

# La seguridad perdida

< POR JULIO OLEAS >

¿Cuánto le cuesta a la sociedad ecuatoriana protegerse contra la delincuencia? ¿Cuánto le cuestan los efectos de la inseguridad, en pérdidas de vidas humanas y

de propiedades? ¿Cuáles son las soluciones a una situación que está llegando a niveles de paro-xismo? ¿Son estas soluciones incrementar las penas y aumentar la re-

presión? ¿No hay causas más profundas y soluciones alternativas? Este Tema Central analiza el problema en todas sus aristas y apunta los caminos de solución.



Foto: Francisco Ipanaque.

El Estado debe garantizar el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos, según el Art. 17 de la Constitución Política. Está obligado, entonces, a preservar el derecho a la vida y la seguridad de las personas; a no detener, apresar ni desterrar arbitrariamente; a permitir la libre circulación; a garantizar la propiedad (individual y colectiva); debe presumir la inocencia, mientras no se pruebe la culpabilidad... Estos y otros derechos humanos fundamentan la seguridad de los ciudadanos.

Al menos así debería ser, pero nunca ha sido así plenamente. En vez de mejorar, la situación ha empeorado. ¿Cuánto? Según la Dirección Nacional de la Policía Judicial (PJ), durante el primer trimestre de 2003 se recibieron 22.801 denuncias de delitos de todo tipo, y tres años más tarde, durante el primer trimestre de 2006, se presentaron 27.551 denuncias (Cuadro 1). Estas cifras muestran un incremento de la inseguridad que, en realidad, sería mayor, pues muchos afectados no acuden a declarar delitos que usualmente quedan impunes, porque desconfían de la policía y de la administración de justicia, porque han sido amenazados por los delincuentes o porque, como ocurre con las entidades finan-

cieras, no les conviene el escándalo asociado a una denuncia pública.

Si las recurrentes crisis políticas, la lenta recuperación de la economía luego de la crisis de 1999 y la desinstitutionalización han afectado la capacidad del Estado para cumplir con otras responsabilidades públicas como salud, seguridad social, saneamiento ambiental y educación, la seguridad no ha sido la excepción en este proceso de deterioro social cuyas causas y consecuencias son múltiples y complejas.

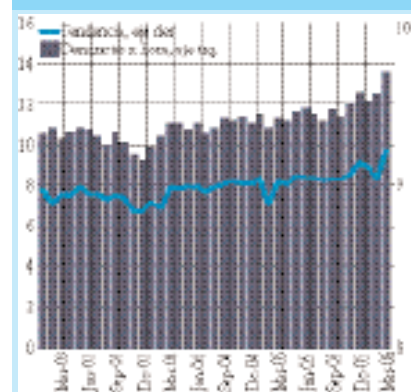
### ¿Aumento de la delincuencia?

En Ecuador, todos, o casi todos, sienten la amenaza de la delincuencia o la han sufrido. La gente que dispone de carro propio para ir de su condominio o urbanización privada a su trabajo, y de allí al club o al centro comercial, está menos expuesta que la que vive en barrios populares, usa transporte público y acude a lugares públicos para encontrar esparcimiento. Pero todos corremos peligro en un país en el que entre enero de 2003 y marzo de 2006 se denunciaron 313.917 delitos.

El miedo se está enseñoreando de la sociedad. Como se puede ver en el Cuadro 1, las denuncias de todo tipo recibidas en la PJ han crecido constantemente, en especial las relativas a deli-

GRÁFICO 1

TENDENCIA DE DENUNCIAS RECIBIDAS EN LA PJ Y FRECUENCIA POR HORA (ENERO DE 2003 A MARZO DE 2006)



FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE LA PJ.

tos contra la seguridad y fe públicas, y los delitos sexuales. Las relacionadas con “Otros delitos”, como cohechos, peculados, prevaricatos, usurpación de funciones, invasiones y allanamientos, se han duplicado en el período para el cual se dispone información.

Nadie niega la gravedad del problema; las discrepancias comienzan cuando se discute sobre su intensidad, tendencia, causas y medios para combatirlo. Ni las autoridades responsables se atreven a negar que ya se ha vuelto intolerable. La gente reclama, con razón, la ineficacia policial tanto como la negligencia judicial. El amarillismo de ciertos medios de prensa azuza el miedo y la ira, pero no presenta soluciones; los linchamientos ya no sorprenden a nadie y las marchas de protesta no conducen a nada. El gobierno responde chapuceramamente, como se ha hecho costumbre, y las cárceles desbordan de presidiarios abandonados a su suerte. En marzo pasado la PJ recibió 13,6 denuncias cada hora, es decir casi cinco denuncias por hora más que las receptadas en diciembre de 2003.

Si se aceptan las estadísticas de la PJ, la delincuencia comenzó a crecer en forma inusual en enero de 2004 (Gráfico 1), aunque antes de esa fecha el nivel de las denuncias no era nada despreciable (90.299 en 2003; 95.079 en 2004 y 101.067 en 2005).

CUADRO 1  
DENUNCIAS DE DELITOS RECIBIDAS POR LA POLICÍA JUDICIAL, A NIVEL NACIONAL  
(POR TRIMESTRES: ENE-03 A ENE-06)

	Delitos contra				Delitos sexuales	Otros delitos	Total
	la propiedad	las personas	la seguridad pública	la fe pública			
I-03	12.239	7,530	806	333	805	1,088	22,801
II-03	12.210	8,002	803	416	874	1,068	23,373
III-03	12.562	7,541	822	278	814	825	22,842
IV-03	11.045	7,356	790	325	657	1,110	21,283
I-04	11.345	7,813	873	305	606	1,418	22,360
II-04*	12.541	8,080	1,031	386	649	1,282	23,969
III-04	11.980	8,135	979	410	783	1,695	23,982
IV-04	12.034	8,955	1,127	327	793	1,532	24,768
I-05	11.787	8,433	1,211	373	795	1,546	24,145
II-05	12.681	8,352	1,342	374	781	1,648	25,179
III-05	12.933	8,310	1,304	417	831	1,455	25,250
IV-05*	13.118	8,853	1,333	415	880	1,894	26,493
I-06	17.641	4,671	1,757	432	837	2,213	27,551
Total	164.116	102,031	14,178	4,791	10,106	18,774	313,997

\*LOS DELITOS COMETIDOS EN MAYO DE 2004 Y EN ABRIL DE 2005 FUERON ESTIMADOS ESTADÍSTICAMENTE, PUES NO SE CONTÓ CON LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE.

FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE LA POLICÍA JUDICIAL.

Foto: Api / Padil Naramete.



