

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento De Asuntos Públicos
Convocatoria 2020 - 2022

Tesis para obtener el título de Maestría En Políticas Públicas

ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA COMO RESPUESTA AL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA CRIMINAL
EN EL CATÓN QUITO EN EL PERIODO 2000-2021

Minda Cañas Paola Alejandra

Asesora: Espinosa Quintana Betty Argentina

Lectores: Córdova Montúfar Marco Antonio, Enríquez Bermeo Francisco José

Quito, 23 de agosto de 2024

Dedicatoria

Para mi madre Verónica, por sostener mi mano en cada decisión de mi vida.

Para mi padre Pablo, por ser ejemplo de que la educación no es la mejor, sino la única forma de alcanzar un mejor desarrollo.

Índice de contenido

Lista de abreviaturas y siglas	6
Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo 1. La Seguridad Ciudadana como respuesta al problema de la Violencia Criminal	13
1.1 La Violencia como problema social.....	14
1.1.1 La Violencia: Definición Conceptual.....	14
1.1.2 La Violencia Criminal	16
1.1.3 La Violencia Criminal como Problema Social.....	17
1.2 Teoría ecológica: La Ciudad y las Instituciones	18
1.3 Características del fenómeno de la violencia criminal en Ecuador.....	20
1.4 El Origen de la Seguridad Ciudadana	25
1.5 Los Antecedentes de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en el Cantón Quito .	28
1.5.1 La Política de Seguridad Ciudadana en Quito	30
Capítulo 2. Esquema Teórico y Metodológico para el Análisis de la Política de Seguridad Ciudadana	36
2.1 El Enfoque Neo institucionalista en el análisis de las Políticas Públicas.....	36
2.2 La Compresión Histórica de la (in) seguridad: Una cuestión de Método	38
2.3 El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional	39
2.3.1 El Uso del Marco DAI para el Análisis de las Políticas.....	41
2.3.2 Perspectiva Metodológica	49
2.4 Metodología	50
2.4.1 Información Cualitativa.....	51
2.4.2 Información Cuantitativa.....	52
Capítulo 3. Análisis de las Variables Exógenas: Una aproximación a las condiciones físicas, Atributos de la Comunidad y Reglas en Uso que afectan a la Política de Seguridad Ciudadana en Quito	53
3.1 Condiciones Físicas y Materiales.....	54
3.1.1 Naturaleza económica de la Actividad.....	54

3.1.2 Actividades de Producción y Provisión en la Política de Seguridad Ciudadana	55
3.2 Atributos de la Comunidad	58
3.2.1 Información Demográfica	59
3.2.2 Indicadores de Pobreza.....	60
3.2.3 Valores y Preferencias sobre Estrategias Políticas.....	61
3.3 Reglas en uso.....	64
3.3.1 Reglas en Uso en el Análisis de la Política de Seguridad Ciudadana en Quito	67
Capítulo 4. Análisis Integrado: Una Mirada a la Situación de Acción y los Resultados de la Política de Seguridad Ciudadana en Quito.....	74
4.1 Los Actores y la Situación de Acción	75
4.1.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).....	76
4.1.2 Policía Nacional	78
4.1.3 Sociedad Civil	80
4.2 Análisis de los Resultados de la Política.....	83
4.3 Indicadores de Violencia Criminal.....	85
4.3.1 Homicidios Intencionales	85
4.3.2 Delitos Contra la Propiedad	88
4.3.3 Violencia Sexual	91
Conclusiones	95
Referencias	99
Anexo 1	102

Lista de Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1 Homicidios Intencionales en Ecuador (2014-2022).....	22
Gráfico 3.1 Proyección Poblacional de Quito	60
Gráfico 3.2 Confianza institucional en entidades de seguridad ciudadana	64
Gráfico 4.1 Índice de Victimización DMQ.....	82
Gráfico 4.2 Tasa de Homicidios a nivel nacional	86
Gráfico 4.3 Tasa de Homicidios en Quito.....	87
Gráfico 4.4 Delitos contra la propiedad (2005-2009)	89
Gráfico 4.5 Delitos contra la propiedad (2014-2021)	90
Gráfico 4.6 Delitos sexuales (2017-2022).....	92
Gráfico 4.7 Prevalencia de acoso y violencia sexual en el DMQ (2017-2018)	93

Figuras

Figura 2.1 Diagrama de flujo para reafirmar o revisar objetivos políticos	42
Figura 2.2 Reglas a considerar en análisis de la situación de acción	45
Figura 3.1 Organigrama municipal de instituciones que participan en seguridad	70

Tablas

Tabla 2.1 La Naturaleza Económica de un Bien o Servicio.....	43
Tabla 3.1 Indicadores de Pobreza	60
Tabla 3.2 Calificación sobre el control municipal de inseguridad y delincuencia.....	63
Tabla 4.1 Índice de Victimización por ciudades, años y sexo	81

Lista de Abreviaturas y Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COIP	Código Orgánico Integral Penal
DAI	Marco de Análisis y Desarrollo Institucional
DINASED	Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMSC	Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SMSC	Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina

Yo, Paola Alejandra Minda Cañas, autor/a de la tesis/tesina titulada “ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA COMO RESPUESTA AL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA CRIMINAL EN EL CATÓN QUITO EN EL PERIODO 2000-2021” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2024.



Paola Alejandra Minda Cañas.

Resumen

La violencia constituye actualmente uno de los problemas sociales más preocupantes de la región y el mundo, ya que limita las posibilidades de las personas de desarrollar sus capacidades y derechos de manera adecuada. América Latina es considerada la región más violenta del mundo y Ecuador pasó de ser considerado uno de los países más seguros de la región a ser un lugar que alberga algunas de las ciudades más peligrosas de la región.

El objetivo principal de esta investigación es analizar la dinámica institucional que se generó en el cantón Quito para enfrentar el problema de la violencia criminal y los resultados que este proceso ha tenido en los indicadores que miden el problema.

Siguiendo los aportes de Elinor Ostrom para el análisis institucional de una política, se desarrolla el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, herramienta analítica diseñada para comprender de manera sistemática las decisiones, acciones y elementos que inciden en el diseño, implementación y resultados de una política pública.

Para ello, se analizan las variables exógenas que intervinieron en el proceso de institucionalización de una política (condiciones físicas y materiales, atributos de la comunidad y reglas en uso), y cómo éstas se relacionan en la situación de acción: espacio conceptual donde estos elementos interactúan entre sí y con los actores que intervienen en la política para generar algún tipo de resultado.

Finalmente, se evidencia el efecto que estos elementos generaron en los resultados de la política, a través del análisis de los indicadores de violencia criminal: homicidios dolosos, robo a personas y a propiedad y violencia sexual.

Agradecimientos

A mis padres, Verónica y Pablo por su acompañamiento y apoyo siempre.

A mi directora Betty Espinosa por darme su apoyo y todos los elementos académicos para desarrollar esta investigación.

A mis compañeras y compañeros de maestría por enriquecer este camino y hacerlo más divertido.

A FLACSO Ecuador, de manera especial al Departamento de Asuntos Públicos, por contribuir para ser una mejor profesional.

Introducción

La presente investigación se desarrolla en torno a uno de los problemas sociales más graves de América Latina, la inseguridad. Considerada actualmente como la región más peligrosa del mundo -medición dada en términos de homicidios dolosos-, en el Ecuador y delimitado en Quito, como espacio de interés, en las dos últimas décadas debido a diversas situaciones sociales, económicas, políticas, entre otras, la violencia ha escalado exponencialmente, lo que actualmente se ha convertido en la principal preocupación de autoridades y de la ciudadanía que habita la capital.

Concretamente, la pregunta que guía la investigación busca conocer ¿Cuál ha sido la dinámica de la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito, en el período 2000-2021 como una respuesta al fenómeno de la violencia criminal?

En este marco, el estudio pretende abarcar dos aspectos. El primero, a partir del desarrollo de un marco institucionalista en el diseño e implementación de una política local, basado en la herramienta analítica: Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, vincular ideas del neoinstitucionalismo con un esquema multidimensional. Como segundo, un análisis de indicadores de la violencia criminal, mismos que son elementos importantes para mostrar la realidad que ha vivido el cantón Quito a través del periodo de exploración en materia de seguridad, así como un reflejo de la percepción de los actores que intervienen tanto en la política como en el resultado de la misma.

Esta tesis tiene como objetivo principal el análisis de la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito a través del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, herramienta analítica neoinstitucionalista, usada para entender cómo y por qué se tomaron las decisiones políticas que giraron en torno a la configuración de esta política pública y el efecto que las mismas generan en los resultados para el cuál se diseñó. La hipótesis que se manejó, giró en torno a que, la institucionalización de una política mejora el problema para el cual fue creada, y que esta puede ser analizada desde sus instituciones.

Para el desarrollo de esta investigación se utilizará metodología mixta, combinando métodos cuantitativos y cualitativos que permitan un análisis adecuado de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito. Con respecto a la información cuantitativa, se han utilizado estadísticas descriptivas con bases de datos oficiales acerca de indicadores de violencia criminal, percepción de inseguridad y niveles de victimización. En cuanto al método

cualitativo, se obtuvo información secundaria como: planes, registros, documentos, los mismos que permitieron entender, desarrollar el contexto y establecer las relaciones necesarias para comprender el problema y la situación de acción de la política. La investigación se desarrolló de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se realizó una revisión de la problemática que engloba a la seguridad y su contraparte la violencia, entendidas ambas como caras de una misma moneda. Así, se aborda la violencia desde su conceptualización más básica como el uso de la fuerza para cumplir un determinado fin, y se pasa a una noción más compleja, donde ésta se desarrolla en el seno de una relación de poder; se analiza la situación que vive América Latina –como la región más peligrosa del mundo– y Ecuador, donde este problema social se ha convertido en el más preocupante de las últimas dos décadas. Se profundiza en el tratamiento histórico de la violencia - seguridad, desde la doctrina de seguridad instaurada tras la guerra fría, hasta una nueva concepción de la misma, que incluye como núcleo al ciudadano, la ‘seguridad ciudadana’, para finalmente establecer los elementos que incidieron en la configuración de la política de seguridad ciudadana en Quito.

El segundo capítulo, evidencia el análisis teórico y metodológico que se establece para entender el desarrollo del proceso de institucionalización de la política de seguridad ciudadana en Quito. A partir de la herramienta Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, que permite manejar en pasos sistemáticos toda la información referente a las decisiones institucionales y políticas que se tomaron en torno a esta política, se facilitan los análisis institucionales que suelen ser complejos por la característica difusa de las instituciones.

El tercer capítulo presenta las variables exógenas de la política pública de seguridad ciudadana que incidieron en las decisiones políticas que se tomaron dentro de la situación de acción, éstas son: condiciones físicas y materiales, atributos de la comunidad y reglas en uso. El elemento antes mencionado, constituye un espacio teórico donde interactúan estas variables, los actores que intervienen en la política junto con el problema, para al final generar algún tipo de efecto o resultado de la política.

En el cuarto y último capítulo, es donde se abordan, establecen y analizan las interacciones de todos los elementos antes descritos y los efectos que generan en los resultados, mismos que son medidos a través de indicadores de violencia criminal y que fueron los establecidos para delimitar el problema de investigación.

Al final se presentan conclusiones sobre el estado de la política de seguridad ciudadana, así como su influencia en los indicadores de la violencia criminal y se determina que si bien los esfuerzos en el cantón Quito han sido exhaustivos y consistentes en el tiempo, el problema actual de la violencia responde a elementos estructurales que necesitan una visión y atención macro, que contemple la particularidad transnacional del problema, ya que la intervención local si bien es adecuada no resulta suficiente ante un problema que tiene la capacidad de evolucionar más rápido que las intervenciones que se puedan realizar a través de la política pública.

Capítulo 1. La Seguridad Ciudadana como respuesta al problema de la Violencia Criminal

El uso legítimo de la fuerza implica un grado de violencia; por lo que una política de seguridad puede producir efectos perversos en contextos o de Estados distintos.

-Fernando Carrión.

La noción de la violencia desde su forma más básica, que alude a la utilización de la fuerza para obtener algo de un individuo, hasta una comprensión mucho más compleja, donde se entiende a ésta como una relación social de conflicto, es el marco para desarrollar el concepto de violencia criminal que se plantea como el objeto de estudio en la presente investigación, el mismo que se constituye como problema social en al menos tres formas: económica, de derechos humanos y de salud pública.

Una vez que se categoriza a la violencia, se pasa a exponer los elementos de la teoría ecológica del crimen, misma que plantea que este fenómeno es inherente al espacio geográfico, en la medida en que surgen estructuras e instituciones donde se desarrollan distintas interacciones humanas que pueden o no propiciar situaciones de conflicto. Seguidamente, se introduce la seguridad como el reverso de la violencia, se describe tanto el origen de las políticas de seguridad ciudadana en el mundo, como los inicios de ésta en el cantón Quito.

Se pretende analizar en la misma medida a la violencia y a la seguridad, ya que, si bien el punto principal de este análisis es la política de seguridad ciudadana, en muchos sentidos, la violencia y la seguridad pueden considerarse caras de una misma moneda, ya que están intrínsecamente interconectadas, se influyen mutuamente y ambas representan elementos de una ecuación compleja. Es así que, no se puede entender las estrategias de seguridad ciudadana sin la comprensión del fenómeno para las cuales fueron diseñadas e implementadas.

1.1 La Violencia como problema social

1.1.1 La Violencia: Definición Conceptual

Para profundizar por qué la violencia se constituye en un problema social, es necesario definirla, una vez que se tenga una noción clara de lo que implica, se identificará la connotación social que esta tiene. La violencia definida de la manera más básica alude a “la utilización de fuerza física o verbal para causar daños o heridas a otro, con el fin de obtener de un individuo o de un grupo algo que no quiere consentir libremente” (Hernández 2002, 58).

En ese sentido fácilmente cualquier acción que se ajuste a la definición previa podría ser considerada violencia. “El problema con esta definición es que no contempla su sentido histórico” (Carrión 2009). Por ello, los científicos sociales tienden a precisar esta noción desde la relación donde se presenta, así existen categorías como: violencia social, política, psicológica, intrafamiliar, de género, interpersonal, institucional, estructural, étnica, criminal, entre otras. Esta definición desde las relaciones, resulta fundamental ya que incluye a los actores de la violencia, lo que hace que se analice el problema considerando la heterogeneidad de las realidades (Carrión 2009). Dicho de otro modo, ésta se define en base al contexto o relaciones donde ocurre, así la violencia no sólo tiene significancia en los hechos que se pueden ver, sino en todos los efectos colaterales que acarrea como es el miedo, odio, dolor y sufrimiento (Hernández 2002, 59).

