino que amenaza. Antes todos se conocían, ahora la población es grande y nadie conoce ni se preocupa de la vecindad.

Las personas enrejan sus casas y se aíslan. Entre semana la mayoría salen de sus casas a sus actividades, el fin de semana casi todos salen de la ciudad y la abandonan, no existen lugares recreativos para los jóvenes ciudadanos especialmente de escasos recursos, por fuera de los grandes centros comerciales. Así, muchos delincuentes simulan en las calles y transporte público, ser vendedores ambulantes para acercarse, atemorizar y desvalijar a los solitarios transeúntes.

---

<sup>22</sup> Dirección General de Operaciones, ídem, 2010, pp. 35-43.

<sup>23</sup> <http://www.inec.gob.ec>, acceso de marzo de 2011.

<sup>24</sup> <http://www.guayaquil.gov.ec> , acceso de marzo de 2011.

El robo de teléfonos móviles casi se ha convertido en un juego, mientras las casas comerciales y telefónicas se encogen de hombros y las sustracciones benefician su negocio, pues los teléfonos robados deben ser reemplazados por nuevas unidades.

Las pésimas condiciones de trabajo a las que estaban sometidos integrantes de la seguridad privada a nivel nacional, su sobre explotación y salarios de miseria, impulsó a que apoyen o participen en actividades delictivas.

A esto se suma el ineficiente y corrupto sistema judicial, en donde campea la impunidad y la injusticia. Miles de causas acumuladas, insuficiencia de jueces probos, fiscales timoratos o sin respaldo, abandonados a su suerte. Todos estos elementos constituyen factores críticos, los cuellos de botella de la inseguridad.

Al respecto la política estatal y gubernamental ha sido reactiva, lejos de enfrentar la causalidad y trabajar en tres dimensiones, corto, mediano y largo plazo, gobiernos locales y nacional, en coincidencia con la empresa privada que pide mano dura, ha optado por acciones de relumbrón, operaciones que se distraen en los efectos o consecuencias antes que en las causas. De esta manera se ha incrementado a veces y en el mejor de los casos, el presupuesto para adquisición de camionetas, patrulleros, motocicletas, helicópteros, avionetas, armas de dotación, chalecos blindados, balas, se han contratado policías, profesionales de apoyo, se han construido cuarteles de policías, puestos de vigilancia, unidades de policía comunitaria, se han colocado sistemas de “alarmas comunitarias” o vigilancia visual tecnológica, “ojos de águila”, nuevas cárceles, se hacen requisas, control de armas en transporte público, pero al final del día,

la criminalidad no disminuye y los homicidios y violaciones se mantienen imparables y al alza.

Al respecto existe una abierta polémica entre la percepción de la prensa y los informes de la policía. Para los primeros, el delito se ha incrementado y para los segundos se está controlando. Para un sector de la prensa vinculado con la oposición, relacionados con la banca agiotista y especuladora, es una oportunidad de desprestigiar al gobierno y de crear miedo en la sociedad para incrementar los negocios que giran en torno al sentimiento de inseguridad.

Para el alcalde de la ciudad de Guayaquil, Jaime Nebot, la solución estaba en sacar a los guardias privados a cuidar la ciudad. Es decir privatizar el servicio de seguridad ciudadana y enriquecer más a los capitalistas de estas empresas que harían lucrativos negocios incluso con el Estado. También la seguridad consiste en impedir el ingreso a espacios públicos como el Malecón 2000 a personas de “mal aspecto”, generando un abierto discrimen. Es decir que el Municipio se reservaba el derecho de admisión para ingresar a un espacio público, esto es la privatización de los espacios públicos.<sup>25</sup>

En el 2007, la situación parece agudizarse y el gobierno reconoce su poco éxito en este ámbito decretando la declaración de la emergencia para determinadas áreas de la Policía Nacional. El 15 de octubre de 2007 se decreta la emergencia para las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios logísticos, investigación científico-forense,

---

<sup>25</sup> <http://www.expreso.ec/ediciones>, acceso de marzo de 2010.

policía comunitaria y seguridad social.<sup>26</sup> Las actuaciones frente a problemas alarmantes específicos ha sido movilizar a grupos especializados de inteligencia e intervención policial, incluso se ha ordenado a las fuerzas armadas salir a patrullar las calles de Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Esmeraldas.

Según Kintto Lucas, corresponsal del Servicio Informativo Iberoamericano, en Ecuador los casos de ajusticiados hasta la muerte por mano propia están creciendo cada año. Las comunidades indígenas poseen normas y procedimientos de juicio que pueden llevar a castigos y una condena a muerte en casos extremos. Sin embargo, los casos de justicia por mano propia no son exclusivos de transeúntes y espectadores ocasionales sin juicios ni procedimientos, situación que es muy preocupante.<sup>27</sup>

#### **1.4 Las causas estructurales de la inseguridad**

Según el Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD, el 40% de la población mundial vive en condiciones de gran pobreza. Es decir hay 2.500 millones de personas, cuyo ingreso diario no supera los 2 dólares. Además, 20 mil personas mueren cada día por la pobreza. Cada hora mueren 1200 niños en el mundo, por enfermedades y circunstancias prevenibles. Unos 800 millones de personas padecen de hambre en el planeta. De estos, 300 millones que sufren hambre son niños, según el Programa Mundial de Alimentos. También 3 millones de personas fallecen anualmente afectadas por el Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida, SIDA. Son 115 millones de menores que permanecen sin escolarizar, 2.600 millones de personas carecen de agua potable.

---

<sup>26</sup> <http://www.periodicogoberna.com/edicion13>, “13 decretos de emergencia con pocos resultados”, acceso de marzo de 2011.

<sup>27</sup> Lucas, K., “Justicia por mano propia en comunidades indígenas”, en <http://www.oei.org.co>, 2000.

Mientras paradójicamente, los llamados países desarrollados destinan 650 mil millones anuales para gastos militares.

Por otra parte, las 500 personas más ricas del mundo tienen ingresos superiores a las 416 millones de personas más pobres. Al mismo tiempo menos del 1% de los habitantes de los países subdesarrollados tiene acceso a internet. Mientras los países industrializados controlan el 95% de las patentes registradas. El crecimiento medio anual fue negativo durante toda la década de los noventa en cincuenta países es decir en prácticamente todos los países subdesarrollados. Más de 30 países que en su conjunto tienen una población superior a los 500 millones de habitantes tienen un ingreso per cápita inferior al de 20 años atrás. Los países subdesarrollados con cerca del 78% de la población mundial aportan solo el 18% de las exportaciones de bienes servicios y el 37% del PIB global. Mientras que los países desarrollados con alrededor del 15% de la población mundial les corresponde el 78% de las exportaciones totales y más de 57% del PIB global.

En este contexto la denominada “sociedad del conocimiento” no deja de ser sino una irónica paradoja, pues precisamente cuando el conocimiento científico se desarrolla a ritmos nunca antes vistos, tampoco en la historia del mundo jamás se observó un mayor grado de concentración de la riqueza en poquísimas manos -y por ende del conocimiento- y tamaño brecha entre los info-ricos e info-pobres de la mundialización. Es decir que los frutos de ese conocimiento de la civilización humana no beneficia a la gran mayoría de la población mundial, buena parte de la cual se encuentra prácticamente excluida de todo proceso.

De esta forma la tendencia se marca aún más si se observa a continuación las cifras de la década que concluyó. Esto nos permitirá proyectar si se ha dado una recuperación hacia la equidad o si por el contrario se acentuó la desigualdad. Y hasta el momento el análisis científico social al respecto, evidencia claramente lo segundo. En resumen uno de los informes, divulgado mundialmente por las Naciones Unidas, el jueves 25 de agosto del 2005, establece que siguen empeorando los indicadores; pues el 20 por ciento de la población mundial controla el 80 por ciento de la riqueza global. En el Informe sobre la “Situación Social en el Mundo 2005: El predicamento de la desigualdad”. Este estudio determina que la desigualdad en el mundo se incrementó severamente en los últimos 25 años.

Por último, esta misma organización determinó que las reformas estructurales de América Latina en los últimos 20 años han propiciado el aumento de la brecha de inequidad, pues tuvieron consecuencias ampliamente negativas para las mayorías.

Definiéndola de forma gruesa, la mundialización, vendría a ser la interdependencia de las actividades de los seres humanos que pueblan los 200 países del planeta. Pero esta mundialización sería un proceso marcado por la inequidad como base del propio sistema social, en donde unos pocos ganan y los muchos pierden y que arroja resultados catastróficos en donde la exclusión e injusticia social es la pauta, lo que determina que una reducida minoría expoliadora se apropie de la riqueza mundial, mientras que inmensas mayorías, esto es el 80% de la población del planeta, sobreviva en medio de la pobreza y miseria extremas.

### **Algunos indicadores**

1. La población mundial en vías de desarrollo asciende a 4.400 millones de seres humanos.
2. El 60% (1.760 millones de personas) no tiene agua potable.
3. El 25% (1.100 millones) no posee vivienda adecuada.
4. El 20% (880 millones) no cuentan con servicios de salud.
5. Las tres personas más ricas del mundo tienen una riqueza superior al PIB de los 48 países más pobres del mundo.
6. Los estadounidenses gastan \$ 8.000 millones en cosméticos. \$ 2.000 millones más de la cantidad necesaria para proveer de educación básica a todas las personas que no la tienen.
7. Los europeos gastan \$11.000 millones al año en helados. Cantidad más que suficiente para proveer agua limpia y drenajes seguros a la población mundial que no la tiene.
8. Los estadounidenses y europeos gastan \$US 1.700 millones al año en comida para perros y gatos. Cantidad superior a lo que se necesita para proveer salud básica y nutrición para los que no la tienen.

Xavier Gorostiaga (1999)

Una de las causas que explican este fenómeno de agudización de la inseguridad, la criminalidad, la delincuencia y la violencia urbana, es la extrema desigualdad económica, la abismal brecha entre ricos y pobres, la increíble concentración de la riqueza en pocas manos, la extrema pobreza, la inequidad más absoluta, la injusticia social más inhumana. La cual impide oportunidades de educación, de empleo, salubridad, cultura, que provoca deterioro y desestructuración familiar. Que coarta derechos fundamentales y acceso a los servicios más elementales. América Latina es la región más inequitativa del mundo de acuerdo a datos de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD.

Como manifiesta Kliksberg, “si la tasa de homicidios crece en la proporción que ha crecido en América Latina, se convierte en epidémica y tiene un fuerte componente joven, debe haber causas estructurales que la explican” necesariamente.<sup>28</sup>

Se calcula que 96 millones de personas no pueden cubrir sus necesidades básicas diarias. En otras palabras la situación económica social y la calidad de vida en la región en los noventa se deterioró aún más que en los ochenta.

El desempleo en América pasó del 6,9 % en 1993 al 9 % en el 2005. Gran parte de los desempleados, recurrió a la economía informal y los salarios de trabajo formal eran miserables. Esto fomentó la división e incrementó la tensión social y llevó a la exclusión de los pobres del desarrollo. Generándose un gigantesco proceso de lanzamiento de ciudadanos del tercer mundo hacia otras latitudes.

De acuerdo a un estudio de la CEPAL llevado a cabo en 2005, el 44% de la población de América Latina vive en pobreza. En el 2001 el porcentaje de indigentes en América Latina fue del 18.2% y en el 2004 creció al 18.8 %.<sup>29</sup>

Posteriormente en Latinoamérica, según el PNUD, la tasa de pobreza en el 2007 fue del orden del 35,1%. En 1980 había 136 millones de pobres, hoy existen 190 millones, lo que significa que se incrementó la cifra en cerca de 54 millones más de pobres en la región, y siete millones más de indigentes que en 1980, los cuales pasaron en el mismo lapso, de 62 a 69 millones.