### ¿Qué delitos y dónde?

Como están las cosas, en las dependencias de la PJ del país se receipta una denuncia cada cinco minutos, sea de delitos contra las personas, contra la propiedad, sexuales y otros menos espectaculares, como los delitos contra la seguridad, contra la fe pública o contra la administración pública. Los delitos cometidos con violencia, en especial contra las personas y los sexuales, suelen ser más expuestos en los medios que otros ilícitos en los que el perjudicado es el sector público.

Los delitos contra las personas (homicidios y sus tentativas, desapariciones,

*Detenidos del Operativo Enlace, que desarticuló una banda de tráfico de heroína en la que participaban 8 militares de la FAE.*

plagios, secuestros, heridas, etc., equivalentes a 33,5% de todas las denuncias de 2005 y a 17% de las receiptadas durante el primer trimestre de 2006) fueron más frecuentes en la provincia del Guayas (Gráfico 2).

Pero los delitos contra la propiedad (que en 2005 representaron 50% de todas las denuncias y 64% de las receiptadas durante el primer trimestre de 2006) al parecer presentan mayor

incidencia en la provincia de Pichincha (Gráfico 3).

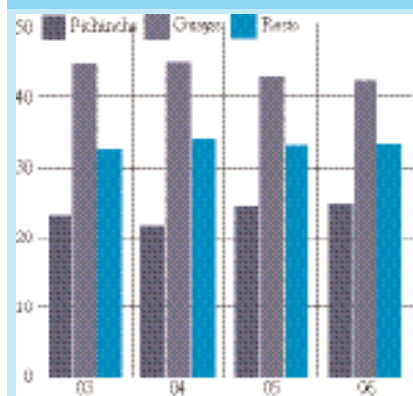
Si la información de la PJ es correcta, los habitantes de Quito tienen más probabilidades de soportar estafas, hurtos, y robos a domicilios o automóviles. Mientras que los de Guayaquil corren más riesgo de sufrir heridas o un “secuestro express”, de ser asesinados o simplemente de desaparecer. Dicho de otra manera, en Guayaquil la vida corre más riesgos, pero la delincuencia roba más en Quito.

En el resto del país los porcentajes de denuncias contra la propiedad serían mayores que los de denuncias contra las personas, como se puede comprobar en los Gráficos 2 y 3, aunque siempre deberá considerarse la confiabilidad de las cifras, pues solo un estudio específico arrojaría luces sobre la cantidad real de sucesos delictivos no declarados.

En todo caso, la seguridad en las calles de las principales ciudades del país es cada vez más precaria. Entre enero de 2003 y marzo de 2006, en Pichincha se denunciaron 202 secuestros, mientras que en Guayas esta cifra fue más del doble: 414. Durante el primer trimestre de 2006 en Guayaquil se denunciaron 97 “secuestros express”, mientras en Quito se reportaron cuatro. Este tipo de delito se ha convertido en una auténtica industria, y el

GRÁFICO 2

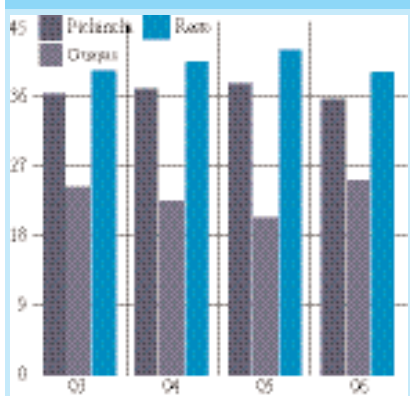
DELITOS CONTRA LAS PERSONAS: GUAYAS, PICHINCHA Y RESTO DEL PAÍS, 2003-2006 (COMO % DE LOS DELITOS TOTALES CONTRA LAS PERSONAS)



FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE LA PJ.

GRÁFICO 3

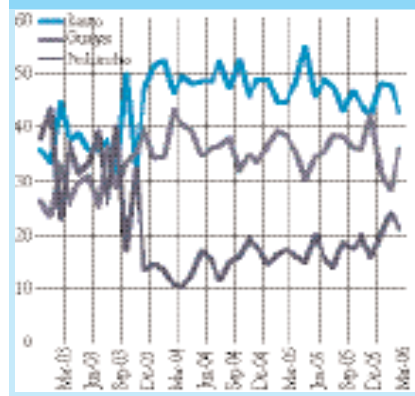
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD: GUAYAS, PICHINCHA Y RESTO DEL PAÍS, 2003-2006 (COMO % DE LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD TOTALES)



FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE LA PJ.

GRÁFICO 4

DELITOS SEXUALES: GUAYAS, PICHINCHA Y RESTO DEL PAÍS, 2003-2006 (COMO % DE LOS DELITOS SEXUALES TOTALES)



FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE LA PJ.

temor de los guayaquileños no es infundado. Las cifras explican claramente reacciones desesperadas frente a la inercia del aparato estatal.

Pero el miedo no solo campa en los espacios públicos. En enero de 2003, casi 39% de todos los delitos sexuales se denunciaron en Pichincha, mientras que en Guayas se declaró 26%. Tres años más tarde, en diciembre de 2005, 42% de todas las denuncias por delitos sexuales ocurrieron en Guayas, porcentaje igual a la suma del resto del país, excepto Pichincha, en donde se registró 16% de las denuncias de este tipo. En Guayas y en el resto del país la probabilidad de padecer un ataque sexual ha crecido, mientras que en Pichincha ha descendido significativamente desde 2004 (Gráfico 4), conclusión correcta si se omiten las dudas sobre la confiabilidad de estas cifras, que se refieren a delitos en los que la vergüenza, impotencia y desesperación de las víctimas bien las puede inhibir de acudir a las autoridades.

*Mientras el miedo se apodera de las calles, el GiR se especializa en secuestros. En la foto un simulacro de toma de rehenes en aviones.*

Está claro que el Ecuador ya no es la isla de paz de la que hasta hace pocos años se vanagloriaba. El país no ha detectado movimientos insurgentes, salvo esporádicos eventos panfletarios. Y, según se dice, no es un centro de producción de sustancias psicotrópicas, aunque su tráfico se ha incrementado sensiblemente, como se puede colegir de las frecuentes noticias de intercepciones de todo tipo, desde los pequeños cargamentos transportados en los estómagos de las llamadas “mulas” hasta las grandes operaciones en las que se han visto involucrados personajes públicos. Y sin embargo, la inseguridad es igual o mayor a la que se vive en Colombia, país azotado por la guerrilla y foco de producción de drogas de todo tipo.