El problema con la definición más básica de violencia es que la relaciona de manera directa con la utilización de la fuerza física, sin considerar que esta es sólo una de las facetas del concepto. Newton Garver establece que la relación de la violencia con la fuerza física es sólo superficial, ya que existen varias acciones de fuerza física que no constituyen un acto violento. De ese modo, la clave para determinar la violencia está en la medida en que se viola un derecho básico del individuo, así la violencia tiene más relación con la violación que con el uso de la fuerza física (Aróstegui 2014, 26).

La violencia por lo general suele ser entendida como el resultado de ciertos atributos que se expresan como factores de riesgo o vulnerabilidades, es decir que son categorías ahistóricas, lo cual podría darse por hecho que, lo que ocurre en un lugar es igual a lo que ocurre en otro, o lo que se produce en un determinado momento de la historia se podría producir en otro

distinto, frente a esta visión más instrumental cobra peso una nueva concepción de la violencia (Carrión 2009). Esta concepción según Aróstegui (2014, 29), es un axioma esencial que muchas veces se deja de lado a la hora de considerar la conceptualización de la violencia, y está en que esta es un estado o acción que se genera siempre en el seno de un conflicto social y por lo tanto esta se visibiliza en territorios y tiempos específicos. Para ello, el autor establece que el mejor exponente es Johan Galtung.

Buvinic presenta otra definición, que plantea a la violencia como "el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño" (2005, s/p)) su importancia y uso en los estudios sobre este tema, se debe a que atribuye a la amenaza un rol fundamental en la percepción tanto de la violencia como de la seguridad, tal hecho contribuye al cometimiento de otros actos de violencia, como el suicidio y otras acciones de autodestrucción, llegando inclusive al abuso sexual, con lo cual, se amplía el panorama a la violencia no solo de parte de extraños, sino al interior de la familia.

De su parte, Galtung (1998, 15) establece que la violencia es el "fracaso en la transformación del conflicto", pero también especifica que hay una segunda tesis alrededor de esta cuestión y es que el conflicto tiene la capacidad de movilizar una reserva de energía que podría ser utilizada para objetivos constructivos y no sólo para la destrucción, de este modo la violencia no sólo representa el fracaso en la transformación del conflicto, sino también el fracaso en la capacidad de utilizar esa energía para propósitos constructivos. Así define el autor a la violencia y expresa que esta se materializa a través de conductas. Es decir, la acción humana no es algo que surge de la nada, sino que tiene raíces en al menos dos aspectos: cultura (heroica, patriótica, patriarcal, etc.) y estructural (violencia represiva, alienadora y explotadora).

La violencia cultural se constituye como el conjunto de todos los traumas y mitos que sirven para justificarla, mientras que la violencia estructural es el agregado de los choques dentro de la estructura social que se evidencian en los resultados injustos, desiguales e inmutables. De esa forma, la violencia surge de esto en su conjunto o cuando se presentan algunos elementos (Galtung 1998, 16). El autor es enfático al señalar que no cabe lugar para el argumento de que *la violencia está en la naturaleza humana*, ya que son las circunstancias las que determinan que se realice ese potencial, de ese modo las variaciones en la violencia se dan por actores violentos que se rebelan contra las estructuras y emplean la cultura para legitimar el uso de la violencia.

Dado lo anterior, en términos más genéricos la violencia es “toda resolución, o intento de resolución, por medios no consensuados de una situación de conflicto entre partes enfrentadas, lo que comporta esencialmente una acción de imposición, que puede efectuarse, o no, con presencia manifiesta de fuerza física” (Aróstegui 2014, 30). Así la violencia se traduce en un acto social que tiene al menos un par de actores, descartando de esa forma la visión instrumental que confunde el uso de la fuerza con la manifestación de violencia.

1.1.2 La Violencia Criminal

Según Madrueño (2016, 47), la violencia criminal se expresa como un problema que se produce por la actividad de grupos delictivos que pueden ser nacionales o representar a estructuras transnacionales. Para definir la misma, el autor utiliza la definición de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (2001), que establece que los grupos criminales son “estructuras de tres o más personas que existen durante cierto tiempo y que actúan con el propósito de cometer delitos graves o delitos (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Para efectos prácticos del análisis que va a seguir el desarrollo de esta tesis, la violencia criminal se constituye como el conjunto de actividades delictivas que se registran en las estadísticas policiales de los distintos países, o lo que en Ecuador el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) registra como “Delitos de mayor connotación social”, a saber:

1. Delitos que tengan relación con drogas
2. Homicidios intencionales
3. Asaltos y robos
4. Tráfico de personas
5. Violencia sexual
6. Secuestros

El uso de estos indicadores para definir la violencia criminal no desconoce que esto hace parte de una realidad más compleja, donde la dinámica de la violencia se relaciona con factores y estructuras del cambio social e institucional, que incluye a la pobreza, desigualdad, cohesión social entre otros (Madrueño 2016, 48).

1.1.3 La Violencia Criminal como Problema Social

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021) establece que América Latina es la región más violenta en el mundo medido en términos de homicidios dolosos, aunque se presume que la región de África subsahariana podría tener más muertes violentas que no logran ser registradas por la precariedad de su registro estadístico. Este fenómeno se considera un problema en al menos dos vías: derechos humanos y pérdida de años de vida saludable para la población (Buvinic et al. 2005, 168). La violencia también tiene implicación en los costos monetarios para los gobiernos de la región que alcanzan hasta 8.4% del producto interno bruto (PIB) (Londoño y Guerrero 2000). Estos costos se pueden identificar en cuatro componentes: pérdidas materiales, pérdidas de salud, transferencias entre personas y deterioro del trabajo y consumo. Las pérdidas materiales se pueden cuantificar por los gastos en seguridad y justicia en que incurre el Estado, así como su impacto sobre la productividad e inversión. Las pérdidas en salud, se miden a través de los costos en atención médica y el valor de los años de vida saludable. Mientras que los costos en el consumo, se dan por las restricciones que se hace ante la percepción de la posible ocurrencia de un delito o un escenario violento (Londoño y Guerrero 1999).

Otro problema asociado a la violencia es que tiene un efecto negativo en el desarrollo, no únicamente por los costos asociados que conlleva el control y prevención de la misma, sino principalmente por los efectos que tiene en la calidad de vida de la población y el debilitamiento de las instituciones; la violencia además es un factor de riesgo para el desarrollo de la democracia, ya que afecta al efectivo cumplimiento de los derechos de las personas e inclusive la eliminación de los mismos. Esta puede reducir el tiempo y espacios de convivencia de los habitantes de una ciudad, lo que ya se considera un factor negativo en sociedades que tienen carencia de ciudadanía y democracia (Palomeque 2007).

Si bien hay varias líneas de pensamiento que ubican al desarrollo de la violencia por distintos factores, Madrueño (2016, 46), es partidario de la corriente que establece que el fenómeno de la violencia se alimenta de entornos de desigualdad, pobreza y debilitamiento de las instituciones. Mientras que otras corrientes, ubican razones históricas, donde las contradicciones de sistemas políticos y económicos que generan incertidumbre, desencadenan desequilibrios económicos y sociales cuyos efectos se expresarían en distintos fracasos para la resolución de conflictos.

Dado lo anterior, la violencia criminal no sólo genera preocupación en términos de seguridad, sino principalmente como un factor que afecta a la cohesión de la ciudadanía, y la concreción de escenarios de paz duraderos, ya que la actividad delictiva causa más muertes que los conflictos armados y el terrorismo combinados. El crimen organizado desde comienzos del siglo XXI ha generado la misma cantidad de asesinatos que todos los conflictos armados en el mundo combinados, para el año 2017 se estimó que el 19% de todos los homicidios en el mundo fueron provocados por las pandillas y el crimen organizado (UNODC 2019). La evidencia muestra que la violencia se configura como un fenómeno social complejo y multidimensional, en cuya asimilación y entendimiento resultará en buena medida el éxito de las estrategias de seguridad en los ámbitos nacionales, regionales y globales (Madrueño 2016, 47).

Para desarrollar con mayor precisión el origen de la violencia, en el siguiente apartado se analizará a la teoría ecológica del crimen, que encuentra en factores geográficos e institucionales la razón para la generación del conflicto y por consiguiente su expresión a través de la criminalidad.

1.2 Teoría ecológica: La Ciudad y las Instituciones

A inicios del siglo XX, en Estados Unidos, comenzaría toda una nueva ola de pensamiento dentro de las ciencias sociales, que buscaba estudiar las relaciones humanas con el medio ambiente, esto se desarrollaría a partir del estudio de dos disciplinas, la geografía humana y la ecología humana. Esta aproximación revolucionaría todo el conocimiento existente hasta la época en temas criminológicos y de violencia urbana, generando una nueva área de conocimiento al relacionar la dimensión espacial con la social (Sanz 2006, 508).

A partir de esta nueva área de conocimiento que fue desarrollada principalmente por sociólogos, se conforma la escuela ecológica de Chicago, donde se tomaría a esta ciudad como unidad de análisis empleando la teoría ecológica y métodos de estudios sociales. En aquella época Chicago era una ciudad constituida por varias comunidades étnicas, donde dominaba la explotación laboral y la segregación (Sanz 2006, 508).

Lo que en el estudio de la ciudad de Chicago se planteó fue un análisis mediante mapas de distribución de grupos particulares de población como pandillas juveniles, personas en condición de habitabilidad de calle, entre otros. El estudio no buscaba ser sólo una

aproximación descriptiva de la realidad de dichos grupos sino incluir consideraciones de la teoría ecológica humana, lo que pondría en evidencia las “fuertes relaciones entre los individuos y su medio ambiente, todas sometidas a las leyes generales del mundo orgánico” (Sanz 2006, 508). Esto determinó, tal como señala Sanz que:

Bajo las influencias disgregantes de la vida ciudadana, la mayor parte de las instituciones tradicionales, la Iglesia, la escuela y la familia, se modificaron de forma notable. Junto con la disolución progresiva de este tipo de relaciones sociales y de las instituciones fundamentales se produjo el debilitamiento y desaparición gradual de aquel orden moral tradicional basado en dichas relaciones. La relajación de aquellos vínculos que unían al individuo con un determinado espacio y la disminución de la influencia de los grupos primarios favorecieron, en gran medida, el aumento de la «desorganización social», de la confusión y del crimen y la violencia en la gran ciudad (2006, 508).

Es decir, los hallazgos que propone la teoría ecológica a partir del estudio de la escuela de Chicago es que una vez que se alteran las condiciones sociales preexistentes que garantizan que exista un tipo de control social, se genera una suerte de anormalidad donde los individuos no saben cómo actuar. A este estado Émile Durkheim definiría como *anomia*. La anomia, según señala el autor constituye el momento en el que los vínculos sociales preestablecidos se debilitan y la sociedad pierde la capacidad para integrar y regular adecuadamente a los individuos, produciendo consecuencias adversas como el crimen y el suicidio (Durkheim 1998).

Ahora bien, una vez identificado como surgió la teoría ecológica, resulta necesario analizar de manera separada un elemento fundamental de esta teoría, la ciudad. Park establece que la ciudad:

Es algo más que una aglomeración de individuos y de servicios colectivos: calles, edificios, alumbrado eléctrico, tranvías, teléfonos, etc.; también es algo más que una simple constelación de instituciones y de aparatos administrativos: tribunales, hospitales, escuelas, comisarías y funcionarios civiles de todo tipo. La ciudad es sobre todo un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, de actitudes organizadas y de sentimientos inherentes a esas costumbres, que se transmiten mediante dicha tradición (1999, 49).

Es así que, la ciudad no es algo que se pueda separar de la naturaleza humana, por el contrario, se encuentra presente en todos los procesos vitales de la gente, está arraigada en los hábitos y costumbres de los individuos que la habitan. La ciudad podría impresionarnos por su complejidad, pero no hay que olvidar que esta se encuentra fundamentada en la naturaleza

humana. Así, la ciudad estudiada desde la teoría ecológica se constituye como el espacio donde operan fuerzas que generan agrupamiento de la población y sus instituciones, siendo de importancia para esta teoría ya que permite evidenciar la convergencia de tales fuerzas y su materialización en los individuos e instituciones (Park 1999, 51).

Dado lo anterior, la teoría ecológica determina como la aparición de ciertos conflictos sociales pueden relacionarse con el espacio geográfico en la medida en que aquí impere un estado de anomia producida por una falta de estructura social y sólidas instituciones, que se produce en la ciudad, entendida como el espacio donde se expresa la naturaleza humana.

1.3 Características del fenómeno de la violencia criminal en Ecuador

Según Carrión (2009), si bien la violencia es un fenómeno que siempre ha estado presente en la región, su dinámica (lógica) y expresión (tipos) han cambiado a lo largo del tiempo, esto “ha sido resultado de luchas históricas y de procesos políticos y sociales complejos, cuya contingencia es necesario restituir no solo para comprenderlas mejor sino para poder repensar nuestro presente y sus alternativas” (Candiotti M. 2009) citado de (Carrión 2009), lo anterior ha sido lo que ha moldeado las particularidades de dicho fenómeno.

Para entender como se ha configurado el fenómeno de la violencia en América Latina, resulta fundamental analizar el salto que surge en la región al culminar la década de los 80's respecto a este fenómeno. Así, se da un cambio de la violencia tradicional cuyas características son: asimetrías del poder, estrategias de sobrevivencia, cultura lúdica; hacia una violencia más moderna que incluye: internacionalización, salto tecnológico, sistema delictivo y organización, que llevó a que la violencia crezca. Este punto de quiebre se marcó por varios eventos coyunturales como la transición de la democracia que convertiría a la región en un espacio principalmente urbano, la reforma del Estado donde predominó el manejo por parte del mercado con sus implicaciones en materia de descentralización y privatización; y la globalización que “rompe con la continuidad territorial de los Estados” que produjo de manera sistemática una reforma tecnológica que acercó a los territorios y cambió la percepción del tiempo. Por otro lado, el retorno a la democracia vino acompañado de una ola de implementaciones de políticas neoliberales que generaron un deslustre de lo público, lo que conllevó al incremento en la desigualdad lo que condujo no sólo al incremento de la violencia, sino a que la misma se legitimase para la resolución de conflictos (Carrión 2009).