---

<sup>28</sup> Revista Nueva Sociedad, ídem, 2008, p.12.

<sup>29</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Pobreza en América Latina y el Caribe”, 2005.

No se trata sólo de desigualdad de ingresos sino también de desigualdad de acceso a salud, educación, energía, agua, etc. Por ejemplo 120 millones de personas no cuentan con instalaciones sanitarias, 60 millones no tienen acceso a agua potable.

En la región, la mortalidad materna es de 90 muertes por cada 100.000 partos de nacidos vivos. Comparativamente hablando la de Canadá es de seis. Sin embargo esto es marcada y altamente diferenciado, pues en las poblaciones indígenas, fácilmente puede llegar a 400 o 500 muertes por cada 100.000. En cuanto a mortalidad infantil, en América Latina la fría estadística se ubica en que 30 de cada 1.000 niños no lleguen a cumplir los cinco años de vida, en comparación con los tres de Suecia o Noruega.<sup>30</sup>

En América Latina hay 220 millones de personas que viven en tugurios -barrios o villas miseria y favelas- en medio de la exclusión, la segregación más oprobiosa, inaccesibilidad a servicios, transporte, empleo, energía, salubridad, educación, seguridad precisamente. Es decir la inseguridad no es de ninguna manera causa sino efecto de estas condiciones. Quien tiene la mala fortuna de nacer en estas condiciones nace marcado a un tipo de vida restringida y acosado por el crimen.

En cuanto al incremento de la criminalidad y delincuencia, se señala que las tres causas principales de este problema en América Latina son la exclusión laboral de los jóvenes, la segunda la exclusión educativa y la tercera sería la desarticulación de las familias.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe de Desarrollo Humano 2007", 2007.

<sup>31</sup> Revista Nueva Sociedad, ídem, 2008, pp. 12-13.

En la región uno de cada cuatro jóvenes se encuentra fuera del sistema educativo y por ende fuera del mercado laboral. La tasa de escolaridad del 10% más rico supera los 12 años, mientras que la del 30% más pobre no llega a los seis; sólo el 50% de los jóvenes latinoamericanos termina la secundaria, mientras que el 85% de los jóvenes de la Comunidad Europea la concluye. En América Latina un alto porcentaje de familias son “disfuncionales”, incompletas, conformadas sólo por la madre, con baja escolaridad. Hay una marcada ausencia de autoridad paterna y los jóvenes buscan refugio en grupos irregulares externos a la familia como pandillas, algunas de las cuales -no todas- optan por la violencia o la delincuencia.<sup>32</sup>

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), considera que cada persona privada de libertad debería contar por lo menos con 10 m<sup>2</sup> a su disposición, en la mayoría de países de Centroamérica y algunos de Sudamérica contarían con unos 15 cm<sup>2</sup>, mientras en Holanda por ejemplo cada privado de libertad dispone de 14 m<sup>2</sup>.

La falacia consiste en decir -como lo hace la ONU- que el gran problema es la pobreza, cuando ésta no es causa sino consecuencia, eludiendo reconocer el origen en la inequidad, así como la delincuencia, criminalidad, corrupción, violencia, impunidad e inseguridad, tampoco son causas, sino efectos de la inequidad.

## **2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una política pública puede entenderse como un conjunto-secuencia de decisiones y acciones del Estado, relativas a la elección de fines y/o medios en respuesta a problemas

---

<sup>32</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ídem, 2007.

y/o necesidades. No es un comportamiento reactivo o casual, sino, por el contrario, propositivo e intencional. La política pública “se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido”.<sup>33</sup> Por su carácter propositivo, la política denota las intenciones y/o los resultados que las fuerzas políticas, en particular, los gobernantes desean alcanzar. El conjunto-secuencia de decisiones y acciones que definen la política es el resultado de la intervención de numerosos actores políticos y gubernamentales. Por ejemplo, la Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito 2010<sup>34</sup>, debería comprometer no solo al conjunto de intervenciones (normas, acciones directas y recursos) que realiza la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, sino también las distintas tomas de posición de otros actores: las empresas que representan los intereses del sector privado, las organizaciones sociales con sus demandas y, también la población de los barrios y/o zonas objeto de la intervención.

De este modo, la política pública no debe entenderse como la decisión centralizada y deliberada del actor gubernamental. Más bien, toda política pública incorpora las diversas decisiones y acciones de los múltiples actores participantes gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones preparan y condicionan la decisión central, le dan forma y la llevan a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable de que los resultados finalmente obtenidos no se asemejen a las intenciones y/o planes originales. “La política es entonces un proceso, un *curso de acción*, que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que

---

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva, L., “Estudio introductorio” en La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 24.

<sup>34</sup> Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, “Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito 2010”, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2010.

una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones”.<sup>35</sup>

Desde esta perspectiva, la política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado, sino que es el resultado de un proceso social y político que configura -en consecuencia- un campo en disputa.<sup>36</sup>

La política pública generalmente se expresa en dispositivos técnicos (leyes, reglamentos y/o programas) que determinan los cursos de acción a seguir para enfrentar el problema que se requiere solucionar. Por lo tanto, si la noción de *política pública* hace referencia necesariamente a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, la noción de *programa público* hace referencia a una construcción básicamente técnica que establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando las acciones a seguir, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar.

De este modo, los programas públicos pueden entenderse como conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y producen bienes y servicios, como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan”.<sup>37</sup> Los programas públicos forman parte del proceso más amplio de desarrollo de políticas públicas (dentro de las cuales se incluyen las sociales), estando más estrechamente vinculados -

---

<sup>35</sup> Aguilar Villanueva, L., ídem, 1996, p. 24.

<sup>36</sup> Chiara, M. y Di Virgilio, M., “Conceptualizando la gestión social”, Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.

<sup>37</sup> Martínez Nogueira, R., “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales 24.

como lo propone la definición anterior- al diseño, producción y entrega de bienes y servicios para los ciudadanos.

Hay tres elementos constitutivos de los programas y políticas públicos sobre los cuales es importante reflexionar:

- a. El interés de los actores involucrados por enfrentar una situación que es considerada como un *problema público*, es decir, que requiere de una intervención desde el espacio público. Por ejemplo, la inseguridad ciudadana, las necesidades básicas, la ausencia de capacidades, las condiciones de vida, el desempleo, etc. Son objeto de política pública en la medida en que sean percibidos como *problemas públicos*. Es, a partir de dicha percepción, que se ponen en marcha un conjunto estructurado de *acciones* para ofrecer bienes o servicios que respondan a las necesidades o problemas percibidos. Las políticas y programas no consisten solamente en un discurso sobre un *problema público*, su existencia efectiva radica en la ejecución de acciones que generan situaciones, bienes o servicios que buscan solucionar los problemas colectivos.
  
- b. La toma de una serie de *decisiones* por parte de un conjunto relativamente amplio o representativo de actores. A lo largo del proceso de desarrollo de políticas y programas públicos es necesario “decidir que existe un problema, decidir que se debe intentar resolverlo, decidir la mejor manera de proceder, decidir legislar sobre el tema, etc.”<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Subirats, J., “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, Madrid, MAP, 1994.

Toda política y programa público pretende enfrentar de manera más o menos explícita alguna situación que es considerada problemática. Una *situación problemática* es aquella que determinados grupos o actores consideran negativa ya que muestra una brecha entre sus aspiraciones y la realidad y que creen que debe cambiar y que estiman posible cambiar mediante la acción pública.

Por ejemplo, hace 25 o 30 años en nuestro país, las situaciones de violencia intrafamiliar no eran consideradas como un problema que requería la intervención pública. Eran consideradas como un problema de las familias e individuos más no como un área de acción pública que requiera tomar decisiones y ejecutar acciones utilizando la autoridad del Estado para cambiar dicha *situación problemática*. Ha sido necesario que diversos actores y organizaciones destaquen esta situación y la presenten como un problema que incumbe a toda la sociedad y no sólo a las familias que la sufren. Lo mismo está ocurriendo con situaciones que hoy son consideradas un problema público como la depredación del ambiente, el trabajo infantil o la degradación de las culturas originarias.

Debido a que la lista de problemas considerados prioritarios por los distintos sectores de la sociedad puede resultar ilimitada y los recursos públicos son escasos, se impone la necesidad de priorizar. Se tienen que establecer prioridades de alguna manera, ordenando los problemas según su importancia relativa. *¿Cómo decidir qué problemas merecen mayor atención en el ámbito público?* No existe una respuesta unívoca a esta pregunta. Sin embargo, evaluar las consecuencias de la acción pública en cada una de esas situaciones puede ayudar a tomar esta decisión. De este modo, el problema que merece mayor atención será aquel cuya solución, a través de la acción

pública, permita satisfacer la mayor cantidad de demandas sociales y producir el máximo posible de bienestar en la población. De esta manera, la acción pública será así un medio para la generación de *valor público*.

De manera general, el *valor* se relaciona con la capacidad de satisfacer demandas, generar gozo, deleite o bienestar. El valor brota así del encuentro entre determinadas necesidades o expectativas con los bienes, servicios u oportunidades que están disponibles. El *valor público* se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por el conjunto de la sociedad, por lo que es disfrutado de manera colectiva y no individualmente. “El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia este valor es definido en última instancia por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados por medio de las decisiones de los políticos electos”.<sup>39</sup>

El valor público tiene que ver fundamentalmente con las preferencias y aspiraciones de los ciudadanos, pues ellas determinan a qué atribuyen o no atribuyen valor. Los ciudadanos tienen preferencias respecto a los bienes y servicios públicos que reciben o piensan que debieran recibir y a sus características. Pero también manifiestan de manera general aspiraciones respecto a cómo desean que funcione su sociedad. Éstas aspiraciones pueden referirse a cuán ordenada, equitativa o transparente desean los ciudadanos que sea su sociedad. A partir de sus preferencias y aspiraciones, los ciudadanos atribuyen valor a tres tipos de efectos que resultan de la acción pública: servicios, resultados y confianza.

---

<sup>39</sup> <http://www.indes.org/verpub.asp>

- a. Los ciudadanos esperan estar satisfechos con los **servicios** que reciben, por ejemplo de seguridad, educación, salud, etc. Un servicio será considerado valioso si logra satisfacer efectivamente las necesidades y demandas sociales.
  
- b. Sin embargo, los ciudadanos también desean que determinados **resultados** vayan más allá de la satisfacción individual, que obtienen ciertos usuarios de los servicios públicos. Así por ejemplo, más allá de la satisfacción que logren quienes se benefician por los programas de seguridad, la colectividad puede considerar que reducir la victimización es un resultado valioso. En consecuencia, e independientemente al grado de satisfacción que obtengan los beneficiarios directos, será legítimo para los ciudadanos en general asignar recursos a los servicios que permiten el logro de dicho resultado.
  
- c. Finalmente, los ciudadanos valoran la **confianza** que pueden depositar en las instituciones encargadas de generar servicios y resultados para ellos. No es suficiente que se obtengan resultados o que se produzca satisfacción individual. Los ciudadanos aspiran a mantener un grado importante de confianza en las decisiones que toman los políticos electos así como las organizaciones y funcionarios que les sirven. Las decisiones públicas usualmente exigen que unos actores pospongan sus propios intereses a favor de los de otros. Esto sólo es posible si los actores tienen confianza en el proceso de toma de decisiones y lo consideran legítimo, pues de lo contrario protestarán y no aceptarán la decisión tomada.