### De lo privado a lo público... ¿a lo privado?

Antes de la civilización, cada individuo defendía su vida, la de los suyos y sus posesiones como mejor podía. Con el avance de la humanidad, según argumentan los filósofos liberales, se fue perfeccionando un “pacto social” con el

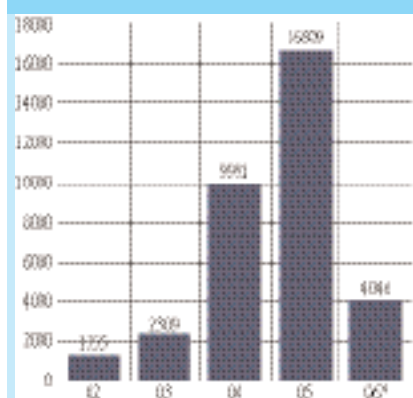
cual ese derecho primigenio fue delegado a la autoridad pública, hasta que el uso de la fuerza se constituyó en monopolio del Estado.

Al parecer, en Ecuador vamos en sentido contrario. La Policía Nacional, creada para garantizar el orden interno y la seguridad individual y social, ha cedido sus competencias y ahora un ejército de empresas ofrece servicios de vigilancia, cuidado personal, escoltas, transporte de valores, monitoreo electrónico de locales comerciales y viviendas, y hasta de espionaje. Los mecanismos preventivos, disuasivos y represivos, antes monopolio público, en la actualidad también los ejerce la empresa privada.

La calidad técnica de estas empresas de servicios es muy heterogénea. Hace tres décadas, operaban dos o tres. En la actualidad, varias de ellas ofrecen las garantías requeridas en un negocio tan riesgoso pero, en una economía proclive a la informalidad, hay unas cuantas en que un escritorio y una secretaria son plataforma suficiente para ofrecer servicios de guardiana por \$ 400 al mes, cuando

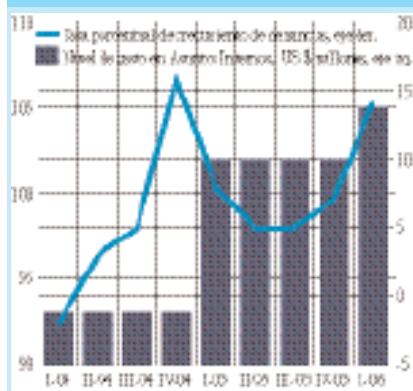


GRÁFICO 5  
 PERMISOS PARA PORTAR ARMAS CONFERIDOS A EMPRESAS DE SEGURIDAD (2002-2006)



FUENTE: COMANDO CONJUNTO DE LAS FFAA.

GRÁFICO 6  
 NIVEL DE GASTO ESTIMADO DE LA POLICÍA NACIONAL Y CRECIMIENTO TRIMESTRAL DE LAS DENUNCIAS EN LA PJ (2004-2006)



FUENTE: SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL Y DIRECCIÓN NACIONAL DE LA PJ.

empresas bien establecidas no pueden hacerlo por menos de \$ 1.400. Guardias sin la capacitación adecuada para enfrentar situaciones de riesgo y manejar prudentemente armas de fuego de grueso calibre son obligados a prestar servicios en turnos extenuantes, a cambio de un salario mínimo.

Pero frente a la arremetida de la delincuencia, las personas (naturales y jurídicas) han visto en estos servicios la opción más a mano para suplir lo que la Policía Nacional ya no garantiza. En el Ecuador el número de guardias privados se estima en 180.000, es decir más del doble del número total de militares y policías juntos.

Según el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, hasta mayo de 2006

las empresas de seguridad obtuvieron un total de 50.470 permisos para portar armas. El 62,8% de estos fueron conferidos a partir de 2002. Solo en 2005 se extendieron 16.609 permisos y en lo que va de 2006 otros 4.046 (Gráfico 5).

### ... Pero el gasto público sigue creciendo

En 2000, \$ 0,11 de cada dólar gastado por el Gobierno Central se destinaba a funciones públicas cuya obligación es velar por la seguridad: administración de justicia, asuntos internos y defensa nacional. En 2006, ese gasto se elevó a \$ 0,154 centavos por dólar. De hecho, entre 2000 y 2006 el gasto agregado en policías, militares y jueces se ha multiplicado 2,8 veces (Cuadro 2), pero si se atiende a las cifras de la PJ, esos incrementos no han incidido en el control de la delincuencia.

En 2004, la Policía Nacional, que recibe alrededor de 80% del gasto asignado a Asuntos Internos en el Presupuesto del Gobierno Central, dispuso de más de \$ 90 millones por trimestre para reprimir a la delincuencia. En ese año las denuncias en la PJ crecieron a tasas trimestrales que se elevaron hasta 16% al final del año. En 2005, la Policía tuvo más de \$ 100 millones trimestrales, pero las denuncias crecieron a un promedio de 6,3% cada trimestre. Durante los primeros tres meses de 2006 contó con más de \$ 105 millones, y las denuncias volvieron a subir, esta vez 14% (Gráfico 6).

En los últimos años la tropa de la Policía Nacional ha crecido constantemente. Cerca de 73% del gasto presupuestado se ha destinado a pago de salarios y 17% a construcciones de nuevos cuarteles. Otro 5% ha servido para comprar bienes de larga duración

(patrullas, armamento y equipos de comunicación) y 2% más para gastos financieros.

“La Policía debe dejar de ser ineficiente en su trabajo”, declaró para *El Comercio* de Quito (8 de mayo de 2006) el asesor de la Corporación de Seguridad guayaquileña, **Gaitán Villavicencio**, quien además considera que están equivocados quienes piden que la Policía “salga a dar bala, como que si la bala fuera a resolver este problema social”. Pero en ocasiones la Policía se queda sin balas, o sin gasolina, porque estos rubros resultan marginales (5% del gasto total) en un presupuesto que ya puede considerarse gigantesco. El nivel de ejecución presupuestaria de bienes de larga duración en las partidas de seguridad interna (que incluye la Policía Nacional) no ha sido mayor a 60%. Más que incrementar el gasto de las fuerzas represivas, parece urgente reestructurarlo, a la luz de un nuevo plan operativo diseñado también para evaluar su eficiencia.

### Los perdedores

Con la falta de seguridad todos pierden. Pero cuantificar las pérdidas derivadas de esta puede ser imposible o, en el mejor de los casos, arbitrario. ¿Cuánto cuesta, en términos monetarios, la pérdida de una vida humana por causa de un accidente de tránsito, de un asesinato o de un estado depresivo que conduce al suicidio?