En América Latina, el fenómeno de la violencia ha sido una cuestión latente a lo largo de la historia, si bien su dinámica y expresiones han cambiado con el tiempo, es innegable que constituye una de las preocupaciones principales de la población. Según el BID (2020), el crimen y la inseguridad se percibe como el principal problema social de las y los ciudadanas/os en la región. En la encuesta de opinión de Latinobarómetro, en 2004 se percibía al desempleo como la principal preocupación de los individuos con una tasa de 29,3% en promedio, mientras que la criminalidad ocupaba en 9,3%. Sin embargo, esta tendencia cambia en 2015, cuando la inseguridad fue identificada como la mayor preocupación en 15 de los 18 países encuestados en la región, donde el 22,8% de la población de la región señaló a este como el principal problema social. UNODC (2019), indica que la tasa de homicidios intencionados a nivel mundial es de 6,1 por cada 100 000 habitantes, mientras que América registra una tasa de 17,2, por lo que se constituye como la región más violenta, medida en términos de homicidios dolosos del mundo.

En Ecuador, al igual que en la región, la violencia se ha constituido como un problema presente a lo largo de la historia, en años anteriores no se percibía a éste como el principal problema social del país. De hecho, los elevados grados de violencia ocurridos en los procesos de guerra civil de los países vecinos de Perú y Colombia, crearon la idea de que Ecuador era una especie de “isla de paz”, donde la violencia no era algo inherente a nuestra sociedad sino más bien un problema externo (Palomeque 2007). Sin embargo, a la luz de la evidencia de los últimos años esta percepción ha cambiado y de manera general ha perdido el estatus de territorio tranquilo que antes existía.

Para visibilizar la situación de la violencia criminal en Ecuador, se utilizará el indicador de homicidios intencionales que es el que globalmente se utiliza para determinar las áreas más violentas¹. A nivel internacional, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ha caracterizado el homicidio intencional como “la muerte ilegal causada resueltamente a una persona por otra persona” (UNODC 2013). Y a nivel nacional, la Policía Nacional conceptualiza los homicidios intencionales como: “aquellas muertes violentas cuya característica principal es que existió la intención de causar la muerte a la víctima por parte del victimario. Se contemplan dentro de homicidios intencionales a las siguientes categorías: homicidio, asesinato, femicidio y sicariato.” (OECD 2023: 6)

¹Este es un indicador internacional que permite comparar entre países y territorios el nivel de violencia, a partir de la Tasa de Homicidios, mediante el número de asesinatos por cada 100 mil habitantes.

Según datos del INEC en Ecuador a partir de 1999 los homicidios se convirtieron en la principal causa de muerte externa del país superando a los accidentes de tránsito, pasando del 16% de este tipo de defunciones en 1990 a 23,8% en 1999. Esta tendencia se ha incrementado con el paso del tiempo, haciendo cada vez más visible que este es un fenómeno latente en Ecuador. En la figura 1.1. se puede ver el incremento en casi una década:

Gráfico 1.1 Homicidios Intencionales en Ecuador (2014-2022)



Fuente: Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes, Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (DINASED) - Ministerio de Gobierno, datos INEC. 2023.

En el año 2014 se registraron 1310 homicidios intencionales, esto quiere decir que en promedio en el país murieron aproximadamente 3 personas diariamente bajo esta modalidad, mientras que para el año 2021, la suma ascendió a 2496, evidenciando que ocurrió un promedio de 6 homicidios diarios duplicando la cifra de homicidios intencionados en 7 años. La cifra cada vez es más alarmante ya que sólo en los primeros 5 meses del 2022 se han registrado más homicidios que en cada año desde 2014 como se constata en el gráfico arriba presentado. En todo el año 2022 se sucedieron 4824 homicidios, lo cual representa una tasa de 28,48 homicidios por cada cien mil habitantes (OECD 2023, 10).

El Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECD), con el fin de tener una mayor certeza sobre los homicidios intencionales del año 2023², cotejó datos obtenidos tanto del

² Pese a que la tesis establece el tiempo límite de análisis al año 2021, se realiza un alcance de la información con la que actualmente se cuenta.

Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador, los cuales los comparó con años anteriores, y los analizó sobre la base del Censo Poblacional 2022 presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Cabe señalar que, esta toma de datos se realizó debido a que el Ministerio del Interior dejó de publicar las estadísticas a partir de octubre de 2023, con lo cual se constató inconsistencias, puesto que no existe un sistema de registro de delitos estandarizado.

Esta información recabada, señala que los homicidios intencionales ocurridos en 2023 suman 8004, alcanzando una tasa de 47,25 homicidios por cada cien mil habitantes, con lo cual, el crecimiento en un año fue de 65,92%. El aumento del número de homicidios intencionales diarios paso de 13,22 en 2022 a 21,93 en 2023, hecho que convierte a Ecuador como el país más violento de Latinoamérica con excepción del Caribe.

En Quito para el año 2022 se produjeron 200 homicidios y para el 2023 asciende a 264, lo que lo ubicó en el quinto lugar de los 20 cantones con mayor número de homicidios en términos absolutos en el país. En cambio, al referir a las ciudades/cantones con más de cien mil habitantes en el país, Quito presenta en 2023 una tasa del 9,85%, ubicándose en el puesto 19 de 28 ciudades/cantones del país. (OECD 2023, 27, 30)

Frente a los datos presentados en el año 2022 la organización civil *Quito cómo vamos*, realizó una encuesta de percepción ciudadana (95% de confianza) en las ocho administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito, a 980 casos; en la cual el 39,9% manifestó que el problema que más afecta la calidad de vida como residente es la inseguridad ciudadana.

Si bien la violencia como problema social empezó a incrementarse desde finales de la década de los 80's en la región al igual que en Ecuador como se mencionó previamente, el crecimiento abrupto de los homicidios intencionados que se registra en la última década podría estar relacionado con un fenómeno particular dentro de la estructura criminal que se ha empezado a estudiar en el país en los últimos años, el narcotráfico.

Según Rivera y Bravo (2020), Ecuador había sido considerado un país de paso dentro de la estructura del narcotráfico y no realmente como un país donde se produzca droga. Sin embargo, este escenario ha cambiado en la última década por varios eventos como: La consolidación de la organización criminal mexicana en el mercado mundial de la droga y La firma del acuerdo de paz en Colombia en 2016. Siguiendo a los autores, estos cambios han llevado al país de ser considerado irrelevante para el almacenamiento y tránsito de sustancias ilícitas a ser un país cuya participación resulta crucial. La firma del acuerdo de paz entre el

gobierno de Colombia y las FARC influyó en el campo geopolítico de Ecuador en relación con el narcotráfico, porque el desplazamiento de grupos armados (grupos disidentes de las FARC y otras organizaciones criminales) se profundizó al buscar refugio en zonas fronterizas, lo que llevó a un incremento de la presencia del narcotráfico y grupos armados ilegales para los cuales la posición estratégica para el tránsito de drogas les resultó favorable. En respuesta a la presencia de grupos armados y el desplazamiento del narcotráfico, que ejercen presión sobre autoridades locales e instituciones públicas, el control en zonas fronterizas y las políticas internas de seguridad enfrentan importantes desafíos. Como plantean los autores:

Esos cambios llevan a pensar que la frontera colombo-ecuatoriana modificó la condición histórica del Ecuador como país irrelevante en el tránsito y almacenamiento. De esa forma, se ha convertido en un país que ocupa un puesto privilegiado en la cadena de valor del narcotráfico, al incrementar exponencialmente su participación en la producción, el refinamiento, el almacenamiento y el transporte de drogas ilícitas. (2020, s/p)

Lo manifestado se da como consecuencia del débil control fronterizo, ya que el fenómeno criminal parece “prosperar mejor en situaciones donde las políticas emprendidas por los Estados para mitigar una problemática son débiles” (Rivera y Bravo 2020, 10).

Esta noción ya fue mencionada en el apartado de teoría ecológica de crimen, que precisamente señala que, la institucionalidad débil propicia el descontrol social y resulta favorable para la proliferación de las estructuras criminales. Rivera y Bravo (2020), señalan que el Estado incluso puede resultar siendo un actor secundario de la criminalidad, por la debilidad de sus instituciones, la corrupción de sus políticos y la falta de recursos para generar estrategias de desarrollo.

Es evidente que, la violencia prolifera cuando hay organizaciones criminales, las cuales se ven impedidas de usar el sistema legal para hacer cumplir los acuerdos establecidos entre ellas, al margen de la ley (Wainwright 2016, 82), convirtiéndose en su único medio para recuperar territorio, medios de transporte, mercancía, etc. Así, el incremento o la disminución de homicidios responde a estrategias de competencia y rivalidad entre organizaciones criminales por controlar el suministro de droga en el país (Rivera y Bravo 2020, 22).

Esto podría ser una explicación del incremento de homicidios en el Ecuador y de los niveles de violencia. Sin embargo, determinar esto no es el objeto de esta investigación, simplemente son elementos que han empezado a considerarse por varios autores como posibles causas del incremento del fenómeno de violencia criminal en el país.

1.4 El Origen de la Seguridad Ciudadana

Así como la violencia tiene una condición histórica que ha caracterizado a este fenómeno y ha cambiado su dinámica y expresión a lo largo del tiempo, la seguridad goza de la misma condición. Aquí resulta fundamental comprender que ambas partes son caras de una misma moneda. De ese modo, a la par que la violencia ha vivido transformaciones históricas que son mencionadas previamente, las políticas de seguridad han atravesado el mismo proceso.

Una vez que culminó la Segunda Guerra Mundial, se configuró una serie de experiencias y teorías que se relacionaban con la geopolítica de la época para sistematizarse en lo que se conocería como la *Doctrina de la Seguridad Nacional*. Esta se inscribió en el marco de la Guerra Fría que se desarrolló desde 1945 por los principales centros de poder militar.

La Doctrina de la Seguridad Nacional fue un conjunto de postulados, concepciones y principios que un Estado debía llevar para garantizar el desarrollo pleno de los individuos y de la sociedad en general. Esta doctrina quería ser una condensación de todo el accionar humano tanto en la vida social, política, económica y de estrategia militar, es decir debía cubrir todos los aspectos posibles para garantizar un adecuado proceso para combatir al “enemigo interno” (Bidegain 1983, 157) citado de (Rivera 2002, 13).

Esta doctrina estaba sentada en la base de dos postulados básicos: la bipolaridad y la guerra generalizada. La bipolaridad aludió a la división del mundo en dos fuerzas opuestas: el bien y el mal. Aquí se buscaba afirmar la existencia de una guerra permanente librada entre el occidente cristiano y el oriente comunista, mismas que se expresaban en América Latina en las revoluciones efectivas o potenciales de la época en cada país de la región (Rivera 2002, 13).

La Doctrina de la Seguridad Nacional fue insistente en que estuviera establecido que el mundo contemporáneo estaba dividido en dos partes irreconciliables, el occidente cristiano y el oriente comunista. En los países de América Latina se buscaba que quede claro que la subversión provenía del enemigo comunista y que la sociedad estaba en peligro, producto de esa subversión cuyo objetivo era arrebatárle el ‘ser nacional’. En respuesta a eso, no queda otra opción que el control por parte de las fuerzas armadas, que buscaban asumir la conducción política del Estado en defensa del bien y la preservación de la seguridad. De ese modo, se intentaba militarizar al Estado y funcionamiento de la sociedad. Esta concepción del

‘enemigo común’ serviría para legitimar el militarismo en la región a partir de la década de los 60’s y conceptualizar a la militarización como única forma de seguridad estatal (Buitrago 2003). Esta doctrina se fundamentó en el hecho de que todo individuo era un amigo o enemigo del Estado, dependiendo de la postura que se tomara y que la región se encontraba en guerra permanente contra el comunismo mundial. Así se estableció que la guerra tenía un sentido global, ya que la agresión podía ser interna o externa porque el enemigo lograba penetrarse por todas partes de ese modo (Bidegain, op.cit.) citado de (Rivera 2002, 13).

De acuerdo a Rivera: “Todas las actividades individuales o colectivas eran actos de guerra a favor o en contra de la nación. Según esta doctrina, no había actos neutros, ni existía diferencia entre el estado de paz y el estado de guerra. La paz no era sino la continuación de la guerra. La paz era la Guerra Fría” (2002, 13).

Según Buitrago (2003), la distensión mundial de la segunda mitad de los años 70’s fue expresada en una capacidad bélica tecnificada y altamente móvil, esto obligaría a EEUU a replantearse su estrategia de acción en la región. En este nuevo esquema, América Latina tendría poca participación ya que no contaba con la capacitación y el personal para operar el armamento de última tecnología, lo que les quitaría a los países de la región relevancia y los dejaría fuera de competencia. Además, la preocupación por la violación de los derechos humanos en la región por parte del presidente Carter, haría que este disminuya el poder que se les había otorgado a los militares en esta época. Así, América Latina había perdido su insignia de punto estratégico en el mundo. Dado lo anterior, el fin de la tutela militar de Estados Unidos y la crisis del modelo de desarrollo latinoamericano, facilitó que concluyera la militarización de los gobiernos en la década de los 80’s. Con esto, saldrían a la luz las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares, acabando así con las prácticas de la Doctrina de Seguridad Nacional.

A principios de los años 90’s con la culminación de la Guerra Fría, se desplazarían las estrategias de seguridad hacia una nueva concepción de la misma, la *seguridad ciudadana*, fundamentada en la necesidad del Estado de garantizar la adecuada convivencia de los individuos en un territorio. La seguridad ciudadana se concibe como un conjunto de estrategias por parte del Estado para brindar protección a los ciudadanos y garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos humanos, alrededor de personas y bienes, según lo establezca el marco jurídico de cada país (Carrión 2009). O dicho sea de otro modo, según Tudela:

Es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona (2005).

De ese modo, la seguridad ciudadana como lado inverso de la violencia debe garantizar la protección de la ciudadanía, a partir del entendido de que esta función es parte del ejercicio de sus derechos, y como tal, debe reivindicarlos ante el Estado (Carrión 2009). Lo fundamental de esta definición es que expresa la necesidad de la población y la responsabilidad que el Estado tiene para garantizar la misma.