La consideración de los servicios, los resultados y la confianza como objeto de valoración pública, nos indica que el *valor público* tiene dos dimensiones importantes: la primera, el beneficio que efectivamente se genera para determinados usuarios o beneficiarios y la segunda, el beneficio que de manera global se genera para la ciudadanía al responder a sus aspiraciones y necesidades.<sup>40</sup>

Las *aspiraciones* de los ciudadanos y la *satisfacción* de los usuarios, que no dejan de ser ciudadanos, son puntos obligados de referencia al momento de reflexionar sobre el valor de las acciones y programas públicos. De este modo, la gerencia en el ámbito público debe atender a las aspiraciones ciudadanas y responder a las necesidades de los usuarios.

Asumir la responsabilidad frente a los ciudadanos, preocuparse por los procesos y los resultados así como una clara orientación a la colectividad, son elementos clave de una gerencia pública enfocada en la noción de *valor público*. Como tales, son útiles para evaluar el desempeño de los gerentes públicos. Al tenerlas en cuenta, orientando la labor hacia la generación de *valor público*, permite superar una visión meramente administrativa de la gerencia pública.

Al considerar las características de la gerencia en el ámbito público es necesario tomar en cuenta los rasgos y características distintivas de los problemas públicos, en general, y de los problemas sociales en particular, así como su tratamiento por políticas y programas públicos específicos.

---

<sup>40</sup> Moore, M., “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”, Buenos Aires, Paidós, 1998.

La complejidad y dinamismo de los problemas públicos, en general, y sociales, en particular, imponen características únicas a los programas que intervienen en el ámbito social:

- a. Los programas que intervienen en el ámbito social son responsabilidad de varias organizaciones, ya que su carácter multidimensional exige la intervención de organizaciones con mandatos y capacidades muy variados. A ello se agrega que muchas veces intervienen organizaciones de diferentes niveles de gobierno. Por lo que la coordinación interorganizacional se vuelve necesaria.
- b. Los programas que intervienen en el ámbito social exigen la participación de un número amplio de instancias, organizaciones y actores sociales, dado que están vinculados directamente a algunas de las causas que forman el problema público. Esto complica de manera significativa la toma de decisiones en los programas públicos.
- c. Existen diferentes perspectivas con respecto al planteamiento de los objetivos y a las acciones a ejecutar, ya que cada actor u organización puede privilegiar alguna dimensión del problema o establecer una relación distinta entre acciones-resultados.
- d. Como resultado de la intervención de varios actores y perspectivas, así como la utilización de tecnologías blandas, los programas públicos se hallan marcados por una gran incertidumbre respecto al logro de sus metas e impactos.

## 2.1 El origen de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas se caracteriza por una particularidad sui géneris: los investigadores se hallan divididos, no sólo por las metodologías, sino también por la misma definición del objeto de estudio. Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública se convierte en una tarea más bien compleja, tanto a nivel teórico como operativo. Las dificultades se hacen evidentes si tenemos en cuenta la diversidad de opiniones de los mismos "padres fundadores" de la disciplina: para Laswell, una política es un programa proyectado de valores, fines y prácticas<sup>41</sup>, mientras que según Lindblom, la construcción de política es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones<sup>42</sup>. El acento puesto sobre el control orgánico y programado de la intervención pública, implícito en la primera definición, se atenúa hasta desaparecer en la segunda, más ligada en cambio a aspectos como el ajuste ininterrumpido de los fines, la adaptación recíproca o la negociación.

La tensión entre estos elementos aparentemente contradictorios, pero inevitablemente presentes -si bien con intensidades variables- en cada política ha dado lugar a una serie de definiciones generadoras a su vez de los distintos planteamientos analíticos. A la diversidad de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, la variedad de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como estudios de política, ciencia de las políticas, análisis de política o simplemente política pública.

---

<sup>41</sup> Laswell, H., "A Pre-view of Policy Sciences", Nueva York, Elsevier, 1970, p. 32.

<sup>42</sup> Lindblom, Ch., "The Science of Muddling Through", en Public Administration Review, vol. 19, 1959, pp. 79-89.

## 2.2 Análisis de las políticas públicas

También en el plano empírico la determinación de la unidad de análisis constituye una fase de la investigación especialmente delicada. En efecto, una política pública no es un fenómeno objetivo dotado de un perfil evidente y bien definido. La primera tarea es, por tanto, de tipo casi hermenéutico y consiste en delimitar "qué soluciones a qué problemas" se hallan asociadas en un contexto determinado, a la intervención pública en un determinado sector.<sup>43</sup>

Ligado a la elección de los criterios a seguir para delimitar los contornos de una determinada política pública, aparece el tema de la detección de los actos significativos que revelan su presencia. Si se consideran elementos suficientes las simples declaraciones de intención, la introducción de una partida de gasto en el presupuesto estatal o la institución de una estructura burocrática ad hoc, debemos contestar afirmativamente. En cambio, si se es más estricto, exigiendo la realización efectiva de iniciativas coordinadas, entonces sólo una pequeña parte de la intervención pública superará la prueba. La decisión de situarse entre estos dos extremos no es sólo un problema formal, sino que se relaciona con una serie de opciones estratégicas para el desarrollo de la investigación. La frontera entre la ausencia y la existencia de una política pública constituye, en efecto, una zona extremadamente interesante, ya que la elaboración teórica también nos permite decir algo sobre las "no políticas", como indica implícitamente la definición de Dey, según el cual todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer, constituye una política pública.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Scharpf, F. W., "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en Hanf, K. y Scharpf, F. W. (eds.), *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage, 1978, pp.345-370.

<sup>44</sup> Dey, Th., "Understanding Public Policy", Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975.

Por tanto, no es de extrañar que un marco de estudio definido tan genéricamente, haya dado lugar a una gran variedad de aproximaciones teóricas y empíricas que pueden dificultar un tratamiento más o menos unitario. A pesar de ello sí que podemos considerar que existen algunas características distintivas que permitirían el hablar de especialidad o disciplina.

En primer lugar, resulta claro que la preocupación esencial en este tipo de análisis se centra en los problemas a los que la intervención de las organizaciones públicas intenta dar respuesta. Por lo cual, no se trata tanto de preocuparse de las características propias de las instituciones, de la normativa o de los actores presentes, como de considerar aquellos aspectos que resulten relevantes o significativos con respecto a la adopción y puesta en práctica de una política pública.

De esta manera, el análisis de políticas públicas permite una cierta utilización prescriptiva y desde este punto de vista, estamos probablemente describiendo algo que ha existido desde tiempos remotos, es decir, la capacidad de asesoramiento al decisor. No cabe duda que tal menester se ha ido sofisticando a lo largo de los años, pero la novedad reside en que desde finales de los sesenta se ha dado un desarrollo diverso y una ampliación de su objeto de estudio: del análisis de la decisión y sus implicaciones, al estudio de las acciones que se derivan de la misma y sus efectos sobre el planteamiento original. Pasar de la preocupación por la decisión a la preocupación por la acción, plantearse esencialmente la acción implica preguntarse por el papel que juegan los diversos protagonistas de la misma, sus intereses e interacciones, relativizando el papel del decisor público, su estatuto y su proceso de selección.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Friedmann, J., "Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action", Princeton, Princeton University Press, 1987, p.179.

Por otra parte, el análisis de políticas públicas permite superar planteamientos formalistas o institucionalistas, debido a su capacidad de explicar "en lo concreto" el rumbo y las limitaciones de los procesos de actuación de las organizaciones públicas. Pero es, sobre todo, su potencialidad prescriptiva la que sobresale en momentos como los que vivimos, en los que muchos de los instrumentos analíticos y operativos de nuestros sistemas políticos nos parecen "demasiado simples" para dar respuesta al evidente y repetidamente mencionado aumento de las dificultades de gobernabilidad en sociedades cada vez más complejas y fragmentadas.<sup>46</sup>

Es evidente que desde otras perspectivas de análisis se pueden decir muchas cosas sobre actores (análisis de sociología de la administración), sobre instituciones (análisis sobre el gobierno y el parlamento y sus procesos de decisión), sobre leyes o reglamentos (derecho constitucional, derecho administrativo, etc.), pero aquí sólo nos interesan tales informaciones en tanto y en cuanto podamos determinar cómo se han relacionado los diversos factores para dar el tipo de resultado o actuación que precisamente se quiere analizar.

De esta forma, destaca también en la perspectiva del análisis de políticas públicas el elemento de la interdisciplinariedad. No cabe duda de que, en buena parte, la perspectiva o disciplina desde la que se hace el análisis influirá en la determinación de cuál, de entre las aproximaciones posibles dentro de la escuela de análisis de políticas públicas, se está utilizando. Pero ello no puede confundirse con la necesidad que tiene un investigador de políticas públicas de utilizar informaciones y datos procedentes de diferentes campos y de valorar los factores que han estado presentes en la decisión

---

<sup>46</sup> Ruffolo, G., "La Qualità Sociale", Bari, Laterza, 1986, p.43.

tomada y que sin duda son al mismo tiempo económicos, políticos, jurídicos, técnicos, organizativos o culturales. Esa mezcla de saberes y técnicas resulta relevante al momento de investigar problemas sociales en sociedades tan complejas como las nuestras, siendo además pertinente una más profunda especialización en el campo de estudio, en nuestro caso el de la seguridad ciudadana.

Pero esta fortaleza, es al mismo tiempo una debilidad, ya que no se consigue pasar muy fácilmente de los análisis de las políticas y acciones tomadas en el campo de la seguridad ciudadana a criterios de validez más universal. No resulta fácil construir categorías generales con acciones, fragmentos de tomas de decisiones, de ejercicio de poder, actores con nombres y apellidos y un proceso de selección de lo importante o de lo marginal en lo que tiene mucho que ver el investigador y su mismo proceso de conformación de la política que desarrollan los gobiernos locales que se quieren estudiar. A pesar de ello, intentos sí ha habido y entre ellos uno de los más relevantes ha sido el que, desde una perspectiva precisamente comparativa, se planteó relacionar los llamados policy styles o estilos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas en distintos países de la Europa Occidental.<sup>47</sup>

Por tanto, en esta aproximación crítica y una vez valorados algunos puntos que plantea el análisis de las políticas públicas, acordaremos que el análisis de las mismas es una ciencia social aplicada que usa la razón y la evidencia para clarificar, valorar y recomendar soluciones a los distintos problemas públicos. Además de usar la razón y la evidencia, sigue ciertos procedimientos y métodos de investigación con la finalidad de producir razonamientos racionales sobre políticas públicas.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Richardson, J., editores, "Policy Styles in Western Europe", Londres, Allen y Unwin, 1982.

<sup>48</sup> Dunn, W., "Public Policy Analysis", Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, pp. 34 y 35.

Por ello, no hay que dar por supuesto ningún problema público, ya que el sentido común es de poca ayuda cuando nos enfrentamos con temas tan complejos. De hecho, hay que señalar cuatro importantes características de los problemas públicos:

**Interdependencia.-** Los problemas públicos de un área frecuentemente afectan a problemas de otras áreas. Los problemas públicos no son independientes, son parte de un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción a diferentes segmentos de la comunidad. Los problemas difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico (es decir, un enfoque que separe los problemas en diversos elementos o partes), ya que es raro que un problema pueda ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque integral, es decir, un enfoque que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

**Subjetividad.-** Las condiciones externas que hacen que un problema aparezca son definidas, clasificadas, explicadas y evaluadas de forma selectiva. Aunque por un lado los problemas pueden ser objetivos (por ejemplo, la contaminación del aire puede ser definida en términos del nivel de gases y partículas en la atmósfera), los mismos datos pueden ser interpretados de diferentes formas. En el análisis de políticas públicas no hay que confundir situaciones problemáticas con problemas públicos, ya que éstos son construcciones mentales que aparecen al transformar la experiencia a través de los juicios humanos.

**Artificialidad.-** Los problemas públicos sólo son posibles cuando los seres humanos hacen juicios sobre la convivencia de alterar alguna situación problemática.