Menos problemas “técnicos” y éticos tiene la cuantificación de las pérdidas ocasionadas por delitos contra la propiedad. La valoración monetaria de las pérdidas implica asignar costos en salud, derivados de los tratamientos médicos y hospitalarios de las víctimas de la violencia y la negligencia; el trabajo perdi-

CUADRO 2  
 GASTO EN SEGURIDAD EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2006 (MILLONES US \$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administración de justicia	24,67	43,37	102,28	130,01	139,8	145,3	143,31
Asuntos internos	178,45	242,54	363,88	449,57	463,1	507,5	522,9
Defensa Nacional	272,15	383,73	493,45	699,33	589,6	593,4	653,6
Total	475,27	669,64	959,61	1.278,91	1.192,50	1.246,20	1.319,81

FUENTE: SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL.

Foto: Api / Padi Naramete.



do con cada vida segada por asesinos y conductores ebrios; los costos intangibles derivados de los daños psicológicos sufridos por las víctimas de la violencia; los costos institucionales por los recursos destinados a la represión; los incurridos por los hogares y las empresas para proveerse de una seguridad que debería estar garantizada por los poderes públicos; la disminución de la inversión privada desalentada por la atmósfera de miedo prevaleciente; y las pérdidas materiales provocadas por robos, hurtos, asaltos y accidentes de tránsito.

Según el Instituto de Ciencias Matemáticas de la Escuela Politécnica del Litoral (Espol), en Guayaquil, entre el 2 de julio de 2005 y el 19 de mayo de 2006 fueron robados 2.274 vehículos, es decir un promedio de siete vehículos por día. Si se asume que cada uno tenía un precio de mercado de \$ 15.000, en esa ciudad las pérdidas por este tipo de delitos ascenderían a \$ 105.000 por día. Un negocio muy rentable, si se considera que aproximadamente sólo la mitad de los vehículos robados suelen recuperarse.

En ese mismo período, la Espol registró en Guayaquil 15.834 delitos contra la propiedad (incluidos ocho robos a bancos, y excluidos los robos de vehículos). Si se supone una cuantía promedio de \$ 500 para cada uno de esos eventos, las pérdidas correspondientes bordearían los \$ 8 millones.

*La cobertura de accidentes de tránsito en los medios no ha contribuido a reducirlos. La impunidad parece más fuerte.*

Si a los 303 muertos por homicidio reconocidos en Guayaquil entre julio de 2005 y mayo de 2006 y a los 663 muertos por homicidio registrados por el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito entre enero de 2003 y junio de 2005 se les asigna un salario de \$ 160 y una expectativa laboral promedio de 20 años, el costo de oportunidad de esos hechos violentos bordearía los \$ 620 millones. Lo que los ecuatorianos estén dispuestos a seguir perdiendo dependerá de su pereza para enfrentar el problema.

### También hay ganadores

Mientras que para la sociedad en su conjunto la inseguridad genera pérdidas, para unos pocos puede constituir el escenario propicio para lícitamente multiplicar sus ganancias. En economías con una tradición de violencia antigua y profunda, como la de El Salvador, se ha calculado que las pérdidas macroeconómicas equivalen a un 12% del PIB. Una estimación de esta magnitud es una alerta importante. Las soluciones son tan urgentes como necesarias, si se quiere evitar que a los problemas políticos y estructurales que frenan el desarrollo se sumen los derivados de la inseguridad.

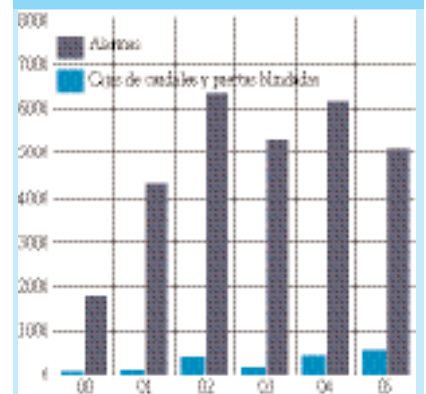
Sin embargo, la inseguridad campante ha alentado el florecimiento de varios sectores. La importación de armas livianas y municiones, por ejemplo, pasó de \$ 1,4 millones en 2000 a \$ 2,5 millones en 2005. Una vez superada la crisis, solo en 2003 se importaron revólveres y pistolas por un valor CIF de \$ 1,7 millones, y en los seis años transcurridos desde 2000, las importaciones de armas livianas y sus municiones sumaron casi \$ 14 millones (Cuadro 3).

La necesidad de proteger la propiedad, constantemente atacada por las bien organizadas bandas de ladrones que azotan las principales ciudades del país, incrementó la demanda de cajas de caudales y puertas blindadas, cuyas importaciones se han elevado desde \$ 135 mil en 2001 hasta \$ 566 mil en 2005.

Para prevenir los robos a domicilios, desde 2001 se importan más de \$ 4 millones por año en alarmas, y entre 2000 y

GRÁFICO 7

IMPORTACIONES (CIF) DE ALARMAS Y CAJAS DE CAUDALES, 2000-2005 (MILES US\$)



FUENTE: BCE.

2005 las importaciones acumuladas de este tipo de protecciones alcanzaron los \$ 29 millones (Gráfico 7). Las alarmas electrónicas constituyen eficientes mecanismos de disuasión de los ataques a domicilios, pero no todos los hogares pueden proveerse de esos sofisticados aparatos, aunque en Quito, por ejemplo, la Corporación de Seguridad ha cofinanciado la colocación de alarmas comunitarias. Entre enero y marzo de 2006 la PJ recibió 2.885 denuncias de robos a domicilios.

CUADRO 3

IMPORTACIONES ARMAS LIVIANAS Y MUNICIONES, POR PAÍS DE ORIGEN, 2000-2005  
(US \$ x 1000, CIF)

Pistolas y revólveres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
EEUU	46,1	1.076,8	206,1	1.280,5	12,8	60,9	2.683,0
Brasil	119,9	234,2	353,2	259,1	385,5	560,6	1.912,6
Austria		86,1	98,4	47,4	85,3	105,6	422,8
Rep. Checa	3,2	28,0	52,0	26,1	58,5	65,0	232,8
Italia	11,0	42,9	30,8	22,3	3,1	20,3	130,3
Alemania	4,4			44,3	19,3	18,7	86,7
Argentina			2,3		5,1	36,8	44,2
Otros*	7,7	12,8	11,1	24,8	30,1	-	86,6
<b>Total pistolas y revólveres</b>	<b>192,3</b>	<b>1.480,7</b>	<b>753,9</b>	<b>1.704,4</b>	<b>599,7</b>	<b>868,0</b>	<b>5.598,9</b>
Armas de caza**	134,0	223,5	225,8	174,7	163,4	296,8	1.218,1
Cartuchos***	1.094,4	1.578,1	940,4	734,1	1.422,5	1.381,4	7.150,8
<b>Total</b>	<b>1.420,7</b>	<b>3.282,2</b>	<b>1.920,1</b>	<b>2.613,1</b>	<b>2.185,5</b>	<b>2.546,2</b>	<b>13.967,8</b>

\* INCLUYE ISRAEL, CHILE, ESPAÑA, FRANCIA, URUGUAY, HUNGRÍA, PERÚ, RUSIA Y ZONA FRANCA DE BOLIVIA.