A la concepción previa de la seguridad ciudadana se debe además añadir un término complementario que se consolidó en 1994, en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El principio que inspira a este concepto es el de salvaguardar al individuo de manera integral y multidimensional y no sólo en lo concerniente a la defensa del Estado o el territorio, aquí se involucran nociones sociales, económicas, políticas, de salud, medio ambiente, donde se propone la construcción de un entorno seguro y tranquilo que propicie el desarrollo de oportunidades para las personas y favorezca al progreso de la sociedad en su conjunto (Palacios y Sierra, 2014).

La propuesta parte de generar estrategias para alcanzar una sociedad más segura a partir de la disminución de las carencias comunitarias, económicas y ambientales con el fin de combatir factores de riesgo como la pobreza que podrían generar inseguridad (García y Zambrano 2005, 65) citado de (Palacios y Sierra). Este término ayudaría a superar la concepción de la seguridad nacional para dar paso a la seguridad de la gente; de una seguridad que se ejercía a través de armamentos a una seguridad que se sustente en el desarrollo humano. En resumen, este concepto alude a “vinculación del desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad” (Tudela, 2005).

La seguridad ciudadana fue creada y analizada a partir de la construcción de dispositivos creados históricamente. Castell (2003) establece que existen tres momentos históricos para estas configuraciones en la seguridad. El primero, responde a la inseguridad pre moderna, donde la protección nacía a partir del sentido de proximidad ya sea en la familia o la comunidad. Un segundo momento, se ubica con la inseguridad interna, que surgió a la luz de las sociedades preindustriales, donde los individuos que estuvieran desafiliados de las

regulaciones colectivas, de la inscripción territorial o del trabajo representaban un peligro para la sociedad, siendo uno de sus representantes el vagabundo y en función de su represión se ubicaban las estrategias de seguridad. Finalmente, un tercer momento se ubica con la modernidad, donde el total de la sociedad se considera insegura; aquí el individuo queda librado de su suerte personal, que exige que exista un proveedor de la protección y un garante de la seguridad que sería el Estado.

En suma, las estrategias de seguridad como respuesta a la inseguridad, por el hecho de provenir de una relación de conflicto, tienen distintas formas de construirse, que además se expresan en procesos de transformación distintos. Por un lado, un proceso de transformación histórica y por el otro, unas dinámicas que se deben configurar a cada tipo específico de violencia.

1.5 Los Antecedentes de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en el Cantón Quito

Ecuador históricamente ha sido considerado un país de bajo desarrollo en América Latina, caracterizado por una sociedad de profundas desigualdades étnicas, sociales, económicas y regionales. Este escenario, que por sí sólo no era el más favorable, se vería impactado negativamente por una de las peores crisis que ha vivido el país a lo largo de su historia. Según Larrea (2004), el origen de esta crisis se da en 1998, cuando el cúmulo de tres eventos negativos: las inundaciones producidas por el fenómeno del niño en 1998; la caída de los precios del petróleo³ en 1998 y 1999 y la crisis financiera interna que se produjo en el Sudeste Asiático en 1997, provocaría la quiebra de la mayor parte de los bancos privados del país en 1999 y 2000, que colapsaron el sistema financiero. Sin embargo, al interior del país, gracias a la actitud cómplice de los gobiernos de turno este colapso se perpetró, permitiendo que las instituciones financieras declaradas en quiebra, saquen los depósitos de los cuenta-ahorristas fuera del país de manera ilegal, y se dé a su favor el salvataje bancario.

³ El petróleo en Ecuador es considerado el principal producto de exportación y sus ingresos financian aproximadamente el 28% del Presupuesto General del Estado (Observatorio de Gasto Público 2022).

En 1982, la época considerada del “boom petrolero”⁴, empezaba a finalizar y el país iniciaría una transición hacia un nuevo periodo de la historia que estaría determinado por los lineamientos de Consenso de Washington⁵. Para el año de 1990, “Ecuador había liberalizado los tipos de cambio y de interés, desmantelado su protección arancelaria, abriendo sus mercados, eliminado subsidios y desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral” (Larrea, 2004: 217).

Producto de las medidas anteriores, los problemas sociales de desigualdad, inequidad, pobreza y exclusión se acentuaron. Larrea et al, (2001), establece en 1995, que la pobreza alcanzó al 56% de la población, y al 76% en el área rural, cifras superiores a los promedios latinoamericanos. La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0,57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desigual en la región, solamente después de Brasil y Paraguay (IDB 2000). En 1994, un 57% de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (CEPAL 2002a), el analfabetismo afectaba al 10,5%, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a siete años (1995) (PNUD 2001). En 1998, el 26% de los niños menores de cinco años sufría de desnutrición crónica.

Ya para finales de los 90’s, el panorama sería aún más crítico. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional sufrió la transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Generando que en 1999 el ingreso promedio por habitante cayera en un 9%, luego de haber declinado el 1% en 1998. La crisis se tradujo en expansión del desempleo, subempleo y pobreza. El primero ascendió, en las tres principales ciudades del país Quito, Guayaquil y Cuenca, del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras que la pobreza urbana se incrementó del 36 al 65%. Finalmente, la cúspide de la crisis se dio con la masiva migración internacional: al menos 800 000 ecuatorianos dejaron el país a partir de 1998. Ante la inestabilidad económica y especulación, el Estado adoptó la dolarización oficial de la economía en enero de 2000 (Larrea 2004, 219).

⁴ El boom petrolero inició en 1972, cuando empezaron la explotación de los yacimientos petrolíferos orientales por parte del consorcio estadounidense Texaco-Gulf (Báez 1989, 145).

⁵ Según Martínez y Soto (2012), a finales de la década de los 80’s, la mayoría de países de América Latina había experimentado un fracaso en sus modelos de desarrollo, eso se dio entre varias razones por la hostilidad hacia el capital extranjero que se originó en la teoría de la dependencia, esto manifestó toda su inoperancia cuando ocurrió la crisis de la deuda externa. Por ello, se buscaría dar paso a un modelo económico más abierto, estable y liberalizado, mismo que se cristalizó con la formulación del Consenso de Washington (CW) en 1989. Aquí las reformas de política económica estaban basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura comercial y la disciplina macroeconómica.

Ahora bien, una vez establecido el contexto que antecedió al diseño e implementación de la política de Seguridad Ciudadana en Quito, donde se evidencia el escenario de profunda crisis económica y social que asentó la desigualdad que históricamente había caracterizado al país, empiezan a surgir también de manera superficial correlaciones que vinculan el crecimiento de la violencia criminal que se venía experimentando en el país desde la década de los 80's, con estos eventos. Si bien esto podría tener relación o no, lo cierto es que a finales de la década de los 90', la demanda social por nuevas estrategias de seguridad que respondieran a los escenarios de violencia que se estaban experimentando en la época, era creciente.

Aquí, es importante mencionar que antes del año 2000, en Ecuador las políticas de seguridad ciudadana eran una experiencia inédita. A partir de ese año, y como respuesta a la demanda social previamente mencionada, empiezan a surgir varias estrategias locales en las principales ciudades del país: Guayaquil, Quito y Cuenca (Pontón 2004).

En Ecuador, por mandato Constitucional los municipios no estaban facultados para emprender acciones locales en materia de seguridad. Hasta antes del 2000 la seguridad era competencia del Estado central que tenía el monopolio legal en esta materia, y este se visibilizaba a través de la Policía Nacional de manera interna y de las Fuerzas Armadas en lo relativo a seguridad externa. Sin embargo, como ya se mencionó la baja respuesta a las demandas colectivas haría que a partir de del año 2000 entraran en vigencia la labor de los gobiernos locales dada la cercanía de estos con la comunidad y las representaciones colectivas.

Si bien la Constitución de 1998, no establecía competencias explícitas para los gobiernos locales en materia de seguridad, sí se establecía la autonomía que estos tenían para crear, modificar y suprimir ordenanzas. Además, estos organismos se encuentran amparados en la ley de régimen municipal que faculta a los municipios para que generen acciones coordinadas con otras instituciones.

Es así, que en el año 2000 con la llegada a la alcaldía Quito del Gral. Paco Moncayo y cumpliendo con su principal ofrecimiento de campaña, que además sería el que le garantizaría su triunfo, se dio inicio a una serie de estrategias en materia de seguridad ciudadana que hasta la fecha no se habían visto ni en la ciudad capitalina ni en el país (Pontón 2004).

1.5.1 La Política de Seguridad Ciudadana en Quito

Una vez abordados los elementos que antecedieron a la conformación de la política de seguridad ciudadana en Quito, a continuación, se describirá el origen de la misma, así como los principios y lineamientos que la han regido a lo largo del periodo de análisis y cómo ésta se ha enmarcado en los planes estratégicos de desarrollo de la ciudad.

La política pública de seguridad ciudadana en el cantón Quito se ha constituido a través de un proceso que inició con un cúmulo de conceptos e ideas que empezaron a circular a partir de la década de los noventa en una serie de debates internacionales que buscaban darle respuesta al fenómeno de la violencia, estos debates en la mayoría de los casos se iniciaron por parte de la cooperación internacional.

El primer programa en materia de seguridad ciudadana que incidiría en el diseño de las políticas de este tipo en el mundo fue *ONU-Hábitat*, creado en el año 1996, a petición de varios alcaldes de ciudades africanas que establecieron la necesidad de enfrentar el problema de la violencia urbana a partir del desarrollo de estrategias de prevención. Este programa se ejecutó en 77 zonas urbanas de 24 países de todo el mundo, apoyando desde cooperación internacional a las autoridades locales en el diseño e implementación de estrategias de seguridad. El programa contribuyó a la generación de evidencia empírica que demostrase el papel fundamental de los gobiernos locales en el tratamiento de la seguridad urbana, así como la necesidad de generar alianzas con otros actores estratégicos.

El objetivo del mismo fue generar un enfoque sistemático y participativo en donde el análisis y la elaboración de estrategias se base en datos empíricos, además del fortalecimiento del aparato institucional (ONU- HÁBITAT 2020).

En su origen, las actividades se concentraron principalmente en ciudades africanas, sin embargo, en América Latina los asociados fueron Colombia (Bogotá) y Brasil (en varias ciudades). A partir de la creación del programa se desarrollaron varias actividades en la región como: “la Conferencia Ciudades más Seguras en América Latina y el Caribe (São Paulo 2003); el Segundo Congreso Internacional sobre Seguridad de la Mujer (Bogotá 2004); el Segundo Congreso Internacional sobre Jóvenes Urbanos en Riesgo (Monterrey 2004)” (Torres 2008 27).

Aunque el programa no tuvo actividades directas en el Ecuador en sus inicios, el intercambio de información que existió, generó incidencia en la definición del discurso respecto a las políticas públicas en seguridad en el país, así como en la construcción de las agendas locales (Torres 2008, 27).

Dada toda esta corriente de políticas públicas en seguridad ciudadana en el discurso de los organismos multilaterales de la región y el mundo, y el reconocimiento de la importancia de incluir estos temas en las agendas locales, surge en la ciudad, el Plan Quito siglo XXI como la estrategia de gobierno para el periodo comprendido entre 2000-2004.

En este plan el problema de la inseguridad se percibe como estructural y responde a la dinámica inequitativa y excluyente de la sociedad. De ese modo dentro de la política pública se ubica en el eje social y se rige por los principios de justicia, equidad y corresponsabilidad, que serían los lineamientos básicos para la construcción de la política pública de esa época (Pontón 2004).

Ahora bien, en el 2004 y con miras a garantizar la sostenibilidad en el tiempo del Plan de Gobierno para Quito, surge el Plan Equinoccio 21 Quito hacia el 2025, con cuatro ejes fundamentales: político, económico, social y territorial. Este Plan se ejecutó bajo la dirección del entonces alcalde de Quito, Paco Moncayo, donde se establecía que este documento debía servir como una “(...) carta de navegación para cualquier alcalde y administración que venga en el futuro y como instrumento de rendición de cuentas de la autoridad a la ciudadanía” (Municipio de Quito 2004).

Ahora bien, dentro de este plan que supone el instrumento macro de política pública para Quito y que abarca en su mayoría el período de análisis de esta investigación, la política de seguridad ciudadana se encuentra diseñada de la siguiente manera. Dentro del eje social se encuentra el programa de seguridad ciudadana, cuyo objetivo estratégico es “crear un entorno de estabilidad y confianza, donde las personas y organizaciones puedan alcanzar un adecuado nivel de vida a través del control efectivo de la violencia en todas sus expresiones” (Municipio de Quito 2004).

El proyecto de seguridad ciudadana para enfrentar a la violencia criminal está orientado de la siguiente manera:

- Participación Ciudadana para el control de la violencia y organización social y comunitaria de prevención.
- Fortalecimiento de los valores, institucionales y operativos de la Policía Nacional; desarrollo organizado de la Policía Comunitaria y aumento de la confianza ciudadana en la Policía.
- Cobertura integral del territorio del Distrito Metropolitano de Quito con el sistema ojos de águila.
- Observatorio Metropolitano de la Seguridad Ciudadana.

- Sistema Distrital Centros de rehabilitación Social.

Una vez que los lineamientos a seguir para la política de seguridad estuvieron sentados en los planes de desarrollo, uno de los primeros pasos para empezar a implementar la política de seguridad y a conformar el sistema que la respalde fue la firma del convenio con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2002, un acuerdo de cooperación técnica para producir un intercambio de información entre Bogotá y Quito, producto de esto se crearía el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Este observatorio sería el resultado de una organización interinstitucional entre el Municipio de Quito, la Policía Nacional, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Fiscalía Nacional, el INEC y la Dirección Nacional de Género, constituyendo a Quito como la primera ciudad de Ecuador que contó con un observatorio de este tipo, cuyo objetivo sería conocer la situación de la violencia y delito que ha afectado a la ciudad.

Este esfuerzo fue motivado por la necesidad de los actores previamente mencionados de tener un sistema de información fiable y accesible; antes de su implementación el Municipio de Quito no tenía acceso a la información delincencial de la Policía Nacional, por consiguiente, existía un registro fraccionado, y pérdida de la información que generaba un sistema de información institucional desarticulado que no permitía se evidencie los indicadores delictuales en el cantón Quito.

Para el año 2003, el PNUD apoyó la continuación de la construcción de la política de seguridad ciudadana, a través de la contribución técnica para conformar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana (SMSC) y la Elaboración del Plan de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito (Torres 2008, 27).