Los problemas públicos son producto de los juicios humanos subjetivos, son construcciones sociales, mantenidos o cambiados socialmente. No existen de forma separada de los individuos o grupos que los han definido, lo que significa que no son estados naturales de la sociedad.

**Dinámica.-** Existen tantas soluciones diferentes para un problema como definiciones de ese problema. Las soluciones de los problemas pueden quedar obsoletas incluso si los problemas a los que se refieren todavía están vigentes.<sup>49</sup>

### **2.3 Fases de la construcción de políticas públicas**

Para analizar el proceso de las fases de la construcción de políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas a través de las cuales un problema público puede pasar. La división en etapas del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis, por eso diferentes autores presentan un número distinto de etapas, que pueden ir desde las cinco de Jones<sup>50</sup> y Starling<sup>51</sup>, hasta las nueve que aquí se presentan, de acuerdo a Hogwood y Gunn.<sup>52</sup>

**Elaboración de la agenda de los gobiernos.-** Implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar. Un problema público es una demanda, una necesidad o una

---

<sup>49</sup> Dunn, W., ídem, 1981, pp. 99 y 100.

<sup>50</sup> Jones, Ch., "An Introduction to the Study of Public Policy", Monterrey, Brooks & Cole Publishing, 1984.

<sup>51</sup> Starling, G., "Strategies for Policy Making, Chicago, Dorsey Press, 1988.

<sup>52</sup> Hogwood, B., y Gunn, L., "The Policy Orientation", Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

oportunidad de intervención pública, el cual -una vez identificado- debe ser solucionado a través de la implementación de una política pública.<sup>53</sup>

**Clasificación de los problemas.-** Una vez que un problema ha sido identificado y se considera que una decisión es necesaria, la pregunta que surge es cómo esa decisión debe ser tomada: ¿Debe ser dejada al proceso político y administrativo normal o debe realizarse un análisis específico? Esta etapa no suele ser prestada atención en los procesos de elaboración de políticas públicas, pero si la filtración de problemas se realiza, implica efectuar una elección consciente con criterios explícitos sobre los temas que deben ser tratados con el equipo de funcionarios disponibles en la organización con una adecuada capacidad analítica para realizar este trabajo.

**Definición de problemas.-** Una vez que un problema o asunto público ha sido identificado, normalmente se requiere una posterior definición. Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis "objetivo". Frecuentemente, lo que se define como "un problema" es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados. Cuando es posible, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, ya que hay diversas ventajas en la cuantificación. De todas formas, la identificación de un problema no significa que el mismo existe, se debe intentar explicar cómo ha surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

**Análisis de prospectiva.-** Frecuentemente es posible y necesario prever cómo una situación se va a desarrollar. Puede ser incluso de utilidad especular sobre posibles

---

<sup>53</sup> Hogwood, B. y Gunn, L., "Policy Analysis for the Real World", Oxford, Oxford University Press, 1984, p. 58.

alternativas, dando diferentes supuestos sobre el desarrollo de los problemas y las políticas públicas.

**Establecimiento de objetivos y prioridades.-** El establecimiento explícito de objetivos es frecuentemente olvidado o evadido en el proceso de la elaboración de políticas públicas. Un enfoque más analítico debe enfrentarse a dos temas: qué es lo que se está tratando de hacer y cómo será cuando se haya realizado. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores limitantes más importantes. En las organizaciones o programas grandes y con múltiples propósitos puede ser necesario también examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados. De todas formas, la indefinición de objetivos en las políticas públicas no siempre tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede, a veces, resultar positiva desde el punto de vista de la obtención de resultados.<sup>54</sup>

**Análisis de las alternativas.-** Generalmente existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar uno o más objetivos. Las alternativas son las posibles líneas de acción que pueden contribuir a conseguir los objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas y los apoyos que se obtendrían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas. Una crítica común es que sólo las opciones que tienen apoyos dentro de la organización son consideradas. Sin embargo, un análisis más independiente ayudaría a identificar un número más amplio de posibilidades.

---

<sup>54</sup> Blau, P., "Orientations towards Clients in a Public Welfare Agency" en Katz-Danet editores, *Bureaucracy and the Public*, Nueva York, 1973, pp. 229-244.

**Implementación de políticas, seguimiento y control.-** Cuando una opción surge de la fase anterior es generalmente necesario formular y comunicar la política pública resultante y diseñar con más detalle el programa. La implementación debe ser vista como una parte del proceso de políticas públicas, ya que la interacción entre la elaboración y la implementación de políticas es generalmente muy compleja. Para una implementación efectiva es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implementación de las políticas y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa. Una vez que una política y los programas relacionados con la misma, ésta en marcha, suelen existir intentos de realizar un seguimiento de su progreso para verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista. En la práctica, el seguimiento puede ser inespecífico y sin estructuración, o puede ser riguroso y analítico. Un enfoque más analítico implica comparar los avances reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, puede ser necesario ejecutar acciones para corregir esta situación. La implementación es donde los burócratas desempeñan la función más importante. Los burócratas "ejecutan" operativamente las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

**Evaluación y revisión.-** En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Esta pueda implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes que se realice. Además, no todas las consecuencias de una actuación pública fueron intencionadas o anticipadas. La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después

de que la misma haya sido llevada a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba. La evaluación debe considerar también si la política todavía merece ser ampliada o debe ser reducida, o incluso terminada.

**Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas.-** Generalmente es difícil terminar o reemplazar una política, incluso si se ha decidido hacerlo.<sup>55</sup> Las posibilidades de un reemplazo o terminación de una política pública aumentan si esa posibilidad fue diseñada desde el comienzo.<sup>56</sup> El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos.<sup>57</sup>

Hay que señalar que esta lista no pretende ser una descripción de lo que realmente le pasa a cada problema o asunto público, más bien es un marco para organizar la comprensión de lo que ocurre y lo que no. El proceso de las políticas públicas puede estar aún inconcluso. Por otro lado, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden

---

<sup>55</sup> Behn, R., "How to Terminate Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator", en *Policy Analysis*, número 14, 1978, pp. 393-413.

<sup>56</sup> León, P. De., "Policy Termination as a Political Phenomenon", en Palumbo, D.J. editores, *The Politics of Program Evaluation*, Londres, Sage, 1987.

<sup>57</sup> Dunn, W., ídem, 1981, pp. 44 y 45.

superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso de elaboración de políticas públicas.<sup>58</sup>

### **3. LOS PROBLEMAS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

La violencia es multiforme, sus significados son atribuidos a diferentes objetos y procederes según los actores que intervienen, y sus significados se vuelven mucho más heterogéneos en los análisis interculturales. También es multicausal: lo que finalmente consensuamos definir como violencia, aunque sea de manera efímera, está determinado por varios factores. Igualmente sabemos que las definiciones sobre qué es violencia, así como las valoraciones que se le otorgan, cambian según las épocas.<sup>59</sup>

Desde un principio se debe precisar que violencia y delito se relacionan pero no son sinónimos. La violencia desborda e incluso contiene al delito; delito tampoco es igual a criminalidad.

“El delito hace referencia a aquellos actos violentos que se encuentran tipificados por la ley penal. Los protagonistas de su control, administración y represión son la justicia, la fiscalía y la policía”.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Hogwood, B., y Gunn, L., ídem, 1981, pp. 4,10 y 24.

<sup>59</sup> Isla, A., “En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur”, Buenos Aires, Paidós, Tramas Sociales 43, 2007, p. 15.

<sup>60</sup> Ojeda, L., “Violencia, delincuencia e inseguridad en el Ecuador”, Quito, Universidad Alfredo Pérez Guerrero, 2010, p. 49.

El delito, en efecto, es un hecho social, es una forma de interacción entre un conjunto de actores, cuyas percepciones y conductas definen el sentido, el alcance y las consecuencias de la acción delictiva. Cada delito es un episodio único y concreto -es el asesinato en La Mariscal o el robo en el Centro Histórico- y cada uno tiene su historia particular. Miradas en su conjunto, esas historias singulares dan origen a un fenómeno distinto, a la “criminalidad” o al “problema del crimen” que percibe la opinión pública y que incide de modo decisivo sobre el manejo político e institucional de la delincuencia.

Este capítulo no pretende analizar el problema del crimen ni el modo en que cada uno de los actores que intervienen en un hecho delictivo -el delincuente, la víctima, el aparato judicial y la sociedad en su conjunto- contribuyen a la inseguridad y al mismo tiempo se ven afectados por ese hecho objetivo, ni tampoco cómo se va estructurando la percepción ciudadana con respecto al crimen. Tan sólo pretendemos analizar las acciones públicas implementadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el tema de la seguridad ciudadana.

Ya que se trata de cuestiones muy complejas, es importante indicar que la criminología es un campo muy fecundo, donde convergen varias disciplinas y donde coexisten diversas escuelas, pero que no es el tema de esta investigación, de tal suerte que en este trabajo se recogen los indicadores sobre seguridad objetiva y subjetiva proporcionados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana para tratar de entender la inseguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. En tal sentido, vale advertir que en las páginas siguientes aparecerán los datos sobre victimización y la percepción de inseguridad. Así como también la agenda de seguridad

correspondiente al año 2010, que pretende implementar una política pública de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

### **3.1 Principales indicadores de la inseguridad subjetiva y objetiva en el Distrito Metropolitano de Quito.**

Según Lautaro Ojeda, la percepción es definida como el primer proceso cognitivo que permite al sujeto captar la información del entorno e interpretarla. El concepto de percepción proviene del término latino *perceptio* y se refiere a la acción y efecto de percibir (recibir por uno de los sentidos las imágenes, impresiones o sensaciones externas, o comprender o conocer algo). La información que llega a los receptores se analiza de forma paulatina, junto con la información que está en la memoria y que ayuda a la interpretación y a la formación de la representación. Mediante la percepción, la información es procesada y se logra formar la idea de un solo objeto. Esto quiere decir que es posible sentir distintas cualidades de un mismo objeto y unir las a través de la percepción, para determinar que es un único objeto.<sup>61</sup>

Esto nos permite comprender por qué los índices de percepción de inseguridad-sentimiento de temor superan en dos o tres veces a los índices de victimización real y la población puede sentirse insegura y considerar que vive en un entorno inseguro.

De acuerdo al Estudio de Percepción y Victimización (EPV) en el DMQ 2011, realizado por el Centro de Investigaciones Matemáticas Aplicadas a la Ciencia y Tecnología, se desprende que el Índice de Victimización a Personas se elevó en 4,7

---

<sup>61</sup> Ojeda, L., ídem, 2010, p. 41.

puntos porcentuales respecto de 2008 (18,3%). Hay un repunte en todas las zonas metropolitanas excepto la zona de Los Chillos que baja de 19,9 en 2008 a 16,8 en 2010.<sup>62</sup>

**Índice de percepción de inseguridad.-** De acuerdo al EPV, el índice de percepción de inseguridad global en el DMQ en 2011 es de 97,8%. Éste se construye como el porcentaje de hogares que han manifestado negativamente cualquiera de las siguientes opciones:

- Se sienten nada o poco seguros al caminar por su barrio en la noche.- preguntada la población sobre los barrios que considera más peligrosos al caminar, el primer lugar de veinte lo ocupa San Marcos con 38%, el segundo San Roque con 25% y el tercero la Ferroviaria Media con 18%.
- Se siente nada o poco seguro cuando está solo en su casa.- los temores y percepciones de inseguridad evidencian la respuesta a esta pregunta, el 17% de los entrevistados se siente nada seguro y el 43% se siente poco seguro. Que el 60% de los entrevistados se siente nada o poco seguro dentro de su casa demuestra los niveles reales de temor de la población.