\*\* SE LAS IMPORTA DESDE EEUU, ITALIA, BRASIL, CHILE, PERÚ, TURQUÍA Y JAPÓN.

\*\*\* EXCEPTO MUNICIONES PARA ARMAS DE GUERRA Y ARCONES.

FUENTE: BCE.

Pero no solo los hogares se han visto obligados a recurrir a la empresa privada para proteger sus propiedades. Según la Superintendencia de Compañías, los servicios de vigilancia privada, contratados por fábricas, almacenes y bancos, incrementaron sus ventas desde \$ 44,6 millones en 2000 hasta \$ 149,8 millones en 2004 (al cierre de esta edición, todavía no se conocían los resultados de 2005), y en el mismo período las empresas activas en este tipo de prestaciones crecieron de 365 a 436 (Gráfico 8).

En 2004, las siete empresas activas en servicios de transportación de valores, generalmente asociadas a instituciones bancarias, reportaron ventas por \$ 23 millones, es decir casi tres veces más que las registradas en 2000 (Gráfico 8). Estas empresas, que requieren dotaciones de capital muy superiores a las de servicios de vigilancia, incrementaron sus utilidades de un promedio de \$ 73 mil por empresa en 2000 a \$ 321 mil en 2004.

### Una población armada

Desde que asumió la responsabilidad de registrar el armamento en poder de la población civil, el Comando Conjunto de la FFAA ha otorgado 111.373 permisos para portar armas: ametralladoras, fusiles, revólveres, rifles, pistolas. La gente común ha registrado más de

52.000 armas y las empresas de seguridad más de 50.000 (Gráfico 9).

Entre 2002 y 2006 se concedieron 89.382 permisos: solo en 2005, 35.673 y en los cinco primeros meses de 2006 otros 15.416. Lo que confirma la creciente necesidad de la gente por proveerse por sí misma de una seguridad que resulta cada vez más precaria. Los revólveres y las pistolas, armas concebidas para la defensa o el ataque inmediatos, son las preferidas (44% y 33,6% del total de permisos concedidos, respectivamente). Según una encuesta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en Quito, Guayaquil y Cuenca,

71,6%, 82,5% y 89,3%, respectivamente, de los hogares tiene armas para protegerse, pero las denuncias de robos, asaltos y secuestros siguen creciendo.

Conseguir un arma no implica mayor problema. Y si, como afirman los entendidos, por cada arma registrada habría al menos dos más clandestinas, el armamento en poder de civiles bordearía las 300.000 unidades y sería muy superior al disponible por la Policía Nacional. Si la solución de un problema tan grave no requiere una política de Estado, nada lo requiere.

### ¿Qué causa la inseguridad?

Siempre se puede atribuir las calamidades sociales a la eterna lucha entre el bien y el mal. También es posible tratar de buscar otras explicaciones, los porqué más profundos que a primera vista no parecen evidentes. O al menos establecer relaciones para buscar explicaciones más concretas. Guayaquil y Quito son, con mucho, las ciudades más inseguras del país y, también, las que concentran el mayor número de personas sin empleo. En el puerto principal, en abril de 2004 la desocupación total –como porcentaje de la población económicamente activa– llegó casi a 15% y en la capital, en los últimos años, ha oscilado alrededor de 10% (Gráfico 10). Las fuentes de trabajo escasean, pero la nece-

GRÁFICO 8

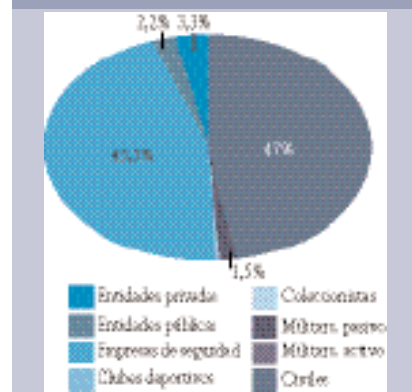
VENTAS ANUALES DE SERVICIOS DE VIGILANCIA PRIVADA Y TRANSPORTE DE VALORES, 2000-2004  
(MILLONES DE US \$)



FUENTE: PRODUCTO INDICADOR.

GRÁFICO 9

DISTRIBUCIÓN DE LOS PERMISOS PARA PORTAR ARMAS REGISTRADOS EN EL COMANDO CONJUNTO DE LAS FFAA  
(COMO % DE LOS PERMISOS TOTALES CONCEDIDOS)



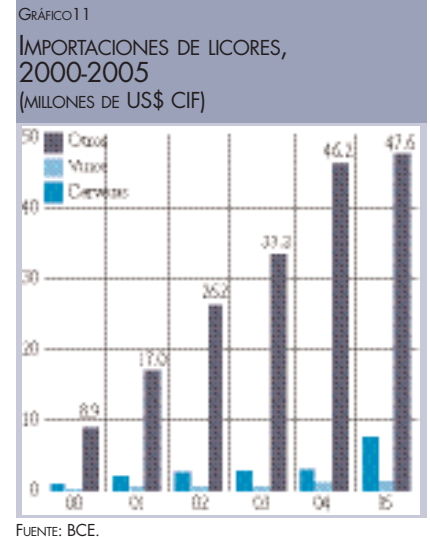
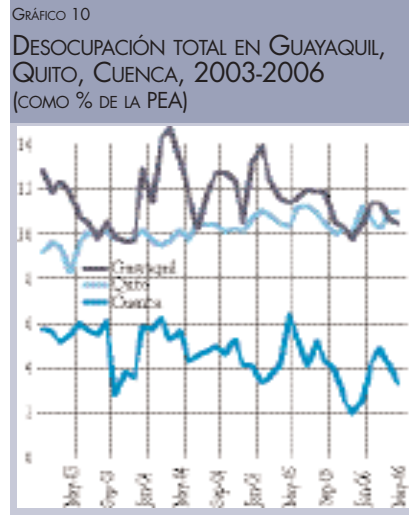
FUENTE: COMANDO CONJUNTO DE LAS FFAA.

sidad de sobrevivir no espera hasta mañana. El cambio de esta relación podría contribuir a reducir la inseguridad: un auténtico programa de recuperación económica y empleo conjugado con una política social enfocada a reducir la pobreza, son tan necesarios como la optimización de la acción policial.