El SMSC se oficializaría en 2006 con la con la ordenanza No.0201 que estableció a la violencia como una relación social que surge en el conflicto y que se constituye en el marco de un proceso histórico concreto, afectando así a los actores sociales e instituciones; misma que para impedir que se propague en una serie de hechos delictivos debe abordarse desde cada uno de sus componentes, por lo que era indispensable la conformación de un sistema que abarque a todas las instituciones que se relacionan con la seguridad ciudadana. De ese modo, esta ordenanza tuvo el objetivo de determinar que las instituciones del Estado y las personas naturales y jurídicas que tengan relación con la seguridad ciudadana conformasen el sistema, con el objetivo de garantizar el respeto al derecho ajeno y la minimización de las amenazas de violencia en la ciudad (Concejo Metropolitano de Quito 2006).

Si bien este sistema, se oficializó en 2006 con la ordenanza, este fue el producto de una serie de gestiones iniciadas en 2000 en la administración de Paco Moncayo que se concentrarían en las siguientes acciones:

La creación de la Tasa de Seguridad Ciudadana para financiar el proceso de concreción del sistema; La Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana para administrar la tasa; un Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana para depurar el manejo de información estadística sobre temas considerados de importancia en esta problemática; creación de Centros de Equidad y Justicia para acercar la justicia a la comunidad y ofrecer una atención integral a los problemas de violencia intrafamiliar; y, equipamiento policial entre otras acciones (Torres 2008).

Lo anterior ha conceptualizado a la seguridad ciudadana en el cantón Quito como “no temer una agresión, saber respetada la integridad física, poder disfrutar la privacidad del hogar y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión” (Torres 2008), esto ha permitido que se genere una vinculación entre la seguridad ciudadana y la cohesión social, que busca fomentar una acción público privada, garantizando el pleno uso de la libertad.

En la implementación de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito han existido dos áreas principales que han configurado el desarrollo de la misma: la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Concejo Metropolitano (en adelante la ‘Comisión’) y el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana (en adelante el ‘Consejo’. La Comisión es la encargada de “contribuir a la aprobación de políticas de seguridad y convivencia ciudadanas, así como de las políticas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables de acuerdo a las leyes vigentes” (Ordenanza 201, Art. II-10). Mientras que el Consejo tiene la competencia de “coordinar las acciones municipales con la fuerza pública y con las entidades involucradas para procesar las demandas que las organizaciones de la sociedad civil formulen, relacionadas con la seguridad y la convivencia social” (Ordenanza 201, Art. II-15). Estas instancias que han regido y configurado la implementación de la política de seguridad ciudadana permiten evidenciar que la misma ha tenido un carácter interinstitucional desde el principio.

Como se puede observar, este proyecto buscaría fortalecer la política preventiva en materia de seguridad ciudadana, a la vez que intenta generar una institucionalidad articulada para el control de la violencia.

Es importante destacar, aunque en del periodo de análisis de la investigación han existido varias administraciones con distintos tintes políticos, los dos planes previamente mencionados han sido las directrices principales a las que cada plan del gobierno de turno ha tenido que ajustarse para diseñar sus estrategias en materia de política pública. Además, resulta indispensable hacer una aclaración más, si bien en este apartado se describen los lineamientos principales del proyecto de seguridad ciudadana, así como el sistema de seguridad, en el capítulo 3 se desarrollará con mayor detalle todos los elementos que constituyen la política pública de seguridad ciudadana en Quito, tantos los económicos, nodales, institucionales y de organización.

Capítulo 2. Esquema Teórico y Metodológico para el Análisis de la Política de Seguridad Ciudadana

Las “luchas históricas y procesos políticos” sólo pueden ser comprendidos bajo una concepción de la violencia como relación social, y no a partir de los atributos, factores o causas tan en boga de la actualidad.

-Fernando Carrión.

Este apartado aborda el enfoque neo institucional o también llamado nuevo institucionalismo como un esfuerzo para explicar el origen de una política. Este marco será la herramienta utilizada para analizar la configuración institucional que permitió que se instaure la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito.

2.1 El Enfoque Neo institucionalista en el análisis de las Políticas Públicas

Las instituciones entendidas como las reglas de juego que rigen a una sociedad, brindan un marco de comprensión adecuado que permite abordar el análisis de las políticas públicas. De ese modo y desde esta perspectiva es posible resolver interrogantes sobre la función promotora o restrictiva que las reglas de juego tienen para resolver problemas sociales. Particularmente el enfoque neo institucional permite identificar cómo surgen y se institucionalizan las políticas públicas, ya que este otorga una importancia a los procesos de desarrollo de las decisiones políticas en su evolución.

Para poder realizar un análisis institucional resulta esencial comprender a las instituciones. Para ello hay que saber qué son, cómo y por qué se crean y sostienen, y qué consecuencias generan en diversos entornos. El entendimiento de cualquier cosa requiere un proceso de aprendizaje de lo que hace, cómo y por qué funciona, cómo crearla o modificarla y, finalmente, cómo transmitir ese conocimiento a otros. Definidas de manera más apropiada por Ostrom, las instituciones son “las prescripciones que los seres humanos utilizan para organizar todas las formas de interacciones repetitivas y estructuradas, incluidas las de las

familias, los barrios, los mercados, las empresas, las ligas deportivas, las iglesias, las asociaciones privadas y los gobiernos a todas las escalas” (2005, 3).

Para estudiar a las instituciones no es suficiente analizar las interacciones que se dan en el edificio social; resulta indispensable además evaluar la incidencia institucional que existe en el nivel más cercano de la vida de las personas. La perspectiva micro cobra importancia en este tipo de análisis ya que un conjunto de reglas puede variar entre casos concretos. De ese modo, los acuerdos específicos que se desarrollen en una determinada política pública se ven condicionados por las decisiones propias que resultan de la interacción del subconjunto de actores institucionales que intervengan en la misma. Por ello, se dice que el enfoque neoinstitucional se centra en los detalles (Eslava 2010).

Al momento de hablar de nuevo institucionalismo, se reconoce la existencia de una versión previa que fue sujeta a modificaciones. El viejo institucionalismo constituyó una contribución para el entendimiento de la dinámica política y la formación de políticas públicas, dado su carácter descriptivo que ponía énfasis en los detalles de la institución, así como su efecto en el comportamiento de las personas como de las mismas instituciones. Sin embargo, este tenía una limitación y eran “los supuestos conductistas y de la teoría de la elección racional que se caracterizan por un “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo” (Farfán 2006, 89). La metodología del viejo institucionalismo estaba orientada por la observación intentando describir y comprender de manera concreta el mundo que lo rodea. El nuevo institucionalismo nació como una forma de retomar las virtudes del viejo institucionalismo considerando las limitaciones de la elección racional y del análisis conductista. El nuevo institucionalismo debe su nombre a James March y Johan Olsen en 1984, quienes buscaron incorporar el análisis empírico dentro de la teoría política, a través del desarrollo de métodos analíticos más adecuados, donde se tome en cuenta a la estructura y organización social, más que la conducta individual, estableciendo una relación de reciprocidad entre la acción social y el entorno sociopolítico y económico (Eslava 2010).

Dado lo anterior, el neo institucionalismo se asocia con la presencia de un interés en la estructura del sector público. Ampliando esta concepción, según Eslava (2010, 101):

Se asume a la institución como rasgo estructural de la sociedad, o forma de gobierno que trasciende al individuo e implica interacción predecible según las relaciones específicas que existen entre los actores: estable en el tiempo, influyente en el comportamiento individual y garante de valores compartidos. Así mismo, es importante destacar que otro rasgo común de los neo institucionalismos consiste en llevar a cabo análisis que permitan tener la capacidad de

recomendar los cambios necesarios para configurar un nuevo marco institucional que posibilite la obtención de mejores resultados sociales, así como predecir el desempeño futuro del conjunto de interacciones objeto de estudio.

Ahora bien, para que se pueda llevar a cabo un análisis de las políticas públicas desde un enfoque neo institucional, este debe cuestionar la estabilidad de las reglas formales e informales, los posibles conflictos que pudieran surgir entre ellas y la influencias que las mismas pudieran ejercer sobre la conducta política de los actores (Subirats 2008). Para lo cual, se deben tomar en cuenta los mecanismos de control, la interacción entre actores e instituciones para implementar decisiones, los resultados que produzcan la política y su efecto en el diseño institucional (Eslava 2010, 105). Así, el análisis institucional de las políticas no permite que exista una aproximación improvisada, se necesita rigor en el análisis y una delimitación adecuada del objeto de estudio.

2.2 La Compresión Histórica de la (in) seguridad: Una cuestión de Método

Como se menciona en el capítulo previo, la violencia es un proceso histórico que con el pasar de los años ha moldeado sus particularidades, de ese modo su presencia actual no es otra cosa que una consecuencia de todos los sucesos anteriores. Del mismo modo, en que la violencia tiene esta connotación histórica su contraparte la seguridad también, ya que estas dos son parte de una misma ecuación compleja (Carrión 2009). Así que para su análisis resulta fundamental entender que tanto la violencia como la seguridad son producto de luchas históricas y de procesos sociales y políticos complejos, cuya probabilidad de ocurrencia se debe estudiar con el fin de poder determinar alternativas presentes y futuras (Candioti, M. 2009) citado de (Carrión 2009).

Tanto el fenómeno de la violencia como las políticas dirigidas a su control comprenden una pluralidad de actores, con distintos intereses políticos, económicos y sociales, de allí que la consideración histórica sea el punto de partida metodológico para la comprensión de ambas partes. No es posible entender a la violencia fuera de sus condiciones históricas de origen y desarrollo, ya que la violencia actual no es igual que la de décadas pasadas, en el mismo sentido este fenómeno no es igual en el continente americano que en el europeo. Además, las políticas diseñadas para combatirla también cambian con el lugar y el tiempo, porque tal y como señala Carrión (2009) “son, sin duda, fenómenos históricos, que tienen historia”.

Según Carrión (2009) para entender la violencia a partir de su condición de relación social y no reducirla simplemente a la visión instrumental, es fundamental asumir dos consideraciones históricas: en primer lugar, el contexto en el cual se ha producido los hechos violentos y en segundo lugar las políticas que se han diseñado para controlar este fenómeno.

2.3 El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional

Los apartados previos muestran como en el nuevo institucionalismo la dinámica social es puesta en el centro del análisis institucional dejando de lado la conducta individual estrictamente competitiva y maximizada, con el objetivo de prestar mayor atención al comportamiento de las personas que permite alcanzar soluciones de cooperación social. El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (DAI), es el elemento analítico que guie la forma en que se define y discute el problema de investigación.

Según Ostrom (2007), uno de los desafíos existentes en las teorías institucionales a la hora de ser aplicada en los entornos políticos es la forma en que los conceptos se adaptan a estrategias de observación confiables. Si bien, Ostrom y Polski (1999), establecen que instituciones son elementos inherentes de la vida social que gobiernan nuestras vidas de manera fundamental, señalan que su inclusión en el análisis de las políticas es relativamente reciente y esto se debe a la dificultad que existe para analizarlas debido a que son elementos abstractos e invisibles en el entorno político. Crawford y Ostrom (1995) definieron a las instituciones como un conjunto de reglas, normas y estrategias que son utilizadas en situaciones repetitivas, esta definición mejora las múltiples concepciones existentes que son difusas y opacas y a veces conflictivas existentes en la literatura respecto de las instituciones. Ostrom (2007, 23-25) hace énfasis en que la misma es difícil de observar ya que el concepto ocurre a través de múltiples escalas y opera de forma interdependientemente en diversas configuraciones, de distintas formas y usos. Las instituciones pueden desarrollarse de manera formal a través de leyes, políticas o procedimiento, o por el contrario pueden surgir informalmente como normas, prácticas operativas o hábitos. Estas se pueden dar solas o en un conjunto de arreglos relacionados, son mecanismos que calibran el comportamiento de dos o más individuos o grupos de individuos en una situación que requiere coordinación (Hurwicz 1994).

Otro de los desafíos que presenta el análisis institucional de las políticas es su complejidad. Para hacer un análisis de este tipo se necesita el conocimiento de varias perspectivas, las

actividades se desarrollan en múltiples niveles y cualquier situación que involucre a una política termina por afectar a otra. Por ello para analizar una política desde un análisis institucional se debe tomar en cuenta múltiples disciplinas, múltiples niveles de actividad y múltiples situaciones, ya que un fenómeno social siempre es complejo y no se limita a una disciplina individual (Ostrom y Polski 1999).

Finalmente, el último desafío para este tipo de análisis es evitar tomar un “enfoque modelo”, es decir tomar una política exitosa y utilizarla como ejemplo para el desarrollo de nuevas políticas con este plano (Korten 1980). El problema con esto es que una política exitosa puede tener efectos distintos cuando se cambia el entorno político, social y económico. En resumen, Ostrom y Polski (1999) señalan que:

Las instituciones delimitan la capacidad de cambio social. Son importantes precisamente porque son construcciones intencionales que estructuran la información y crean incentivos para actuar o no actuar en una situación particular, imponiendo así restricciones sobre el rango de comportamiento posible y factible, estas reformas interactúan con las condiciones físicas y culturales. Las instituciones crean incentivos para el desarrollo social. Este comportamiento genera patrones observables de interacción, que, a su vez, producen los resultados de las políticas.

La necesidad de integrar esta multiplicidad de factores para el análisis institucional de las políticas fue la motivación para el desarrollo del DAI. Ostrom y Polski (1999) establecen que, si se desea evaluar una política, se debe tener una forma sistemática de analizar los acuerdos existentes que se desarrollaron para enfrentar un problema social. Así este marco se presenta como una herramienta metodológica que permite realizar tal evaluación.

El DAI es un método sistemático que se utiliza para organizar el análisis de las políticas. Este ayuda a analistas a estudiar situaciones sociales complejas y descomponerlas en conjuntos manejables de actividades prácticas. Una vez que se define una política, pregunta o problema, el enfoque del análisis está en el comportamiento, en el campo de la acción, que incluye la situación de acción, de los individuos y grupos (actores) que están involucrados.