**Índice de percepción del delito.-** De acuerdo al EPV, el índice de percepción del delito se ubica en el 98%, el temor y el miedo generalizado se han apoderado de toda la población del DMQ. La percepción, muy distante de la realidad del delito, es un síntoma de la influencia mediática y de las campañas políticas.

---

<sup>62</sup> Centro de Investigaciones Matemáticas Aplicadas a la Ciencia y Tecnología, “Estudio de Percepción y Victimización en el DMQ 2011”, 2011.

Los indicadores de inseguridad ciudadana correspondientes a los años 2009 y 2010 y la percepción de inseguridad-sentimiento de temor correspondiente al período diciembre 2009-enero 2010 han sido obtenidos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC). La información que se presenta corresponde a muertes por causas externas, delitos contra la propiedad del patrimonio, denuncias por delitos contra automotores, denuncias por violencia intrafamiliar y de género, denuncias por delitos sexuales.

**Muertes por causas externas 2009-2010.-** La principal causa de las muertes violentas en el DMQ son las ocasionadas por accidentes de tránsito, esta tasa se ubicó en 9,25 por cada cien mil habitantes en el primer semestre del 2010 y en el mismo período del 2009 fue de 10,36 y se mantiene por debajo del promedio de 9,65 por cada cien mil habitantes en los últimos ocho años.

Los homicidios muestran una tasa de 5,47 por cada cien mil habitantes en el primer semestre del 2009 y de 6,09 con respecto al mismo período del 2010 y se encuentra por encima del promedio de 5,87 por cada cien mil habitantes en los últimos ocho años.

Las muertes accidentales muestran una tasa de 5,07 por cada cien mil habitantes en el primer semestre del 2010 y de 7,96 con respecto al mismo período del 2009 y se encuentra por debajo del promedio de 5,59 por cada cien mil habitantes en los últimos ocho años.

Los suicidios muestran una tasa de 4,00 por cada cien mil habitantes en el primer semestre del 2010 y de 4,10 con respecto al mismo período del 2009.

**Delitos contra la propiedad del patrimonio 2009-2010.-** El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC), clasifica los afectados por personas, domicilios, empresas, entidades públicas, centros educativos, cabinas telefónicas y bancos, de los cuales los principales afectados son los tres primeros, representado aproximadamente el 95% de todos los delitos que se denuncian contra la propiedad, es por esta razón que se desagrega únicamente estas tres categorías en los informes que publica el OMSC.

La tasa de asalto y robo a personas en 2010 fue de 103,49 por cada cien mil habitantes disminuyendo con respecto a la del 2009 que fue de 116,98. La tasa de robo a personas en 2010 fue de 44,48 por cada cien mil habitantes disminuyendo con respecto a la del 2009 que fue de 57,15. La tasa de hurto a personas en 2010 fue de 3,58 por cada cien mil habitantes disminuyendo con respecto a la del 2009 que fue de 5,84.

La tasa de robo a domicilios en 2010 fue de 1,83 por cada cien mil habitantes disminuyendo con respecto a la del 2009 que fue de 2,50. La tasa de hurto a domicilios en 2010 fue de 0,14 por cada cien mil habitantes disminuyendo con respecto a la del 2009 que fue de 0,18.

En el primer semestre de 2010 se cometieron 646 robos a empresas mientras que en el mismo período del 2009 fueron de 948. Se cometieron 143 hurtos a empresas en el primer semestre de 2010 mientras que en el mismo período del 2009 fueron 136.

**Denuncias por delitos contra automotores 2009-2010.-** Generalmente todos los robos de automotores son denunciados, debido al valor que representan, ya que supera la cuantía establecida por el código penal, que establece una diferencia entre los delitos y las contravenciones.

La tasa de asalto y robo de automotores fue de 0,68 por cada mil automotores en el primer semestre 2009 y de 0,85 en el mismo período del 2010, apreciándose un incremento del 6% en el número de automotores asaltados y robados.

La tasa de robo de automotores fue de 2,76 por cada mil automotores en el primer semestre 2009 y de 2,64 en el mismo período del 2010, notándose un decremento del 4% en el número de automotores robados.

**Denuncias por violencia intrafamiliar y de género 2010.-** En el primer semestre del 2010 existe una tasa de 73,72 por cada diez mil hombres o mujeres de diferentes rangos de edad que denunciaron algún tipo de violencia intrafamiliar y de género.

**Denuncias de delitos sexuales 2010.-** En el primer semestre del 2010 existe una tasa de 8,07 por cada diez mil hombres o mujeres de diferentes rangos de edad que denunciaron algún tipo de delito sexual.

### **3.2 Acciones implementadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para atender la seguridad ciudadana en el período 2009-2011.**

Se debe precisar que la totalidad de los programas que se encuentra ejecutando la administración municipal de Barrera corresponden a los programas implementados por el ex Alcalde Paco Moncayo, por ejemplo: el sistema de video vigilancia Ojos de Águila, la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, los sistemas de alarmas comunitarias, los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia, los programas de gestión de riesgos y de mejoramiento de los espacios públicos, entre otros.

La administración municipal ha elaborado en 2010 una agenda de seguridad ciudadana que presenta los lineamientos para implementar la política pública de seguridad ciudadana y gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), siendo una guía para el accionar del Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito y las instituciones que lo conforman: Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Concejo Metropolitano de Quito, Ministerio del Interior, Alcaldía Metropolitana de Quito, Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador, Dirección Nacional de Tránsito, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Justicia, Intendencia de Policía del Distrito Metropolitano de Quito, Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha, Dirección de Salud de Pichincha, Dirección de Educación de Pichincha, Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Ministerio de Defensa Nacional, Defensoría del Pueblo del Ecuador, Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional y Cruz Roja Ecuatoriana.<sup>63</sup>

La elaboración de esta “agenda” ha sido el resultado del trabajo de estas organizaciones, sin contar con la presencia de los actores de la colectividad para conocer la problemática de la seguridad y las expectativas y necesidades de los actores

---

<sup>63</sup> Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, “Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito 2010”, ídem, 2010.

sociales. Por lo tanto, las políticas contenidas en esta agenda de seguridad ciudadana sólo contienen la visión y los intereses institucionales de la problemática de la seguridad ciudadana, dando como resultado cinco ejes: fortalecimiento institucional e inversión en seguridad, prevención de violencia e inseguridad, atención a demandas ciudadanas, participación y convivencia ciudadana y producción de información para la toma de decisiones.

**Fortalecimiento institucional e inversión en seguridad.-** Tiene dos líneas de acción: la primera la Policía Distrital Especializada y la segunda el Plan Conjunto de Inversiones para la Seguridad.

1. Los integrantes de la Policía Distrital Especializada, cuerpo desconcentrado para el Distrito Metropolitano de Quito, recibirán una capacitación específica para actuar en la prevención, reacción e investigación de la seguridad y la violencia. Este cuerpo estará desconcentrado a nivel de cada una de las administraciones zonales, que actuarán en base a un plan de seguridad zonal. De esta línea se desprenden tres políticas, cada una con su respectivo plan de acción.

- a. Promover la conformación de la Policía Distrital desconcentrada para Quito.

Plan de Acción:

- Definir la estructuración, perfil y competencias de la policía especializada del DMQ y ejecutar su conformación.
- Ejecutar un programa de capacitación integrado al Plan General de Capacitación de la Policía Nacional del Ecuador.

- Definir, implementar y dar seguimiento a los planes zonales de seguridad.
  - Dotar de personal a las unidades desconcentradas de la Policía Nacional.
  - Respetar los dos años de permanencia del Comandante Distrital y Unidades de Vigilancia en el DMQ.
- b. Propiciar una policía ágil, eficiente y oportuna ante las llamadas ciudadanas.

Plan de acción:

- Definir un plan de acción preventivo y reactivo de las unidades desconcentradas que propicie la agilidad en la respuesta.
  - Mejorar el sistema de comunicación de la policía para reducir los tiempos de respuesta a la población.
  - Reordenamiento de la infraestructura (Unidades de Policía Comunitarias), recursos logísticos y humanos acorde a la territorialización del DMQ.
- c. Promover una gestión eficiente de la Policía Judicial para la seguridad ciudadana en el DMQ.

Plan de acción:

- Realizar un diagnóstico situacional de la Policía Judicial.

- Establecer un plan de modernización de la Policía Judicial que opera en el DMQ.
- Establecer un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el DMQ para impulsar un “Plan de Modernización”.

2. Se plantea la elaboración de un plan conjunto de inversiones para la seguridad del DMQ entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Ecuador y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que facilite la distribución y el uso de los recursos disponibles para la seguridad en el DMQ. De esta línea se desprenden tres políticas, cada una con su respectivo plan de acción.

- a. Diseñar un plan conjunto de inversiones en seguridad ciudadana entre el Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y Municipio de Quito.

Plan de acción:

- Formar un equipo de trabajo interinstitucional para definir las inversiones en materia de seguridad.

- b. Orientar el plan de inversiones en seguridad ciudadana de acuerdo a la división territorial desconcentrada del DMQ, la geografía del delito y la percepción de la ciudadanía.

Plan de acción:

- Inventario de la infraestructura y recursos con los que cuenta cada administración zonal y Unidad de Vigilancia del DMQ.
  - Planificar las inversiones de acuerdo con el Plan Zonal de Seguridad de cada Administración Zonal y Unidad de Vigilancia.
  - Desarrollar una metodología de inversión en función de la geografía del delito y la percepción ciudadana.
- c. Promover procesos permanentes de rendición de cuentas y veeduría ciudadana de los organismos nacionales y distritales responsables de la prevención y el control de la violencia en el DMQ.

Plan de acción:

- Conformación de veedurías para el control de los recursos invertidos en seguridad en el DMQ.
- Elaborar informes mensuales sobre la inversión de los recursos de seguridad ciudadana.
- Implementar comités de seguridad barriales, zonales, parroquiales realizando un seguimiento permanente de la ejecución de los planes de seguridad.

**Atención a demandas ciudadanas.-** Tiene dos líneas de acción: la primera el Sistema Integral de Acceso a la Justicia para Víctimas de Violencia y la segunda el Sistema de Atención de Emergencias.

1. El Sistema Integral de Acceso a la Justicia para Víctimas de Violencia estará preparado para atender a las víctimas de delitos y también a quienes sufren otros tipos de violencias sociales. Los servicios serán desconcentrados para facilitar el acceso.

- a. Desconcentrar y mejorar la calidad del servicio del sistema de administración de justicia en el DMQ.

Plan de Acción:

- Establecer servicios judiciales de calidad en las Administraciones Zonales: Fiscalía, Policía Judicial, Comisarías y Defensoría del Pueblo.

- b. Contrarrestar la impunidad frente al delito y la violencia en el DMQ.

Plan de acción:

- Establecer equipos de abogados patrocinadores que apoyen la denuncia de delitos.
- Establecer una auditoría de gestión con el fin de propiciar la celeridad de los procesos.
- Coordinar con la Fiscalía la incorporación del plan integral para el mejoramiento de atención a víctimas, familiares y testigos en el DMQ.

- c. Accionar mecanismos de resolución alternativa de conflictos.

Plan de acción:

- Fortalecer centros de mediación y arbitraje en las Administraciones Zonales.

d. Promover la coordinación interinstitucional para la prevención y atención a la violencia intrafamiliar, de género y sexual en el DMQ.

Plan de acción:

- Fortalecer la gestión de los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia.
- Fortalecer la atención de los equipos multidisciplinarios de apoyo a las Comisarías de la Mujer y la Familia.

2. Se propone fortalecer el Sistema de Atención de Emergencias con énfasis en el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de la Red de Emergencias Médicas (CIREM) y la optimización de la oferta de servicios de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC).

a. Fortalecer la institucionalidad del Comité Interinstitucional de la Red de Emergencias Médicas.