“Las armas no matan”, en opinión de los defensores del uso privado de armas de fuego, “matan los seres humanos”. “Las bebidas alcohólicas exaltan el espíritu”, afirman los comerciantes, pero una considerable proporción de accidentes de tránsito y de otros hechos de sangre están asociados con su consumo. En Ecuador, entre 2000 y 2005 las importaciones de licores de todo tipo se multiplicaron 5,7 veces, y el año pasado llegaron a representar más de \$ 56 millones (Gráfico 11). Según una encuesta de la Organización de Estados Americanos (OEA), casi uno de cada tres jóvenes ecuatorianos bebe alcohol.

Las prohibiciones y leyes “secas” solo exacerban la ilegalidad y el contrabando. Pero el consumo de ciertos bienes puede tener implicaciones sociales negativas, por lo que es necesario inhibirlo o al menos controlarlo. La libertad de mercado es conveniente, mientras no afecte a bienes superiores, como la vida y la seguridad pública. La tenencia de armas requiere controles más eficientes y coordinados. Y el consumo de licores puede reducirse gravándolo con impuestos que servirían para contribuir a financiar cárceles y programas de rehabilitación.

No es verdad que los mercados se autorregulan hasta alcanzar un óptimo social. En ocasiones pueden generar consecuencias perversas, como ocurre con el creciente amarillismo de varios medios de comunicación escrita y estaciones de televisión. Para elevar su “rating”, ciertos noticieros estelares de las principales cadenas televisivas prefieren dar prioridad a la crónica roja, con lo que las pautas publicitarias correspondientes son más demandadas y más cotizadas (Cuadro 4). Lo que



CUADRO 4  
RATING Y SHARE DE HOGARES EN MAYO 2006\*  
NOTICIEROS ESTELARES DE TELEVISIÓN

	Guayaquil		Quito	
	Rating	Share	Rating	Share
TCTV (El noticiero)	13.8	26.2	7.3	14.1
Ecuavisa (Televistazo)	12.4	20	14.7	27.6
Telemazonas (24 horas)	4.5	12.9	7.3	20

\*El "RATING" ES UNA MEDIDA DE AUDIENCIA QUE REPRESENTA EL PORCENTAJE DE PERSONAS QUE HAN VISTO UN PROGRAMA EN UN DETERMINADO TIEMPO, CON RELACIÓN AL NÚMERO TOTAL DE TELEVIDENTES. UN MAYOR "RATING" PERMITE A UN CANAL DE TELEVISIÓN VENDER MÁS CARO SUS ESPACIOS PUBLICITARIOS. EL "SHARE" ES EL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE TELEVISORES ENCENDIDOS EN UN MOMENTO DETERMINADO.  
FUENTE: IBOPE.

genera un círculo perverso que va de la presentación acrítica de imágenes sangrientas, soportada por costosos espacios publicitarios, hasta la exacerbación del miedo de los televidentes.

La percepción de inseguridad prevaeciente en la sociedad ecuatoriana es superior a los niveles reales de “victimización”. En palabras de **Jenny Pontón**, investigadora de Flacso, al referirse a la situación carcelaria del país, “los medios de comunicación escritos centran su atención en un personaje detenido o en lo dramático de la forma en que se reclama: el paro, la crucifixión o la violencia, y se deja de lado el problema de fondo...”

### Las escuelas del crimen

Antes del incendio de la Cárcel II de Quito, en Ecuador había 35 centros de reclusión en 17 provincias. La mayoría son mixtos, nueve son para varones, cuatro para mujeres y uno para

detenciones provisionales. La cárcel más grande se encuentra en Guayaquil, pero 53% de los presidiarios están en cárceles serranas, 45% en costeñas y 2% en el Oriente.

Según un estudio publicado por la Flacso, en 2001 se endurecieron los mecanismos legales de excarcelación, lo que el año siguiente duplicó la población penitenciaria. Este proceso se había iniciado con la implementación de las políticas antidrogas de comienzos de los noventa, impulsadas por el gobierno de EEUU.

La mayoría de los detenidos en las cárceles ecuatorianas están acusados de delitos relacionados con el tráfico de sustancias prohibidas. En Quito y Guayaquil, más de 60% de las reclusas ecuatorianas están detenidas por drogas; en el caso de las extranjeras, esta proporción llega a 80%. En la cárcel de varones de Quito, 68% de los detenidos están acusados de tráfico de drogas,



mientras que en la Penitenciaría del Litoral solo 20%, y otro 30% está acusado de delitos contra las personas y contra la propiedad.

Entre 2000 y 2004 el sistema penitenciario incrementó su presupuesto de \$ 6,7 millones a \$ 27,2 millones. Si se considera que la población carcelaria ya supera los 12.000 reclusos –aunque la capacidad instalada sería solo para 7.000– se tiene que en 2004 cada recluso le costó al erario público unos \$ 6,2 por día. Pero como 75% del presupuesto de “rehabilitación social” se destina a gasto corriente (unos \$ 4,6 diarios por recluso), si un presidiario quiere sobrevivir debe recurrir a sus medios personales. En el ex Penal García Moreno de Quito una celda puede llegar a costar hasta \$ 1.500, aunque en promedio cuesta \$ 32,5 por mes. Como la comida es de pésima calidad y no alcanza, un gran número de internos gasta unos \$ 20 por semana para proveerse privadamente de alimentos. Son los familiares de los presidiarios (por lo general de ingresos bajos) quienes deben afrontar la supervivencia de los caídos, pero más rápido de lo pensado los recursos se agotan, los lazos sentimentales se debilitan y el recluso deberá buscar formas alternativas de supervivencia que lo involucrarán irremediabilmente en sórdidos y violentos círculos de corrupción.

En las cárceles de mujeres el acoso y los abusos sexuales de las internas y de sus visitas son el pan de cada día. En Quito, 13% de las reclusas han quedado embarazadas estando en prisión; en Guayaquil, 19%. La mitad de estos embarazos termina con niños nacidos muertos o en abortos. 16% de las internas del país vive con sus hijos.