En suma, los actores están caracterizados por un conjunto de variables que se relacionan con las valoraciones que hacen, los recursos de los que disponen y la información que utilizan para tomar decisiones. Los actores se involucran en situaciones (que tienen participantes, roles, nexos, información, costos y beneficios), estas situaciones configuran la arena de acción que es el "espacio social en donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios,

resuelven problemas, se dominan unos a otros, sienten culpa o luchan, entre muchas otras cosas" (Ostrom 2005, 829)

2.3.1 El Uso del Marco DAI para el Análisis de las Políticas

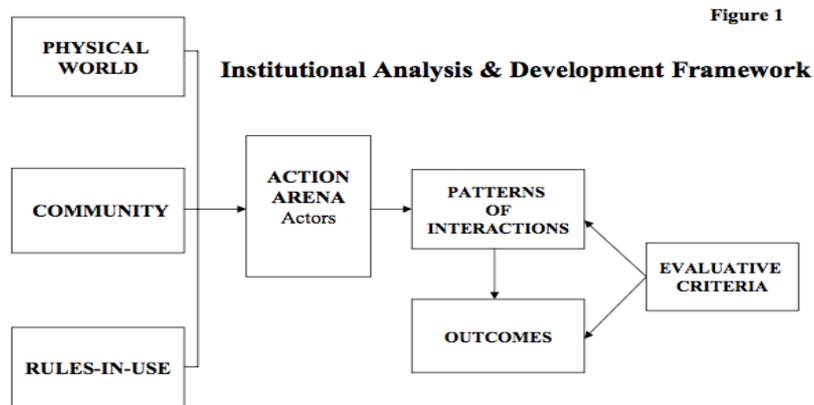
Para realizar el análisis institucional de una política, el DAI presenta una serie de pasos que se utilizan a manera de guía para direccionar la investigación. Este no es excluyente de otras técnicas, pero proporciona los elementos para sintetizar el trabajo e identificar los resultados de la política. Ostrom y Polski (1999), establecen que el DAI se utiliza como una herramienta de diagnóstico para revisar los objetivos de la política, evaluar sus resultados, comprender la estructura de incentivos de la misma, información, o desarrollar iniciativas para su reforma. Este enfoque resulta adecuado para analizar políticas que se encuentran bien establecidas.

Paso 1: definir el objeto de análisis de la política

Para desarrollar el Marco de Análisis Institucional se usará como referencia las ideas desarrolladas por Ostrom y Polski (1999). El primer paso para el desarrollo del DAI es la definición del objetivo de análisis político y el enfoque analítico, para lo cual existe dos maneras de abordar esta labor. El primer enfoque, se trata de un análisis retrospectivo, que se desarrolla de la siguiente manera:

Utilizando el marco como herramienta de diagnóstico, donde se trabaja hacia atrás a través del diagrama de flujo para reafirmar o revisar los objetivos políticos, evaluando los resultados de la política y comprendiendo la estructura de información e incentivos, o el desarrollo de iniciativas de reforma (Ostrom y Polski 1999, 9).

Figura 2.1 Diagrama de flujo para reafirmar o revisar objetivos políticos



Source: Ostrom, Gardner, and Walker, 1994

Por otro lado, un segundo enfoque para definir una cuestión u objetivo político y aplicar el marco DAI, se realiza a través de una análisis prospectivo, esto implica especificar una actividad político-económica y luego trabajar hacia adelante en lugar de hacia atrás a través del marco, aquí se empieza describiendo los atributos físicos y materiales, se sigue con los atributos de la comunidad, las normas de uso, un análisis detallado del ámbito de actuación, las pautas de interacción y finalmente los resultados.

Para el desarrollo de esta investigación se realizará un análisis prospectivo ya que se pretende entender desde el inicio cómo se configuró la política de seguridad ciudad en Quito, los acuerdos que se establecieron para conformar la misma y posterior a eso, sí se evaluarán los resultados que ésta ha producido en el periodo de análisis.

Paso 2: analizar las condiciones físicas y materiales

El paso anterior del DAI plantea que se debe elegir un enfoque según cómo se haya planteado la pregunta de investigación y el aspecto que se quiera analizar de una política, una vez se ha determinado el enfoque, se da paso al desarrollo del marco como tal, para lo cual, siguiendo el diagrama de flujo arriba presentado, se empezará por determinar las condiciones físicas y materiales de la política en cuestión.

Las condiciones físicas y materiales son capaces de incidir en la situación política y pueden limitar los arreglos institucionales. Las condiciones físicas y materiales son los recursos y capacidades humanos y físicos que intervienen en la producción y provisión de bienes y servicios. Aquí se encuentran incluidos los factores de producción como el trabajo, capital y

tecnología, así como fuentes de financiación, almacenamiento y canales de distribución. Este apartado resulta importante porque permite especificar las condiciones que tienen implicaciones significativas para el diseño de políticas públicas, la política y la acción colectiva, que son aspectos críticos del proceso de elaboración de políticas. El tipo de preguntas que aquí se debe realizar para estas condiciones son:

- ¿Cómo se proporciona este bien o servicio?
- ¿Cómo se produce este bien o servicio?
- ¿Qué recursos físicos y humanos se requieren para proporcionar y producir este bien o servicio?
- ¿Qué tecnologías y procesos se requieren?
- ¿Cuál es la escala y el alcance de la actividad de provisión y producción?

Siguiendo la teoría económica estándar, la naturaleza económica de un bien o servicio puede determinarse por dos atributos: 1) la medida en que puede controlarse el acceso al consumo (excluidibilidad), y 2) la medida en que el consumo de una persona reduce la oferta disponible para los demás (rivalidad).

Tabla 2.1 La Naturaleza Económica de un Bien o Servicio

	Alta Excluidibilidad	Baja Excluidibilidad
Alta Rivalidad	Privado	Uso común
Baja Rivalidad	Peaje	Públicos

Fuente: Ostrom y Polski (1999)

El consumo de bienes y servicios es más o menos sustraíble o excluible en función de las características físicas de un bien o servicio, la tecnología de producción disponible, la escala y el alcance de la actividad y otros aspectos del sistema de producción, incluidos el almacenamiento y la distribución.

Una vez identificada la naturaleza económica de la actividad política, pasamos a diferenciar las actividades de producción de las de prestación. La producción se refiere a todas aquellas actividades que implican la transformación de insumos en productos. La provisión se refiere a

las actividades asociadas a las actividades de financiación y distribución. Analizar la naturaleza económica de una actividad política y distinguir entre actividades de provisión y de producción nos dice bastante sobre qué recursos, capacidades y mecanismos de coordinación son necesarios para aplicar eficazmente una política.

Paso 3: Atributos de la comunidad

Los atributos de una comunidad son características de la misma que afectan a una situación de acción, estos son, las características demográficas de la comunidad, las normas socialmente aceptadas, el grado de comprensión que los actores que intervienen en ella comparten sobre las actividades en el área de la política y la medida en que los participantes potenciales (sus creencias, valores y preferencias sobre las estrategias y los resultados son homogéneas). El tipo de preguntas que se deben realizar para determinar los atributos de la comunidad son los siguientes:

- ¿Qué conocimiento e información tienen los participantes sobre la relación entre políticas y estrategias, acciones y resultados orientados?
- ¿Cuáles son los valores y preferencias de los participantes con respecto a las estrategias para lograr resultados, así como los resultados mismos?
- ¿Cuáles son las creencias de los participantes sobre la relación entre las estrategias, acciones y resultados?

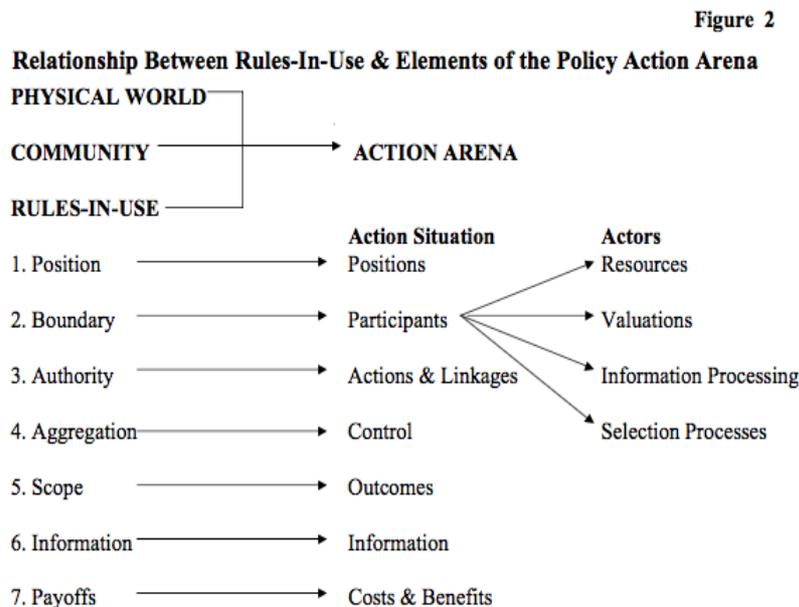
Ostrom y Polski (1999) son enfáticas en señalar que la investigación sobre la comunidad y los atributos culturales es una tarea de alta complejidad ya que la veracidad de conclusiones que de este apartado se derivan son frecuentemente controversiales. Sin embargo, las autoras señalan que es imperativo que los analistas de políticas hagan un esfuerzo por comprender el contexto cultural de la actividad política en la forma en que las participantes que interactúan dentro de la misma la entienden.

Paso 4: Análisis de las reglas de uso

Las reglas que se deben considerar en este tipo de análisis están ligadas con los elementos de la situación de acción. Es el conjunto necesario de reglas para explicar las acciones, interacciones y resultados relacionados con las políticas. Los tipos de reglas que

consideramos se corresponden con los grupos de elementos que analizamos en la situación de acción política.

Figura 2.2 Reglas a considerar en análisis de la situación de acción



Fuente: Ostrom y Polski (1999)

Si bien cada paso dentro del marco analítico es necesario para un adecuado desarrollo, este resulta fundamental porque se debe recordar que el enfoque del análisis institucional se basa en la comprensión de las reglas formales e informales que afectan el comportamiento en la situación de acción. Estas reglas son las que se usan de manera común por los participantes que intervienen en la arena de acción. Las reglas que se deben considerar son:

- **Posición:** estas especifican el conjunto de posiciones o roles que los participantes asumen en una acción, situación, y el número y tipo de participantes que ocupan cada puesto.
- **Límite:** estas son consideradas como reglas de entrada y salida, aquí se especifica qué participantes ingresan o dejan los puestos y cómo lo hacen.
- **Autoridad:** aquí se especifican las acciones que los participantes pueden tomar dependiendo la posición que ocupen.

- **Ámbito de Agregación:** ésta determina las decisiones que se toman en una situación de acción.
- **Alcance:** aquí se establece la jurisdicción de los resultados y si estos son o no definitivos.
- **Información:** determinan el tipo y la cantidad de información que disponen los participantes.
- **Pago:** aquí se determinan los costos y beneficios que surgen de en el campo de acción.

Paso 5: Análisis Integrado

Como se menciona previamente en este tipo de análisis el centro se ubica en la arena de acción. La arena de acción hace referencia a un espacio conceptual en el que los actores se informan a ellos mismos, consideran los cursos de acción alternativos, toman decisiones, actúan y experimentan las consecuencias de estas acciones. Los participantes presentes en esta situación, los roles que desempeñan, las acciones que toman, se ven afectadas por factores en el mundo físico y material, la comunidad y reglas en uso. La arena de acción tiene dos aspectos: la situación de acción y los actores que interactúan en dicha situación. Para el análisis de la situación de acción se pueden plantear las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las posiciones o roles que juegan los actores en esta situación?
- ¿Quiénes son los participantes?
- ¿Qué acciones pueden tomar los participantes y cómo se relacionan las acciones con los resultados?
- ¿Cuál es el nivel de control que tiene cada participante sobre la acción en esta situación?
- ¿Qué resultados son posibles en esta situación?
- ¿Qué información sobre la situación de acción está disponible para los participantes?
- ¿En qué costos y beneficios incurren los participantes cuando actúan en esta situación?

Por otro lado, para la toma de decisión de los actores se debe tomar en cuenta:

- Recursos
- Valoraciones
- Procesamiento de información
- Procesos de selección

Para tener en cuenta las consideraciones que se deben realizar respecto a los actores Ostrom y Polski (1999) indican que:

Las opciones de decisión de los actores a menudo están influenciadas por el acceso a las existencias de capital, mano de obra, conocimiento, tecnología, tiempo e influencia social. Estos recursos dotan a los actores de la capacidad de actuar de manera unilateral, bilateral o multilateral, en horizontes de corto, mediano y largo plazo. Esta capacidad determina fundamentalmente la fuerza relativa de un actor o grupo de actores. El grado en que la fuerza relativa se puede ejercer para eludir o cambiar las reglas existentes es en sí mismo una función de arreglos institucionales de orden superior.

Paso 6: Análisis de los patrones de interacción

Los patrones de interacción están constituidos por las características estructurales de una situación de acción y la conducta de los participantes que resulte de esta estructura. Cuando en las acciones políticas existe poca a nula incertidumbre, resulta fácil para los analistas hacer predicciones sobre posibles patrones de comportamiento de los participantes. Sin embargo, la complicación en este paso radica en que la mayoría de situaciones políticas no son fáciles de predecir. Los participantes por lo general no toman decisiones independientes, de hecho, estas son direccionadas por un contexto de normas comunitarias que pueden cambiar la estructura de la situación. En este proceso se pueden ir diseñando nuevas instituciones y organizaciones, además se espera que los participantes aprendan sobre los resultados de acciones pasadas y cambien sus estrategias con el paso del tiempo. Por ello se dice, que cuando las situaciones son menos restringidas los análisis suelen hacer inferencias débiles respecto del comportamiento de los participantes. Sin embargo, las inferencias débiles aún pueden proporcionar información importante para el análisis de una política.

Paso 7: Análisis de los resultados

Cuando se analiza una política, en realidad se está analizando todo el desempeño de un sistema de políticas. Por ello, se necesita algún objetivo o principio para la comparación. Si bien varias políticas ofrecen una línea base que se construye en la etapa inicial de su diseño, en muchos casos esto no ocurre y son los analistas los que deben proporcionar los criterios que tomaran en cuenta para realizar dicha evaluación. Si bien hay varios aspectos que se

pueden tomar en cuenta a la hora de realizar una evaluación Ostrom y Polski (1999) plantean seis preocupaciones a tomar en cuenta:

Eficiencia económica: En la fase de diseño de una política se debe considerar con frecuencia los incentivos que existen para realizar una producción eficiente. Técnicamente hablando, un resultado es eficiente si el costo marginal de producir una unidad es igual a su precio. Sin embargo desde una perspectiva de bienestar social, se hablada de eficiencia cuando el beneficio social marginal es igual al costo social marginal. Otra medida aceptada pero menos estricta para medir eficiencia es la rentabilidad, producir un bien o servicio al menor costo posible. Sin embargo, es importante considerar que muchas políticas no se prestan para realizar un análisis económico estricto, ya que los precios pueden no ser fácilmente observables o los insumos no pueden ser valorados con precisión, esta complicación surge principalmente al momento de producir un bien público que sea no rival y no excluyente, como es el caso de la seguridad ciudadana, que comprende varias cuestiones dentro de una política, y que no se otorga de manera directa como es el caso por ejemplo de un kit escolar que resulta más fácil de cuantificar.