Plan de Acción:

- Realizar un diagnóstico de los roles y competencias, fortalezas y debilidades de las instituciones que forman el Comité Interinstitucional de la Red de Emergencias Médicas.

- b. Mejorar la capacidad operativa y recursos para la atención pre hospitalaria oportuna y eficiente.

Plan de acción:

- Diagnóstico situacional de los servicios de emergencia de las Unidades de Salud Pública del DMQ.
- Gestionar el incremento de los recursos tecnológicos, logísticos y humanos para mejorar la atención de emergencias.

- c. Optimizar el acceso a usuarios de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana.

Plan de acción:

- Administración Conjunta de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana por parte del Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Ecuador y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Evaluación integral de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana y ejecución de sus recomendaciones.
- Contratar un centro de llamadas que desvíe las de emergencia al servicio 911 y 101.

**Participación y convivencia ciudadana.-** Tiene una línea de acción: la participación ciudadana para la seguridad.

1. La participación ciudadana para la seguridad pretende mejorar la convivencia entre los ciudadanos, cuenta con un ámbito de acción propio que no debe sustituir el rol de los actores especializados en el crimen.

- a. Propiciar la participación activa de la ciudadanía para la seguridad ciudadana.

Plan de Acción:

- Fortalecer los consejos Zonales de Seguridad como instancias participativas para la definición de planes de seguridad ciudadana.
- Generar procesos de inclusión a grupos de atención prioritaria en el diseño de la política pública de seguridad.
- Plan de capacitación a Consejos, Comités de Seguridad y a la Comunidad.

- b. Ciudadanía proactiva en la gestión de la seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito a través de programas y capacitación en autoprotección.

Plan de acción:

- Evaluar los sistemas de alarmas instalados para su mejoramiento o reemplazo, como instrumento preventivo de la seguridad.

- Dotar de alarmas comunitarias a los barrios en base a una priorización de sitios y a una normativa técnica para su implementación.
- Establecer campañas de educación a nivel comunitario para la prevención del delito en los barrios.

**Prevención de violencia e inseguridad.-** Tiene tres líneas de acción: la prevención situacional, la prevención de riesgos naturales y antrópicos y la prevención de riesgos en la movilidad urbana.

1. La prevención situacional busca reducir los niveles de inseguridad a través de la intervención en los espacios urbanos con el objetivo de mejorar sus condiciones físicas y al mismo tiempo dificultar que se cometan delitos en los espacios públicos.

- a. Garantizar espacios públicos seguros en el DMQ.

Plan de Acción:

- Reconocimiento de espacios inseguros con la participación de la ciudadanía.
- Adecuar al menos tres espacios seguros en cada administración zonal.
- Ejecutar planes para la apropiación de los espacios recuperados.
- Promover la solidaridad, convivencia y la tolerancia en los espacios públicos.

- b. Control de sitios de diversión, expendio de alcohol y espectáculos públicos que pueden generar inseguridad.

Plan de acción:

- Conformar una comisión interinstitucional para construir una propuesta de normativa que defina los roles, competencias y responsabilidades para el control de sitios de diversión, expendio de alcohol y espectáculos públicos.
- Implementar la Licencia Única de Funcionamiento como mecanismo de control de los sitios de diversión, expendio de alcohol y espectáculos públicos en el DMQ.
- Generar un plan operativo para el control de sitios de diversión, expendio de alcohol y espectáculos públicos en el DMQ.
- Orientar la gestión municipal de ordenamiento territorial al plan operativo de control de sitios de diversión, expendio de alcohol y espectáculos públicos en el DMQ.

2. La prevención de riesgos naturales y antrópicos busca reducir el riesgo asociado a desastres naturales, evitando las pérdidas potenciales de vidas humanas y económicas.

- a. Impulsar y asumir la gestión de riesgos como eje transversal de la planificación y desarrollo territorial del DMQ.

Plan de Acción:

- Incluir la variable riesgos en los planes y programas del Distrito Metropolitano de Quito.
- Capacitar a técnicos municipales y de otras instituciones del consejo de seguridad en la temática de gestión de riesgos.

b. Generar una cultura de prevención y preparación de la población frente a riesgos naturales y antrópicos.

Plan de acción:

- Incluir en el currículo escolar de los establecimientos educativos del DMQ la temática de gestión de riesgos y manejo de emergencias.
- Diseñar e implementar campañas públicas de sensibilización y acción frente a los riesgos.
- Conformación de equipos comunitarios de gestión de riesgos.
- Ejecución de simulacros de respuesta frente a riesgos.

c. Proteger a los habitantes y al territorio de los eventos adversos de origen natural, antrópico y tecnológico que pueden ocurrir.

Plan de acción:

- Estructuración y fortalecimiento del Comité de Operaciones de Emergencia Distrital.
- Establecer un plan integral de gestión de riesgos en el DMQ.

- Establecer un plan de preparación frente a desastres en cada una de las administraciones zonales.
  - Conformar comités de gestión de riesgos.
  - Construir obras emergentes de mitigación.
  - Fortalecimiento de los organismos de socorro municipales.
- d. Conformar el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos con capacidades humanas, técnicas y financieras.

Plan de acción:

- Definición de ámbitos, competencias y presupuesto del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos.
- Elaboración de un cuerpo normativo legal que sustente la gestión de riesgos y regule el funcionamiento del Sistema Metropolitano de Gestión de riesgos en el DMQ.

3. La prevención de riesgos en la movilidad urbana pretende implementar acciones enfocadas a garantizar la integridad de las personas en su desplazamiento por la ciudad utilizando medios tanto motorizados como no motorizados.

- a. Promover desplazamientos de los ciudadanos en modos motorizados y en modos no motorizados en condiciones que preserven su integridad física.

Plan de Acción:

- Impulsar la revisión técnica vehicular en lo referente a la evaluación del estado mecánico de los vehículos como medida preventiva.
  - Implementar procesos intensivos de educación en seguridad vial a través de alianzas estratégicas con las escuelas de conducción y los establecimientos educativos.
  - Promover una cultura de respeto al peatón y al ciclista.
  - Educar a la ciudadanía en técnicas de conducción seguras.
  - Control efectivo y sanción drástica para conductores en estado étílico.
- b. Incorporar normas técnicas y estándares de seguridad vial en el diseño de vías.

Plan de acción:

- Desarrollar normas para apaciguamiento del tránsito en la infraestructura vial y buscar su socialización entre los profesionales del diseño vial.
- Adecuar la infraestructura existente para dar prioridad de uso al peatón y personas con capacidades especiales, incorporando señalización horizontal y vertical.
- Mantener y mejorar el sistema de alumbrado público.

- c. Comprometer a las instancias responsables en la construcción de infraestructuras adecuadas para asegurar la integridad física de la ciudadanía.

Plan de acción:

- Implementar criterios de manejo de riesgos en la construcción de nueva infraestructura vial.
- Establecer planes anuales de mantenimiento de la infraestructura vial existente tendiente a la reducción de riesgos de inundaciones.

**Producción de información para la toma de decisiones.-** Tiene una línea de acción: el sistema de indicadores de inseguridad y violencia en el Distrito Metropolitano de Quito.

1. El sistema de indicadores de inseguridad y violencia en el Distrito Metropolitano de Quito pretende producir capacidades para generar diagnósticos sobre los problemas prioritarios que aquejan a la ciudadanía, así como sobre la gestión y operatividad de las instituciones convocadas a atender la problemática de la seguridad.

- a. Promover la estandarización y homologación de indicadores de violencia y criminalidad en el DMQ con indicadores nacionales e internacionales.

Plan de Acción:

- Acordar un sistema estandarizado de indicadores sobre violencia y criminalidad en el DMQ.
  - Concertar con todas la instituciones/fuentes las políticas y manejo de los indicadores.
  - Direccionar a los actores individuales e institucionales sobre el registro único de denuncias, a fin de evitar sub-registros y duplicación de datos.
  - Utilizar herramientas tecnológicas (informáticas, estadísticas y cartográficas) probadas.
- b. Impulsar la construcción, generación e intercambio de indicadores de gestión y operatividad de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana del DMQ.

Plan de acción:

- Realizar un estudio previo de las fuentes para evaluar la incorporación de indicadores de gestión y operatividad de los planes de seguridad a los elaborados por el observatorio metropolitano.
- Diagnosticar los flujos financieros para dar cuenta de la eficacia del manejo económico del sistema de seguridad ciudadana del DMQ.
- Generación de un sistema de indicadores de gestión y operatividad del sistema de información de seguridad del DMQ.

- c. Impulsar la generación de conocimiento sobre la problemática de la inseguridad y el impacto de los planes de acción.

Plan de acción:

- Realizar encuestas de victimización periódicas.
- Definir temas de investigación que interesen al DMQ y establecer acuerdos con instituciones de investigación para desarrollarlos.
- Intercambio con experiencias internacionales exitosas de planes de seguridad.

**Centros carcelarios en el Distrito Metropolitano de Quito.-** Enmarcada dentro de las competencias del gobierno local, esta política busca apoyar la gestión de procesos de reubicación de los centros carcelarios.

- a. Promover la reubicación de los centros carcelarios del DMQ.

Plan de Acción:

- Realizar un diagnóstico de la situación de las edificaciones ocupadas como centros carcelarios en el DMQ.
- Llevar adelante un proceso de selección de terrenos para la construcción del centro de rehabilitación social y centros de detención provisional.
- Coordinación, presentación y selección de propuestas de implementación y construcción de centros carcelarios.

- Coordinar la presentación de las propuestas para aprobación por parte de la comisión conformada para este propósito.
- Seguimiento de los procesos de reubicación e implementación de los centros carcelarios.

### **3.3 Una aproximación a los resultados de las acciones implementadas para atender la seguridad ciudadana.**

De acuerdo al informe del primer año de gestión del alcalde, se creó la Secretaría de Seguridad Ciudadana y de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana como dependencias municipales encargadas de diseñar y ejecutar políticas, planes de acciones, programas y proyectos que coadyuven a mejorar la seguridad y convivencia ciudadanas y a generar una cultura de paz y bienestar de todos los ciudadanos que habitan en el territorio del DMQ.

Además se diseñó la Agenda de Seguridad para el Distrito Metropolitano de Quito, se promocionó el funcionamiento de un cuerpo de la policía para el DMQ, se brindó apoyo logístico para la Policía Nacional, se crearon espacios públicos seguros, se instalaron alarmas comunitarias, se formaron guías ciudadanos, se puso en funcionamiento sistemas de atención ciudadana que apoyan el acceso a la justicia y contrarrestan la impunidad y se creó la Casa de la Justicia Pichincha-Norte.

En obras de infraestructura se construyeron, ampliaron y remodelaron Unidades de Policía Comunitarias, se equipó la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, el Sistema de video vigilancia “Ojos de Águila” y los Centros de Equidad y Justicia.

Se implementaron planes de mitigación de riesgos, el Plan Fuego, el Plan Lluvia, se realizaron simulacros en la Administraciones Zonales, se relocalizaron viviendas en situación de vulnerabilidad y se elaboró el Atlas de Amenazas Naturales del DMQ.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> <http://www.noticiasquito.gob.ec>, “Augusto Barrera rindió cuentas de su primer año de gestión”, acceso abril 2011.

## **Conclusiones**

### **1. El fracaso de la mano dura**

Las famosas teorías de “tolerancia cero” o de la “ventana rota”, sostienen que se debe aplicar fuertes castigos aleccionadores y ejemplarizadores, contra las infracciones más ínfimas, para evitar futuras acciones de mayor gravedad o criminalidad. De esta lógica fácilmente algunos pasaron a sostener la tesis de que hay que “neutralizar” a los delincuentes como al pavo de navidad, la víspera antes del día. Esto es claramente una aberración y flagrante violación a los derechos más elementales.