Con una realidad carcelaria como esta, pretender penas de prisión vitalicia no tiene sentido, ni ético ni económico. Antes de endurecer las sanciones, “la sociedad [...] debe comprender que en las cárceles está el fruto de su propia indolencia...”, afirma **Rolando Terán**, director de Asesoría Legal de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

## La justicia en coma

En la mente de los ecuatorianos la imagen de probidad y respeto que debería investir a los jueces ha mutado por otra de desconfianza y corrupción. El daño irrogado a la institucionalidad del país por el Coronel **Gutiérrez** al violar la independencia de la función judicial para justificar el retorno al país de un prófugo de la justicia parece irreparable, pues el penoso proceso de reconstitución de esa función del Estado no ha dado los frutos esperados.

*Una camiseta de la marcha de Guayaquil el mes anterior.*

En mayo pasado, la Corte Suprema decidió reestructurar la función judicial, descabezando a 868 jueces, incluidos los ministros de las cortes superiores. Pero las denuncias de corrupción son cada vez más frecuentes. La opinión pública exige explicaciones: ¿por qué se reiteran excarcelaciones de delincuentes contumaces al tenor de formalidades probatorias deficientes, mientras miles de presidiarios deben esperar años enteros para recuperar su libertad?

Entre 2000 y 2006 el costo de la administración de justicia que debe pagar la sociedad ecuatoriana ha cre-



Foto: Francisco Ipanaque.

RECUADRO 1

## IRRACIONALIDAD LEGISLATIVA

JUAN PABLO AGUILAR A.\*

Cada vez que un político poderoso alza la voz o que un tema se convierte en la moda semanal de los medios de comunicación, el Congreso responde con una ley. Es bueno para los diputados: les permite aparecer en televisión, les da popularidad y ayuda a su reelección. Pero como eso es lo único que se toma en cuenta, la racionalidad de las propuestas, su verdadera adecuación a los fines planteados y las ventajas que puedan traer para el conjunto de la población, nada importan en el debate legislativo.

Es lo que pasa, en estos momentos, con el tema de la seguridad: no se busca comprender el fenómeno para enfrentarlo con propuestas serias y sustentadas, sino que se lo convierte en ocasión de levantar una nueva plataforma política, alimentar los espacios de crónica roja de los medios o “salvar a la patria” con otra ley.

Este es el caso del proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana que se debate en el Congreso. No solo por los defectos jurídicos de una propuesta que da el carácter de orgánica a una ley que constitucionalmente no puede serlo; que deja de lado el mandato constitucional que asigna los temas de seguridad al Presidente de la República y a la Policía Nacional; que da a funcionarios del Ejecutivo la facultad de vigilar los

procesos judiciales; que, en fin, genera gasto sin asignar fuentes para cubrirlo.

Más preocupa la irracionalidad de una propuesta que considera que la solución al problema de la inseguridad ciudadana es la creación de un aparato burocrático conformado por un consejo nacional y quién sabe cuántos consejos provinciales, cantonales y parroquiales, que recuerda a esas macroestructuras consejiles creadas por la Ley de Salud y por el Código de la Niñez, sobre cuyo funcionamiento y efectividad cabe preguntarse seriamente.

Nuevamente, las deficiencias estructurales no se enfrentan tratando de solucionarlas, sino creando una nueva estructura paralela que complica el esquema, duplica esfuerzos, multiplica los gastos y deja, una vez más, inerme a la ciudadanía frente a un galimatías burocrático que, a estas alturas, ni sus propios creadores lo entienden.

¿Es que se piensa realmente que serán los consejos de once, ocho o seis miembros (porque eso es lo que establece el proyecto), los que terminarán con la inseguridad ciudadana? ¿No será necesario, más bien, apuntar a las verdaderas causas del problema, fortalecer las instituciones existentes y extirpar las causas de su mal funcionamiento?

Javier Espinosa.



Para los legisladores, la escasez de recursos puede solucionarse con la creación de nuevas fuentes de gasto, y un nuevo aparato de mil cabezas puede solucionar un problema que no tiene su origen en competencias institucionales, sino en causas más profundas que, para la retórica de los medios y para el inmediatez de los diputados, poco o nada importan. Un mínimo de sentido común debería presidir los debates legislativos, pero tal vez sea pedir demasiado al cementerio de la razón.

\* *Abogado.*

cido 481% (Cuadro 2), pero es evidente que ese extraordinario incremento no ha tenido contraparte en su eficiencia.

En el colmo de la descomposición, el miedo de la gente común ha hecho metástasis a los fiscales, esos funcionarios públicos llamados a pesquisar los daños irrogados por la delincuencia a la sociedad. El 6 de mayo pasado, un ex ministro fiscal del Guayas —por lo demás suficientemente cues-

tionado como para haber sido suspendido— se lió a tiros con dos delincuentes, uno de los cuales registra seis detenciones por robo y tenencia ilegal de armas. Este no es un hecho aislado, su origen se puede rastrear hasta el día en que un influyente partido político decidió controlar la Fiscalía General de la Nación para convertirla en brazo ejecutor de sus *vendettas* políticas y en escudo defensor de sus poderosos protegidos.

### Para recuperar la seguridad perdida

Solo hay dos caminos para recuperar la seguridad. El tradicional, y aparentemente más expedito, consiste en imponerla verticalmente, recurriendo al aparato represivo del Estado, endureciendo las penas, ampliando la capacidad de acción policial y limitando las libertades civiles. Su antecedente histórico se encuentra en esa antigua noción de orden y progreso de las éli-

tes nacionales conformadas por las clases dirigentes latinoamericanas.

Pero los retos del presente requieren nuevas soluciones. En su acepción más comprensiva, la seguridad de la gente—los ciudadanos— está vinculada con el respeto por la vida y la dignidad, e incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política, dimensiones íntimamente relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por las Naciones Unidas. La seguridad ciudadana es parte vital de la seguridad humana y se refiere a un orden demo-

crático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. No puede haber desarrollo humano sin seguridad; más todavía, las políticas de desarrollo pueden fracasar a causa de la inseguridad y la violencia.

Al parecer este sería el camino iniciado en enero de 2002 por el Distrito Metropolitano de Quito. Con la participación del ministerio de Gobierno y la Policía Nacional se estableció un 'sistema integrado de seguridad ciudadana', financiado con una tasa municipal que se cobra con los impues-

<  
NO PUEDE HABER DESARROLLO HUMANO SIN SEGURIDAD; MÁS TODAVÍA, LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PUEDEN FRACASAR A CAUSA DE LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA.

>

RECUADRO 2

## "ECUADOR VIVE UNA METÁSTASIS POR LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL"

EDMUNDO RENÉ BODERO



Diana Reyes

minólogo dijo, hace muchos años, que las sociedades tienen la criminalidad que se merecen; nos merecemos esto porque cada crimen es el resultado de un problema de fondo en la estructura de la sociedad".