Equivalencia fiscal: Este principio establece que aquellas personas que obtienen mayores beneficios de una política deben incurrir en mayores costos. Esta forma de evaluar es posible siempre y cuando exista una forma de estimar los costos y los beneficios de una determinada política.

Equidad Distributiva: En este principio se establece que los individuos contribuyen al costo de los bienes y servicios con base en su capacidad para pagarlos. Este apartado puede estar en conflicto con la equivalencia fiscal ya que esto depende de la distribución del ingreso que haya en una sociedad.

Rendición de Cuentas: Otra forma de analizar el desempeño de una política es la rendición de cuentas de la misma. Las preguntas que se deberían plantear aquí son: 1) la medida en que el contexto político facilita el intercambio de información o la transparencia a bajo costo, 2) la capacidad o habilidad relativa de los participantes para evaluar las acciones de otros en la situación política, y 3) la medida en que los participantes tienen acceso fácil a los mecanismos que les permiten monitorear y sancionarnos unos a otros. Si hay desequilibrios en cualquiera de estas áreas, la rendición de cuentas no será adecuada. Y sin rendición de cuentas, no puede haber control de un comportamiento oportunista.

Moralidad general: la rendición de cuentas además ayuda a determinar si existe un comportamiento moral, es decir si los participantes pueden o no confiar entre sí para el desarrollo de la política.

Adaptabilidad: Este alude a la capacidad que tenga un sistema de políticas de adaptarse al cambio dado un contexto determinado.

2.3.2 Perspectiva Metodológica

Como se establece previamente para el desarrollo del análisis de la Institucionalización de la Política de Seguridad Ciudadana en Quito, se utilizará el DAI. Los marcos analíticos son herramientas que, en primer lugar, permiten comprobar teorías y además establecer proposiciones acerca de cómo se piensa que se relacionan dos o más variables entre sí. Para este caso en particular, este permitirá organizar de manera esquemática y clara las preguntas que relacionan la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito y los resultados que se han obtenido de la misma. Para conseguir este objetivo es preciso establecer la perspectiva metodológica que seguirá esta investigación. Según Taylor y Bogdan (1987) la metodología establece la manera en que enfocamos los problemas y buscamos su respuesta, específicamente en las ciencias sociales esto alude a la manera en que realizamos una investigación. De ese modo, los autores establecen que la perspectiva metodológica se determina por “nuestros supuestos, intereses y propósitos”.

Lo anterior, deja ver que no se puede hablar de metodología sin considerar la perspectiva que el investigador tiene de un fenómeno social, ya que la metodología alude específicamente a un conjunto de pasos a seguir para realizar una investigación, es también "un modo de encarar el mundo empírico" donde el "el investigador aporta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones” (Rodríguez 2004). Por lo que el investigador conduce ésta hacia donde el considera se encuentra el resultado que permite corroborar o no la hipótesis que se ha planteado, porque incluso si esta no se establece de manera explícita siempre existirá una idea inicial que guía la investigación. A continuación, se describe de manera clara la metodología para esta investigación, donde se establecen objetivos, métodos y fuentes de la información para el análisis.

2.4 Metodología

Objetivo General:

El principal objetivo de esta investigación es Analizar la dinámica de la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito en el período 2000-2021 como una respuesta al fenómeno de la violencia criminal.

Objetivos Específicos:

- Explorar las variables exógenas que intervinieron en el proceso de institucionalización de la política de seguridad ciudadana en Quito.
- Determinar las decisiones que tomaron las y los actores para institucionalizar la política de seguridad ciudadana y cómo estas decisiones se vieron afectadas por las variables exógenas de la política.
- Evaluar el desempeño de la política de seguridad ciudadana a través de los factores asociados a la violencia criminal.

Para llevar a cabo este objetivo, se utilizará el método mixto, para tener una mejor perspectiva de cómo se dio el proceso de institucionalización de esta política y como se ha adaptado con el paso de los años para responder a un fenómeno tan cambiante como es la violencia criminal. En este tipo de métodos se combinan información cualitativa y cuantitativa para desarrollar el análisis. Recordando a Hernández et al (2010), el enfoque cualitativo busca expandir la información, mientras que por el contrario el cuantitativo pretende medir con precisión la variable de estudio o presentar información exacta del foco de análisis. Así, el método mixto representa un grado de interacción entre ambos enfoques, donde estos se entremezclan en todo el proceso de investigación. Si bien, con este tipo de métodos se agrega un grado de complejidad a la investigación, enriquece al estudio ya que contempla las ventajas de ambos enfoques. En esta investigación va a primar el método deductivo, ya que a partir de las teorías existentes se derivan hipótesis y con los resultados se corroboran estas hipótesis o si son consistentes entre ellas, apoyando evidencia a su favor, caso contrario se descarta y se busca una explicación apropiada.

Ya que el objetivo de los marcos analíticos es establecer las proposiciones acerca de cómo se piensa que se relacionan las variables interventoras, los investigadores desarrollan las mediciones, recogen datos y usan distintas técnicas de recolección para evaluar los vínculos

entre estas variables. Para esta recolección se utilizará tanto métodos cuantitativos como cualitativos. En relación con los métodos cuantitativos, se realizará un análisis de estadísticas descriptivas que utilizarán bases de datos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito y se complementan con estadísticas oficiales. Mientras que por el lado de los métodos cualitativos, se estudiará a profundidad información secundaria sobre la temática, así como planes, registros, documentos oficiales e información de periódicos locales que permitan entender y contextualizar la realidad en la que se llevó a cabo la institucionalización de la política de seguridad ciudadana e identificar los matices de la política. A continuación, se desarrolla de manera detallada la metodología de la investigación, que incluye la descripción de las fuentes de datos y su análisis.

2.4.1 Información Cualitativa

La información cualitativa en esta tesis es una fuente fundamental para el sustento de la misma, si bien no se recabará información de fuentes primarias ya que el caso de análisis y el marco analítico seleccionado para el desarrollo de esta investigación no lo requieren, se hará uso de fuentes secundarias que permitan identificar los elementos principales de la dinámica de institucionalización. Este tipo de información resulta muy útil para contrastar la imagen que tiene el investigador sobre el objeto de investigación y los conceptos que enmarcan la investigación (Ragin 2007, 145).

Fuente de datos

Las fuentes de datos se obtendrán por un lado de registros oficiales: diagnósticos situacionales, planes de desarrollo locales y nacionales, informes de coyuntura, registros administrativos, rendiciones de cuenta, encuestas de victimización y percepción de inseguridad y análisis comparativos de incidentes de inseguridad, que proporciona el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Además, información proveniente de la sociedad civil acerca de estrategias comunitarias de prevención del delito para triangular la información y finalmente recursos de periódicos locales para contextualizar lo que sucedía en el período de estudio e identificar cómo la coyuntura incidió en las decisiones políticas en materia de seguridad en el cantón Quito.

2.4.2 Información Cuantitativa

Para llevar a cabo la investigación de la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en el cantón Quito a partir del DAI, se deben desarrollar ciertos pasos previamente descritos en este apartado. Ostrom y Polski (1999) recomiendan identificar los objetivos de la política y su relación con los resultados. Si bien los objetivos de la política ya están determinados desde la fase del diseño, analizar los resultados no siempre es una tarea fácil, para llevar a cabo este paso, una primera forma es analizar el entramado institucional que se ha generado desde su institucionalización, sin embargo, otra forma de evaluar los resultados es a través de los indicadores, ya que tal como los analistas cuantitativos plantean, una de las mejores rutas para comprender las relaciones básicas es examinar los fenómenos sociales como se observan cuando se tienen muchos casos, ya que concentrarse en un pequeño número de casos podría generar una imagen distorsionada del fenómeno (Ragin 2007, 215).

Fuente de Datos

Si bien la seguridad ciudadana comprende varias cuestiones, en esta tesis se remite únicamente a las estrategias empleadas para combatir el fenómeno de la violencia criminal. En ese sentido, los indicadores que se utilizarán para evidenciar los resultados son aquellos que se monitorean a través del SMSC y que miden específicamente variables relacionadas con la violencia criminal, es decir: homicidios intencionales, asaltos, robos y violencia sexual⁶.

⁶ La violencia criminal comprende varios otros delitos que se describieron en el Capítulo 1, sin embargo, estos son los únicos que el SMSC monitorea.

Capítulo 3. Análisis de las Variables Exógenas: Una aproximación a las condiciones físicas, Atributos de la Comunidad y Reglas en Uso que afectan a la Política de Seguridad Ciudadana en Quito

Ningún mercado puede existir por mucho tiempo sin instituciones subyacentes que lo mantengan.

— Elinor Ostrom

En el Capítulo 2, quedó establecido que se usará el DAI como herramienta para guiar esta investigación y analizar los aspectos que permitieron que se configure la política de Seguridad Ciudadana en Quito y cómo ésta ha establecido diversas estrategias para enfrentar al fenómeno de la violencia criminal.

El objetivo principal de un análisis institucional a través del uso del DAI, se centra en la comprensión de la estructura del ámbito de acción, este es el espacio donde los participantes interactúan con la situación de acción al verse afectados por variables exógenas y producen resultados que a su vez afectan a los participantes y a la situación de acción, para lo cual subyacen suposiciones implícitas sobre las reglas que los participantes utilizan para ordenar sus relaciones, los atributos del mundo biofísico y sobre la naturaleza de la comunidad en la que se desarrolla la arena de acción.

El objetivo de este capítulo es explorar las variables exógenas que intervienen en la política de Seguridad Ciudadana, ya que siguiendo a Ostrom (2005), afectan a la estructura de un ámbito de acción, generando las interacciones que después producen unos determinados resultados. Desde este punto de vista, cualquier escenario de acción concreto se considera ahora como un conjunto de variables dependientes. Los factores que afectan a la estructura de una arena de acción incluyen tres grupos de variables⁷: (1) los atributos del mundo biofísico sobre los que se actúa en estas arenas, (2) la estructura de la comunidad más general dentro de la cual se sitúa cualquier arena particular, y (3) las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones.

⁷ Para efectos del modelo se tratará a las variables exógenas como fijas, es decir, los resultados que retroalimentan a los participantes y a la situación pueden transformar a ambos con el tiempo, así mismo, los resultados también pueden afectar lentamente a algunas de las variables exógenas, sin embargo, este hecho queda fuera del rango de análisis de esta investigación.

Ya en el capítulo 2 se estableció que se utilizaría un enfoque prospectivo para el desarrollo de la investigación, donde se trabaja hacia adelante a través del diagrama de flujo, empezando por describir y analizar las variables exógenas, para dar paso en el capítulo posterior al análisis integrado de la arena de acción y los resultados que ésta produjo.

3.1 Condiciones Físicas y Materiales

Para Ostrom (2005), se considera como condiciones físicas y materiales, a los "bienes y servicios" que se producen, consumen y asignan en una situación de acción, así como a la tecnología disponible para estos procesos. Estos elementos son importantes en los análisis institucionales porque determinan cómo se vinculan las acciones con los resultados.

3.1.1 Naturaleza económica de la Actividad

La naturaleza económica de un bien o servicio se determina por dos principios básicos en la teoría económica, la rivalidad y la exclusión: la rivalidad alude a la medida en que el consumo de algún individuo entra en conflicto con el consumo de otras personas, mientras que la exclusión hace referencia a la capacidad de controlar el acceso al consumo de un determinado bien o servicio (Urrugana et al. 2014, 43).

El caso de análisis en esta investigación es la política de seguridad ciudadana del cantón Quito. Dentro de la teoría económica, la defensa y seguridad son uno de los ejemplos más emblemáticos de un bien público, es decir, cumple con el principio de no rivalidad y no exclusión, dicho de otro modo, el consumo de este servicio no impide o reduce el de otra persona (no rival) y es imposible o muy costoso excluir a un individuo o grupo de su consumo (no excluyente).

Los bienes públicos, además tienen otra característica y es que no se pueden racionar a través de un sistema de precios, por ello, estos no se consideran eficientes en el sentido de Pareto⁸.

⁸ Según Stiglitz (2000, 69) existe eficiencia en el sentido de Pareto cuando "no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra". La eficiencia en el sentido de Pareto es a lo que usualmente se refieren los economistas cuando hablan de eficiencia.

Stiglitz (2000, 153) en su emblemático libro ‘La economía del Sector Público’ presenta un ejemplo para ilustrar esta afirmación:

Suponiendo que todo el mundo valora la defensa nacional, pero el Estado no la suministrara. ¿Podría colmar este vacío una empresa privada? Para hacerlo, tendría que cobrar por los servicios suministrados. Pero como todos los ciudadanos sabrían que acabarían beneficiándose de sus servicios, independientemente de que contribuyeran o no a costearlos, no tienen ningún incentivo para pagarlos voluntariamente. Esta es la razón por la que se debe obligar a los individuos a financiar estos bienes mediante impuestos (Stiglitz 2000, 153).

Esta renuncia que podrían hacer las personas para contribuir voluntariamente a la financiación de un bien del que saben que igual aprovecharían sus beneficios si incluso no pagaran por ello, supone lo que en economía se denomina el *Problema del Polizón*. Esta cuestión no es más que un reflejo de un problema importante de incentivos que surge en el caso de este tipo de bienes, las personas ya saben que se va a suministrar de todos modos, por lo que no tienen el incentivo de contribuir a su financiación, ya que el hecho de que alguien no aporte apenas altera la oferta agregada según el “pensamiento racional” que se utiliza para la formulación de la teoría económica. Dado lo anterior, y el hecho de que el Estado no pueda utilizar el sistema de precios para racionar este tipo de bienes, resulta improbable que los mismos sean suministrados por el sector privado, por lo que siempre deberá ser otorgado por el Estado.