Estas políticas derivaron en algunas ciudades, incluso de países denominados desarrollados, de acuerdo a Loïc Wacquant citado por Bernardo Kliksberg, en verdaderas persecuciones y guerras de “alta intensidad subterránea”, contra los desamparados, mendigos, homosexuales, pobres, prostitutas, marginales, en franco combate a infracciones menores, como la ebriedad, el consumo de marihuana, el ruido, las reuniones, especialmente dirigidas hacia el control y represión violenta con un sesgo claramente racista, contra migrantes y sectores marginados. En un proceso que algunos llegaron a denominar irónicamente “limpieza”. En Brasil y Colombia sectores reaccionarios llegaron a eliminar niños mendigos; en Europa siguen las agresiones de cabezas rapadas en contra de migrantes pobres, lo cual demuestra que esta ideología ha calado hondo también en la mentalidad de algunos sectores sociales del paradójicamente llamado “primer mundo”.

De acuerdo al “Central America and Mexico Gang Assessment” de USAID en abril de 2006, la política de mano dura fracasó en varios países con altos índices de

criminalidad. De esta manera en el Salvador se trató de erradicar las maras, con leyes de “mano dura” y “súper mano dura” aprobadas respectivamente en el 2003 y 2004, las cuales permitían por ejemplo encarcelar a individuos tatuados. El resultado fue que aumentó abrumadoramente el número de detenidos, también siguió incrementándose el número de homicidios, que pasaron de 2.172 en 2003 a 2.762 en 2004 y 3.825 en 2005.

En Honduras se adoptó una política similar, se detuvieron a personas con tatuajes, por tener “apariencia indeseable” o por reunirse entre jóvenes de barrios suburbanos pobres. Además se agravaron las penas, se extendieron los límites a los plazos de detención y encarcelamiento de niños y adolescentes, sin embargo la tasa de homicidios llegó a representar seis veces el límite, considerado “normal”, ubicándose en la cifra de 46 homicidios por cada 100.000 habitantes.

En Guatemala, además de la mano dura, se incrementó agresivamente la guardianía privada, en el 2002 superaba en un 20% el presupuesto de la seguridad pública. Contando con unos 80 mil guardias privados versus 20 mil policías. De todas maneras los homicidios crecieron en un 40% entre 2001 y 2004, y hoy se ubica entre los 35 homicidios por cada 100.000 habitantes.

En Estados Unidos de Norteamérica en cuyos Estados, en su mayoría se aplican políticas de mano dura, e incluso dentro de las mismas la propia pena de muerte, existe el promedio más alto del mundo, entre los países ricos, de privados de libertad en relación con su población, nada menos que 648 por cada 100.000 habitantes. A la vez que también es el país desarrollado con mayor índice de homicidios. La población carcelaria de los Estados Unidos de Norteamérica equivale a toda la población de los

colegios de los Estados Unidos, con casi dos millones de personas. Mientras que Holanda tiene 87 presos por cada 100.000 habitantes o Suecia, 59.

Estados Unidos a pesar de su entusiasta política de mano dura, cuenta con el índice de homicidios más alto. En el 2000, era de 6,9 por cada 100.000 habitantes. Mientras Francia tenía el 0,7, Inglaterra el 0,6, Italia 1,1, y Japón el 0,6.

## **2. Debilidades de la política de “mano dura”**

- a. Se enfatiza en lo represivo y autoritario, y al hacerlo, se agudizan las fallas institucionales de la policía, con lo cual sus debilidades se ahondan en cuanto a formación, profesionalismo, carrera, salarios, entrenamiento.
- b. Al predominar lo represivo en el afán de la búsqueda de resultados a corto plazo, se dejan de lado procesos de largo plazo.
- c. Se incrementa la población carcelaria e incrementa la criminalidad.
- d. Al incrementar la población carcelaria y el hacinamiento se facilita e incentiva la construcción y desarrollo o perfeccionamiento de infraestructuras para la organización delictiva, allí se reagrupan, se organizan y se consolidan como bandas más sofisticadas y cohesionadas.
- e. Se atropellan, deponen y resignan derechos humanos en el afán de ser más efectivos en combatir la delincuencia.

- f. Se incentiva el incremento de una ascendente espiral de violencia, resentimiento y venganza.
- g. No reducen las altas tasas de criminalidad.
- h. Tiende a criminalizar y perseguir la pobreza y miseria.
- i. Es demasiado permisiva con los “excesos” de sectores policiales reaccionarios que actúan con total impunidad en estos casos.
- j. Tiende a responder de igual forma a las diversas y distintas expresiones, formas y tipos de delincuencia y criminalidad, sin diferenciarlas; lo cual impide diseñar e implementar políticas focalizadas a distintos tipos, niveles y dimensión de gravedad de problemas de inseguridad y criminalidad.

A la larga las grandes bandas bien organizadas (de narcotraficantes, mafiosos, secuestradores, traficantes de personas, ladrones de autos, de bancos, contrabandistas), que cuentan con importantes recursos económicos, asesoramiento legal de peso y grandes capacidades de chantaje, presión o coima, están en capacidad de salir bien libradas de estas políticas de mano dura, mecánica y represiva.

Mientras los delincuentes jóvenes, principiantes, que se inician con delitos menores, son hundidos hasta su completa descomposición social, psicológica y moral, entregándolos como mano de obra barata y carne de cañón desechable a la bandas del crimen organizado.

Por otro lado es imposible encarcelar a todos los vendedores ambulantes, mendigos y delincuentes menores, que cometen actos ilegales, pues estos constituyen millones, por lo que perseguirlos a todos y encarcelarlos, implicaría el colapso de todo el sistema policial, de justicia y de “rehabilitación social” (que no rehabilita). Los sectores dominantes tradicionales lo saben bien, de tal manera que la política de mano dura es una falacia y una hipocresía que solo evita pensar estructuralmente.

### **3. Experiencias exitosas alternativas a la mano dura**

Finlandia tiene solo dos homicidios por cada 100.000 habitantes, tiene la menor proporción de policías por habitante del planeta, ha logrado reducir a un mínimo los presos en sus cárceles. Noruega, con una tasa de 0,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, no tiene un patrullero cada dos manzanas, ni leyes para encarcelar a menores de edad. Pero no es en realidad el modelo policial nórdico el que genera estas bajas tasas de homicidio, sino el modelo económico, basado en una fuerte cohesión social, que confronta el accidente de nacimiento, generando amplias oportunidades de educación, salud y trabajo.

Nicaragua también ha tenido importantes resultados aplicando políticas distintas a la mano dura, tiene un índice de homicidios cuatro veces menor que el de sus vecinos. Su enfoque apunta a la prevención, la rehabilitación, relación directa entre la comunidad y la policía, se abrieron oportunidades de trabajo, desarrollo artístico y vocacional en las cárceles. Se estableció un amplio programa de cooperación para la prevención del

delito, con la participación del gobierno, los medios, el sector privado, los municipios, los miembros de las pandillas juveniles, para ofrecer oportunidades a los jóvenes.

En Costa Rica la tasa de homicidios es de 5,4 por cada 100.000 habitantes, el número de presos 8.000. Sus políticas están orientadas a la rehabilitación. El 70% de la población carcelaria trabaja en tareas agrícolas, para abastecer al sistema penitenciario con alimentos o en oficios como la ebanistería, para dotar al sistema educativo con pupitres. El sistema penitenciario está obligado por la ley a tener alfabetización, escolaridad primaria, secundaria y hasta universidad para quienes lo deseen. Tienen acceso a la telefonía pública, a servicio de salud integral y a plena información. De esta manera estando ocupados el 99% de los presos, no se ha dado un intento de motín en 18 años.

En los propios Estados Unidos, las dos ciudades con mejores resultados para reducir la incidencia de criminalidad son San Diego y Boston, las cuales abandonaron totalmente la política de mano dura. Así, entre 1993 y 2001, la tasa de homicidios de San Diego se redujo nada menos que en 62%. En Boston la operación “cese de fuego” arrojó buenos resultados. La clave en ambos casos fue la construcción de una amplia coalición con la alcaldía, policía, sociedad organizada, iglesias, ONG’s, medios de comunicación, instituciones educativas, etc. Fue muy importante un trabajo cercano con los pobres vulnerables y en riesgo y la construcción de una verdadera policía comunitaria, de cercanía, que trabajó junto con la comunidad.

También se habla de la experiencia de Medellín, la cual tiene sin embargo sus bemoles y contradicciones de origen estructural fundamentalmente.

#### **4. Alternativas**

Los autores más avanzados recomiendan un enfoque sistémico, integral e integrado, que articule varios ámbitos institucionales y sociales, que sea ambicioso, de largo plazo, preventivo y correctivo, con estrategias económicas, sociales y culturales de largo aliento, que tome como ejes el trabajo, la educación, la familia y la autoestima. Que se incorpore a la comunidad, el barrio, la escuela, la organización juvenil, los medios de comunicación, el arte, especialmente la música.

Entre las alternativas señaladas por Bernardo Kliksberg constan por ejemplo las experiencias de las escuelas abiertas los fines de semana en Brasil para que los jóvenes de las favelas tengan un espacio para el arte, el deporte y el aprendizaje; las orquestas sinfónicas para jóvenes de sectores populares en Venezuela; los programas de desarrollo barrial en Cali y Medellín, la inclusión en proyectos sociales de integrantes de pandillas juveniles en Nicaragua.

Si bien es necesario reforzar estructural e institucionalmente las leyes, las instituciones de justicia y seguridad, la policía, la comunidad, y mejorar las fuerzas policiales en concreto, afirma que junto con esto, se debe impulsar acciones públicas sobre las causas de la exclusión social juvenil, tender puentes hacia los excluidos, abrir posibilidades de integración social, productiva, en fin, desarrollo de potencialidades económicas.

Se requiere procesos de fortalecimiento de la organización comunitaria, y organizaciones juveniles, de fortalecimiento de las familias, de espacios de recreación y

lúdicos, populares, de proyectos productivos y de emprendimiento populares, con apoyo del estado, de asistencia social, psicológica, alimenticia, de bonos a cambio de trabajo comunitario, etc.

En definitiva se trata de ampliar los espacios, escenarios, proyectos y oportunidades de trabajo, educación, salud, arte, recreación, integración familiar, rehabilitación social, con capacitación, oficios, deporte, posibilidades de estudios (semi-presenciales, de fin de semana, vespertinos, a distancia) y reconocimiento social. Convertir a los detenidos en entes productivos en todos los aspectos (sastrería, peluquería, carpintería, albañilería, zapatería, panadería, electricidad, plomería, mecánica automotriz, gastronomía, electrónica, computación, mantenimiento, en fin).

## **5. La realidad del Distrito Metropolitano de Quito**

La política de seguridad ciudadana es asumida por una variedad de actores institucionales de origen diverso, producto de la reforma del Estado mediante la aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial número 303 del 19 de octubre de 2010. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán desarrollar un papel importante en la coordinación con las instituciones públicas, la policía, la empresa privada y la ciudadanía, a través de los mecanismos establecidos en la ley.

La consecución de mejores niveles de seguridad y convivencia ciudadana son responsabilidad del Estado y de sus diferentes organismos, así como también de la ciudadanía en general. Las acciones de seguridad ciudadana del Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito deberán ejecutarse de manera coordinada entre los distintos niveles de gobierno: central, provincial, cantonal y parroquial.