Boderó considera que la situación actual no surgió de la noche a la mañana, sino que es un proceso desde hace más de 20 años, siendo su principal causa la desatención de los gobiernos a las necesidades básicas de los ecuatorianos, por la urgencia de atender otras obligaciones, como el pago de la deuda externa. "La delincuencia es una patología de la sociedad, pero estamos acostumbrados a analizarla desde un punto de vista individual. Si el problema es la estructura, hay que preguntarse cómo las sociedades bien organizadas tienen una delincuencia bajísima."

Considera que las reuniones, la creación de la comisión de seguridad, la sociedad civil, e incluso las transformaciones en el sistema judicial que garantizan una mejor justicia, son insuficientes y no cambiarán nada.

Para el reconocido penalista **Edmundo René Boderó**, el auge delictivo a nivel nacional es el resultado de una larga enfermedad que se encuentra ahora en un callejón sin salida y refleja los graves problemas de desorganización social del Ecuador. "Un cri-

"Hay dos tipos de delincuencia, la de los pobres y la de los ricos, llamada de cuello blanco. Por muchas medidas que se tomen, mucho dinero que se invierta en capacitación, no se va a frenar la delincuencia; puede disminuir un poco, o trasladarse a otros lugares. Pero ni los jueces, ni la policía pueden detener los crímenes. El incendio está en otra parte". A criterio de Boderó, nos encontramos en un cono de penumbra que puede ser peor con el paso de los años. "Se aumentó la pena acumulativa a 35 años, y ¿ha disminuido la delincuencia? No. No decir la verdad es como hacer un pacto con los políticos, que seguro harán de la delincuencia uno de sus temas de campaña. Ofrecerán cadena perpetua, pero deben decirnos también que van a bajar el índice delictivo. La pena no tiene poderes, ni puede ser disuasoria".

Boderó tampoco cree en la regeneración carcelaria. Asegura que usualmente los presos salen peores que cuando entraron a los centros penitenciarios, y sostiene que uno regenera para dar mejores oportunidades en una sociedad honesta, "pero ¿qué le puede decir a alguien que además de ser flagelado por la sociedad, observa cómo se dan los grandes negociados, los grandes atracos y observa la delincuencia de políticos, jueces y policías? Creo que no hay salida".

RECUADRO 3

## NO EXISTE POLÍTICA DE ESTADO

LAUTARO OJEDA SEGOVIA

Para solucionar el problema de la seguridad se necesita mucho más que políticas represivas; se requiere una política de Estado multidimensional que, en opinión de Lautaro Ojeda no existe, “al punto que el decreto de creación de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana expresamente lo reconoció. Existen políticas coyunturales que cambian con el cambio del ministro de Gobierno, cada seis u ocho meses. En la práctica, las iniciativas provienen de los gobiernos locales que ya han generado planes y políticas de seguridad ciudadana. Lo apropiado sería que estas sean recogidas y sistematizadas por el legislador.”

El camino ya está trazado en la Constitución de 1998, que alienta la descentralización. La Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal incorpora el tema de la protección, seguridad y convivencia; la administración municipal deberá, de acuerdo a sus posibilidades, cooperar y coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos en la formulación de políticas locales, en la definición de formas de coordinación y en los procesos de evaluación. “Es precisamente en este ámbito que el Distrito Metropolitano de Quito ha desarrollado un conjunto de ordenanzas acordes a la realidad local”.

En las principales urbes del país la inseguridad ha alcanzado niveles alar-

mantas, y la gente exige medidas inmediatas. La represión del delito y de la violencia debe ser más eficaz. Pero esto, en opinión de Ojeda, es insuficiente. La política pública debe atacar también las causas del fenómeno. “Todos los análisis concuerdan -aunque esto pueda parecer un tema academicista- que entre sus causas se encuentran la inequidad, la pobreza, el desempleo, la impunidad, la ineficiencia y corrupción del sistema judicial, la desorganización familiar y la migración. El consumo de alcohol y drogas es otra de las causas que afecta particularmente a los jóvenes. La encuesta realizada en 2005 a estudiantes de educación media sobre consumo de drogas muestra que la edad promedio del primer consumo de alcohol bajó en los últimos 7 años de 14.8 a 13.7. El consumo de estas sustancias está estrechamente relacionado con la incidencia de accidentes de tránsito (la principal causa de muertes en el país).”

Reconoce que “ahora hablar de prevención es no solo inoportuno, sino, como decía un editorialista, casi una estupidez. La sociedad piensa solo en lo inmediato, en los efectos, no quiere pensar en las causas del problema”, sentencia.

La inseguridad es un problema estructural y su recuperación requiere de políticas estructurales y de perseverancia. “A países como Chile y Colombia les ha costado años reducir las tasas de

Javier Espinosa.



delitos y los índices de violencia”, dice. Un gobierno puede aumentar de un año para otro la pobreza. Por el contrario, “a Chile le ha costado 20 años reducirla en forma significativa”.

“La gente debe asumir su responsabilidad, debe participar activamente en la gestión de su seguridad -comenzando por el barrio- demandando más eficiencia a la Policía, gestionando las alarmas comunitarias, contribuyendo a la regeneración y conservación de los espacios públicos en donde juegan sus niños, exigiendo iluminación nocturna, organizando su comunidad. La recuperación de la seguridad tiene más que ver con la participación social que con la represión, es necesario institucionalizarla y regularla, proveerla de mecanismos legales y de recursos. Puede ser una magnífica oportunidad para avanzar hacia la seguridad ciudadana, sustentada en auténticos ciudadanos”, concluye.

tos prediales. Se ha definido un Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana que entre sus primeras acciones estratégicas contempla la capacitación, organización, promoción y participación ciudadana iniciada en dos barrios quiteños: Colinas del Norte (en la Zona La Delicia) y La Cocha (en la Zona de Quitumbe).

Entre abril y junio de 2006 se organizó un equipo de agentes de desarro-

llo, constituido por jefes zonales, promotores de seguridad y coordinadoras que recibieron capacitación para dotarles de los conocimientos para organizar, convocar a la participación, diagnosticar y programar estratégicamente las acciones comunitarias.

En los dos barrios se realizó un auto-diagnóstico y sus respectivas comunidades esbozaron sus propios planes estratégicos de seguridad integral. Los

responsables de su ejecución y control son los respectivos comités barriales, asesorados por las jefaturas zonales de seguridad del Distrito Metropolitano.

La metodología seguida organiza la participación ciudadana en la gestión de su propia seguridad, asimilando la estructura social de las comunidades, y puede ser replicada por el resto de comunidades del Distrito y, eventualmente, de todo el país. ■