De esta manera, la seguridad ciudadana enfrenta un reto importante que es el de articular a los diferentes actores institucionales involucrados en el mantenimiento de la armonía y la convivencia pacífica con las demandas, expectativas y necesidades de los ciudadanos que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito, con el objetivo de asegurar el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos, así como de alcanzar el *buen vivir* o el *sumak kausay*, establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

En el caso de la administración municipal de Barrera, no se ha realizado ningún proceso participativo de clasificación de los problemas públicos o establecimiento de objetivos y prioridades, por lo tanto no se ha definido las posibles alternativas de acción pública en conjunto con los actores de la seguridad ciudadana, ni se ha proyectado cuál ha sido la previsión sobre el desarrollo de los problemas en este ámbito, limitándose a elaborar una “agenda de políticas públicas” a nivel de instituciones y a ejecutar acciones coyunturales frente a los problemas públicos, expectativas y necesidades de la colectividad, que no han sido tomados en cuenta.

Toda política pública se define como un proceso político que involucra a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias. En este marco, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no ha realizado un proceso de consultas a los actores para establecer las expectativas, necesidades o lo que es valioso para cada uno de ellos. Los actores involucrados en el

proceso, y entre ellos los gerentes públicos, debieron haber negociado sus intereses, objetivos y estrategias, poniendo en evidencia su disposición a realizar una gestión de naturaleza interactiva y relacional con el conjunto de la colectividad del Distrito Metropolitano de Quito, cosa que no se ha realizado. Actuando de este modo, sólo en la política y a través de la política será posible descubrir y moldear los mandatos para la acción pública. La negociación y el acuerdo político son la única manera que tienen las sociedades democráticas para llegar a acuerdos sobre lo que es más valioso o deseable para la sociedad en su conjunto. Esto es así porque no es posible decidir objetivamente qué es más valioso partiendo de percepciones, valores e intereses distintos y hasta contradictorios. Con frecuencia la administración del alcalde Barrera piensa que la negociación política es ajena a la definición e implementación de las políticas y programas de seguridad ciudadana, supuestamente porque éste es un problema técnico, sin tomar en cuenta que es un problema social de las colectividades que habitan en el Distrito Metropolitano de Quito, y por lo tanto debe ser tratado como tal. El problema es que sin acuerdos políticos no es posible establecer qué es más valioso para la colectividad. Las definiciones puramente “técnicas” de lo que es valioso esconde muchas veces la tendencia de la administración municipal de Barrera a imponer a las comunidades e individuos decisiones de valor que corresponden a las propias visiones e intereses de los funcionarios y técnicos a cargo de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito.

Los criterios técnicos en la definición e implementación de los programas y políticas de seguridad ciudadana son indispensables. Pero no son suficientes para definir el valor público de una acción, bien o servicio público. Pueden apoyar la negociación política de los actores, por ejemplo al dar información sobre los costos y consecuencias de las

acciones a tomar. Pero la definición de lo que es valioso depende en última instancia de las percepciones e intereses de los actores sociales. Y ante la contundencia de las percepciones e intereses se debe establecer una negociación política para llegar a acuerdos relativamente estables para beneficio de la colectividad del Distrito Metropolitano de Quito.

Finalmente podemos decir que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no ha implementado políticas públicas de seguridad ciudadana, limitándose solamente a realizar acciones reactivas, proyectos y programas puntuales para mitigar los altos niveles de inseguridad y violencia sin actuar de manera estructural para solucionar los problemas que causan la violencia y la delincuencia. No existen políticas que permitan incorporar a los niños, jóvenes, adultos y familias del Distrito Metropolitano a actividades lúdicas, culturales y deportivas, para evitar que se cree un círculo vicioso que alimente la espiral de violencia y delincuencia que genera condiciones de vida que no permiten la realización integral y plena del ser humano, ni tampoco niveles de respeto, solidaridad ni convivencia pacífica y armoniosa entre los habitantes de la ciudad.

## Bibliografía

### Bibliografía consultada

- ❖ Balbín Álvarez, J., compilador, “Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas”, Medellín, Instituto Popular de Capacitación, 2003.
- ❖ Briceño-León, R., compilador, “Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina”, Buenos Aires, CLACSO, 2002.
- ❖ Carrión, F. y Dammert, M., compiladores, “Economía política de la seguridad ciudadana”, Quito, FLACSO-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009.
- ❖ Carrión, F., “Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?”, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2002.
- ❖ Dammert, L., “De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana” en Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO Sede Ecuador-Fundación Esquel, 2004.
- ❖ Dammert, L., editora, “Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos”, Valparaíso, Red 14 Programa URB-AL, 2004.
- ❖ Frühling H., “Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior”, Santiago, Ediciones Segundo Centenario, 1998.
- ❖ Frühling H., “La Violencia Delictual en América Latina y el Caribe”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto Int.90/536.
- ❖ García-Pablos, A., “Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas”, tercera edición, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1996.
- ❖ Henrich von Wright, G., “Sobre la libertad humana, Barcelona, Paidós, 2002.

- ❖ Hernández, V., “Dimensiones Teóricas sobre Políticas Públicas”, Quito, PUCE, 1998.
- ❖ Höffe, O., “Justicia política”, Barcelona, Paidós, 2003.
- ❖ Jarrín, O., “Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana”, Quito, Fundación Grupo Esquel, 2001.
- ❖ Krug, E., et Al., “Informe mundial sobre la violencia y la salud”, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 2003.
- ❖ Lafargue, P., “El derecho a la pereza”, México, Grijalbo 1984.
- ❖ Leal Buitrago, F., “Orden mundial y seguridad; Nuevos desafíos para Colombia y América Latina”, Bogotá, t/m editores, 1994.
- ❖ Lindblom, Ch., “El Proceso de elaboración de políticas públicas”, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- ❖ Llorente, M. y Rubio, M., compiladores, “Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, Bogotá, ediciones Uniandes, 2003.
- ❖ Ojeda, L., “Seguridad ciudadana, sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005”, Quito, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2006.
- ❖ Oviedo, E., “Democracia y seguridad ciudadana en Chile”, en Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina, Buenos Aires, CLACSO, 2002.
- ❖ Páez, A., “Hacia una propuesta de política pública de seguridad ciudadana”, en Política Pública de Seguridad Ciudadana, compilado por Oswaldo Jarrín, Quito, FLACSO, 2004.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, Quito, SENPLADES, 2009.
- ❖ Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO, FLACSO Ecuador.

- ❖ Robinson, J., “Libertad y necesidad; Introducción al estudio de la sociedad”, México, Siglo XXI editores, 1989.
- ❖ Sánchez-Parga, J., “Conflicto y Democracia en Ecuador”, Serie Diálogos, Quito, CAAP, 1995.
- ❖ Stiglitz, J., “Hacia una nueva agenda para América Latina”, Quito, Corporación Editora Nacional, 2004.
- ❖ Zurbriggen, C., “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica al estudio de las políticas públicas”, en Revista de Ciencia Política, volumen 26/número 1, pp. 67-83, [www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf), 2006.

### **Bibliografía citada**

- ❖ Aguilar Villanueva, L., “Estudio introductorio” en La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- ❖ Behn, R., "How to Terminate Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator", en Policy Analysis, número 14, 1978.
- ❖ Blau, P., "Orientations towards Clients in a Public Welfare Agency" en Katz-Danet editores, Bureaucracy and the Public, Nueva York, 1973.
- ❖ Burgos, J. y Tudela P., “Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”, en Fernando Carrión, editor FLACSO Ecuador – OPS/OMS, Quito, 2002.
- ❖ Centro de Investigaciones Matemáticas Aplicadas a la Ciencia y Tecnología, “Estudio de Percepción y Victimización en el DMQ 2011”, 2011.

- ❖ Chiara, M. y Di Virgilio, M., “Conceptualizando la gestión social”, Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas, Buenos Aires, Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.
- ❖ Cockcroft, J., “Cómo el imperialismo estadounidense confronta sus debilidades y los desafíos latinoamericanos”, en <http://www.rebellion.org/noticia>.
- ❖ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Pobreza en América Latina y el Caribe”, 2005.
- ❖ Denisov, V., “Violencia Social; Ideología y política”, Moscú, Editorial Progreso, 1986.
- ❖ Dey, Th., “Understanding Public Policy”, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975.
- ❖ Diario Británico de Ciencia Política, número 12, artículo de Hugh Hecló, "Policy Analysis", 1972.
- ❖ Dirección General de Operaciones, “Anuario Estadístico 2010”, Policía Nacional del Ecuador, Quito, 2010.
- ❖ Dunn, W., “Public Policy Analysis”, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981.
- ❖ Friedmann, J., “Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action”, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- ❖ Hernández, V., “Cono Sur: poca violencia, mucha preocupación” en <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias>.
- ❖ Hogwood, B. y Gunn, L., “Policy Analysis for the Real World”, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- ❖ Hogwood, B., y Gunn, L., “The Policy Orientation”, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

- ❖ Isla, A., “En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur”, Buenos Aires, Paidós, Tramas Sociales 43, 2007.
- ❖ Jones, Ch., “An Introduction to the Study of Public Policy”, Monterrey, Brooks & Cole Publishing, 1984.
- ❖ Lucas, K., “Justicia por mano propia en comunidades indígenas”, en <http://www.oei.org.co>, 2000.
- ❖ Laswell, H., “A Pre-View of Policy Sciences”, Nueva York, Elsevier, 1970.
- ❖ León, P. De., "Policy Termination as a Political Phenomenon", en Palumbo, D.J. editores, The Politics of Program Evaluation, Londres, Sage, 1987.
- ❖ Lindblom, Ch., “The Science of Muddling Through”, en Public Administration Review, vol. 19, 1959.
- ❖ Lukes, S., “El poder: Un enfoque radical”, Madrid, Siglo XXI Editores, 1985.
- ❖ Mack, R. y Snyder, R., “El análisis del conflicto social”, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1974.
- ❖ Martínez Nogueira, R., “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales 24.
- ❖ Merani, A., “Psicología y alienación”, México, Editorial Grijalbo, 1973.
- ❖ Moore, M., “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- ❖ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, “Pacto por la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”, 2004.
- ❖ Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, “14 Informe de Seguridad Ciudadana”, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2010.

- ❖ Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, “Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito”, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2010.
- ❖ Ojeda, L., “Violencia, delincuencia e inseguridad en el Ecuador”, Quito, Universidad Alfredo Pérez Guerrero, 2010.
- ❖ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano 2007”, 2007.
- ❖ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, IDHAC 2009-2010.
- ❖ Revista de Administración Pública, vol. 19, artículo de Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through", 1959.
- ❖ Revista Nueva Sociedad, N° 215, artículo de Bernardo Kliksberg, “Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina”, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung, 2008.
- ❖ Richardson, J., editores, “Policy Styles in Western Europe”, Londres, Allen y Unwin, 1982.
- ❖ Ruffolo, G., “La Qualità Sociale”, Bari, Laterza, 1986.
- ❖ Scharpf, F. W., “Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives”, en Hanf, K. y Scharpf, F. W. (eds.), Interorganizational Policy Making, Londres, Sage, 1978.
- ❖ Schifferes, S., “Análisis: el costo de la guerra en Irak”, en <http://news.bbc.co.uk>
- ❖ Starling, G., “Strategies for Policy Making”, Chicago, Dorsey Press, 1988.
- ❖ Subirats, J., “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, Madrid, MAP, 1994.

## Páginas web

- ❖ <http://www.indes.org/verpub.asp>
- ❖ <http://es.wikipedia.org/wiki>
- ❖ <http://www.atinachile.cl>
- ❖ <http://www.lemondediplomatique.cl/article>
- ❖ <http://www.usatoday.com/news/military>
- ❖ <http://www.paho.org>
- ❖ <http://www.latinobarómetro.org>
- ❖ <http://inec.gob.ec>
- ❖ <http://www.guayaquil.gov.ec>
- ❖ <http://www.expreso.ec/ediciones>
- ❖ <http://www.periodicogoberna.com/edicion13>
- ❖ <http://www.noticiasquito.gob.ec>, “Augusto Barrera rindió cuentas de su primer año de gestión”, 2010.