Ahora bien, se dice que la seguridad y defensa son ejemplos clásicos de un bien público, porque las estrategias que un gobierno crea para proteger a un país o a una ciudad benefician a todas y todos los ciudadanos, y sus costos no varían significativamente cuando nace un individuo más o emigra una persona más al país, así mismo es difícil excluir a una persona de las medidas de protección que el gobierno emplee en materia de defensa y seguridad (Stiglitz 2000, 150).

Una vez que se ha determinado que la actividad que ejecuta la política de seguridad ciudadana tiene una naturaleza económica que es pública, se da paso a diferenciar las actividades de producción y suministro en la política.

3.1.2 Actividades de Producción y Provisión en la Política de Seguridad Ciudadana

Las actividades de producción y provisión, son las actividades que se refieren a la transformación de insumos en productos y la financiación y distribución de los mismos,

respectivamente. La seguridad ciudadana constituye un bien público como se menciona previamente y este tipo de bienes presenta un clásico problema de coordinación, si bien, todas las personas se benefician de este, es difícil actuar colectivamente para su desarrollo. Además, este problema, puede verse agravado por el alcance y escala de la actividad. Como ya se estableció para solucionar este tipo de problema se requiere la intervención del Estado a través de las políticas para proporcionar el bien. Ahora, para entender la forma de producción y provisión del bien se analiza las condiciones físicas y materiales como son: los recursos humanos, físicos, costos de producción y estrategias de coordinación. Este será un elemento que más adelante permitirá tener una comprensión más amplia de los recursos, capacidades y mecanismos de coordinación que son necesarios para aplicar eficazmente la política en cuestión (Ostrom y Polski 1999,13).

Las Actividades de Provisión, previamente se establece que están relacionadas con la financiación y distribución de los productos o servicios que intervienen en la implementación de una política.

Para dar inicio a las estrategias de seguridad ciudadana en Quito y en virtud de lo establecido en el Art. 228 de la Constitución de 1998 que: “Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”. Con fecha 12 de diciembre de 2002 se creó la Ordenanza 0079 que, ante los considerandos que refieren el crecimiento de la violencia en Quito y la necesidad de conformar mecanismos para identificar fenómenos de violencia e inseguridad, se señala la creación de una tasa “que se destinará al Fondo especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana” cuyo objetivo sería cubrir los servicios que genere la implementación de las estrategias de seguridad ciudadana “en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito”. La tasa de la Seguridad Ciudadana se empezaría a implementar en 2003 y se gestionaría a través del Fondo señalado, creado en la misma ordenanza, cuya labor sería canalizar dichos fondos que administraría la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La tasa se cobraría de manera mensual o anual a través del impuesto predial y variaría dependiendo del sector, con un ajuste anual conforme a la inflación medida a través del índice de precios al consumidor IPC.

Posteriormente, el Concejo Metropolitano de Quito, con fecha 13 de diciembre de 2006, expidió la Ordenanza 201, para ampliar lo ya normado respecto a la Seguridad y Convivencia Ciudadanas; en su Art. 1 señala que las normas “apuntan a garantizar los derechos de las

personas y a exigir el cumplimiento de sus deberes, creando mecanismos que les permitan acceder, real y efectivamente a los procesos de toma de decisiones y al buen uso del espacio público”. Con el cambio normativo del 2008, año desde el cual rige la Constitución de la República del Ecuador, el Régimen de competencias de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) tuvo grandes modificaciones, es así que en el año 2010 quedó constituido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, que rige hasta la actualidad.

Para el año 2011, se expide la Ordenanza Metropolitana 151, que reforma la Ordenanza 201, en ella se incorporan disposiciones que prohíben el consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público, e inclusive al interior de cualquier vehículo automotor. El Art. II establece: “El incumplimiento de cualquiera de las normas que este capítulo establece en relación con el expendio o consumo de bebidas alcohólicas será sancionado con la aplicación de una multa del cincuenta por ciento (50%) del salario básico. La reincidencia se sancionará con el doble de la multa previamente establecida.”

Posteriormente, el año 2013, la Ordenanza 357 incorpora en el mismo acápite de la Seguridad y Convivencia Ciudadanas, un capítulo sobre la “evaluación, resultados e impacto de los proyectos de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, que se cumplen con inversión de fondos públicos en el Distrito Metropolitano de Quito.”

Para el año 2019, se establece el nuevo Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y en su marco se aprueba la Ordenanza Metropolitana No. 001, que regula la Seguridad y Convivencia Ciudadana, misma que contiene las normas que conformaban las Ordenanzas Metropolitanas 201 (2006), 151 (2011) y 357 (2013).

En este mismo año se emprendería una acción para declarar inconstitucional el cobro de esta tasa y no sería hasta el 2021 donde la Corte Constitucional de la República de Ecuador fallaría a favor de esta acción, obligando a los funcionarios del municipio a buscar un nuevo sistema de medición que satisfaga a la comunidad. Hasta el 2021, la tasa se pagaba como un rubro del impuesto predial. Este valor seguirá cobrándose como un rubro de este impuesto, sin embargo, a partir del 2022 y acotando las exigencias de la Corte Constitucional el cálculo se realizará tomando en cuenta el salario mínimo que se determine en el país.

Los primeros años de creación de la tasa de seguridad permitieron recaudar alrededor de 15 000 000 de dólares según los registros de CORPOSEGURIDAD, institución creada para facilitar las acciones de las diferentes instituciones vinculadas a la gestión de seguridad y

convivencia. Esto se invertiría para construcción de edificaciones para la Policía Nacional, Policía Metropolitana, Cuerpo de Bomberos y los Sistemas Integrados de Seguridad (SIS) cuyo uso se da de manera conjunta entre la Policía, Bomberos y el 911.

Por otro lado, a manera de insumo para la implementación de la política de seguridad se realizó la compra de un helicóptero para vigilancia aérea, 100 vehículos motorizados y 317 motocicletas para patrullaje de la policía metropolitana, cinco ambulancias para complementar la tarea del sistema 911 y bicicletas para la seguridad en parques; se adquirieron caballos y perros para la vigilancia en zonas turísticas del Distrito, además la tasa cubre el costo de mantenimiento del equipo previamente mencionado.

La tasa también financia la Central Metropolitana de Atención Ciudadana que se encarga de receptor las llamadas telefónicas de emergencia a través de las líneas 101, 102 y 911 y que en conjunto con el sistema ojos de águila y el sistema de alarmas comunitarias enmarcan la mayoría de acciones a través de las cuales se implementa la política de seguridad ciudadana.

Mientras que desde el año 2011-2021 se han recaudado alrededor de 82 000 000, es decir en promedio 7 000 000 de dólares según datos de EMSEGURIDAD, empresa pública para el manejo operativo de las estrategias de seguridad que entró en operación a partir del 2010.

3.2 Atributos de la Comunidad

Los atributos de la comunidad son características culturales que afectan a la situación de acción política. Son las particularidades demográficas del espacio de análisis, las normas socialmente aceptadas sobre las actividades políticas, el grado de entendimiento que manejan los participantes sobre el área política y el nivel de homogeneidad que existe de valores, preferencias y creencias respecto de las estrategias y los resultados esperados de política, el tamaño y la composición de la comunidad en cuestión; y el grado de desigualdad de los bienes básicos entre los afectados.

Este elemento permitirá más adelante entender el proceso de conformación de reglas de uso en la política pública y explicar la probabilidad de que se desarrollen reglas y normas con mayor facilidad. Es decir, cuando la mayoría de los participantes comparten valores comunes e interactúan entre sí a través de un conjunto múltiple de arreglos dentro de una pequeña comunidad, las probabilidades de que desarrollen reglas y normas que permitan gobernar de

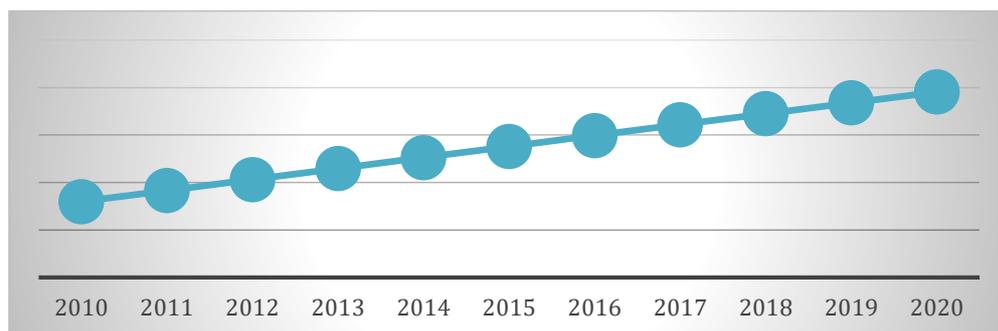
manera adecuada las relaciones repetitivas son mucho mayores (Taylor 1987). Por ejemplo, Ostrom (2005) establece la importancia de construir una reputación en una comunidad por medio de un compromiso de mantener la palabra de uno, lo que es de suma importancia en dicha comunidad, y así el costo de desarrollar mecanismos de monitoreo y sanción se vuelve relativamente bajo. Por el contrario, si los participantes en una situación provienen de muchas culturas diferentes, hablan diferentes idiomas y desconfían unos de otros, los costos de diseñar y mantener reglas efectivas aumentan sustancialmente.

Ahora bien, la validez de este tipo de análisis puede ser cuestionable, pues al no ser cuantificables se podría pensar que se deja mucho a la subjetividad del investigador. Sin embargo, Ostrom y Polski (1999), establecen que los analistas políticos deben hacer un esfuerzo por entender el contexto cultural de la actividad política en la misma forma en que lo entienden los participantes, ya que la bibliografía política está llena de “ejemplos de fracasos políticos bien intencionados que no eran coherentes con las normas y rutinas culturales”. Ahora bien, para dar paso al análisis de los atributos de la comunidad, Ostrom y Polski (1999) proponen iniciar con un análisis demográfico descriptivo del lugar de estudio, para posteriormente abordar lo concerniente al conocimiento de los participantes respecto a las estrategias de la política, sus preferencias, sus expectativas frente a los resultados y el entendimiento que estos tienen sobre cómo se relacionan estos últimos aspectos, ya que esto tiene implicaciones muy interesantes para la forma en cómo se diseña la política y cómo ésta se va calibrando con el paso del tiempo según las autoras.

3.2.1 Información Demográfica

En ese marco, actualmente Quito es la ciudad con mayor población del país, alcanzando en el 2020 una población de 2 781 641 de habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional anual promedio de 1,83, lo que convirtió a esta en la ciudad más poblada en todo el territorio nacional según las proyecciones poblacionales del INEC, superando a partir del 2019 a la ciudad de Guayaquil que había sido históricamente la ciudad más poblada del país. Quito concentra alrededor del 15,5% del total de la población nacional. De esta población, el 71,80% vive en el área urbana y el 28,20% en el área rural. (Anexo 1)

Gráfico 3.1 Proyección Poblacional de Quito



Fuente: Información extraída de INEC, proyecciones poblacionales a partir del Censo 2010.

Ahora bien, siendo Quito la capital del Ecuador y una de sus ciudades principales no se puede desconocer que tiene varios problemas estructurales que tienen una incidencia directa en el desarrollo de la ciudad, dentro de los cuales se destaca el desempleo, la pobreza y la pobreza extrema, la movilidad, la migración, entre otros. Estos elementos no son necesariamente determinantes dentro de la violencia criminal por si solos, pero si pueden impactar en los patrones y escenarios de convivencia ciudadana.

3.2.2 Indicadores de Pobreza

Tabla 3.1 Indicadores de Pobreza

Indicador	Categoría	Quito	Nacional
Pobreza por Consumo	No pobre (%)	89,9	74,2
	Pobre (%)	10,1	25,8
Pobreza Extrema por Consumo	No Pobre extremo (%)	98,6	94,3
	Pobre extremo (%)	*	5,7
Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas	No Pobre (%)	89,8	64,2
	Pobre (%)	10,2	35,8
Desigualdad por consumo (Coeficiente de Gini)		0,399 1	0,4077

Fuente: Información extraída de INEC - ECV - Sexta Ronda 2013 – 2014

Nota: Información no representativa para el tamaño de la muestra.

La pobreza es un indicador poderoso que puede dar una radiografía breve de cómo se encuentra la situación social de una determinada ciudad. Este se abordará a profundidad más adelante cuando se indague en la percepción que tienen las y los ciudadanos acerca de los principales elementos que constituyen a la inseguridad de la ciudad, así como las estrategias para combatirlo y los resultados esperados y alcanzados. Si bien la pobreza no necesariamente es un determinante de este fenómeno, si se constituye como un elemento de este problema en el imaginario social.

3.2.3 Valores y Preferencias sobre Estrategias Políticas

Resulta fundamental entender los códigos y valores sociales que orientaron dichas prácticas y el tipo de acuerdo o conflictos que las mismas generaron. Para hablar de valores y preferencias que tienen los participantes en política, es indispensable conceptualizar la cultura política. Bustamante (1996) define la cultura política como “la interpretación, reinterpretación y adaptación de unos ciertos valores e ideas al flujo ininterrumpido de la vida diaria, en una suerte de pragmático o “programas operacionales”.”

Bustamante (1996), resalta que no existe un ethos moderno en la cultura política ecuatoriana ya que la modernidad implica que exista un componente racional en los sistemas democráticos. En Ecuador el núcleo del problema se encuentra en la incapacidad de los actores políticos para adaptarse a esta modernidad. Ahora bien, el autor señala que existe una suerte de complicidad entre las elites y las masas alrededor de la cultura política. Esto no significa que las elites poseen una cultura política moderna y las masas una cultura política tradicional, por el contrario, estas comparten el mismo tipo de cultura política a través de lo que el autor denomina formas de ‘relacionamiento y dominación’. Lo anterior hace que exista una lógica patrimonialista que prescinde del concepto de ‘igualdad ciudadana’. Aquí, el autor indica que “lejos de promover la igualdad, el juego político articula, recrea y legitima las desigualdades sociales”.

Dado lo anterior, Burbano (2003), establece que en nuestro país existe una ausencia del principio de igualdad ciudadana, esto a su vez determina la ausencia en la igualdad de derechos y la fragilidad del Estado. En ese sentido las políticas y los derechos se otorgan a la ciudadanía a partir del poder de las elites políticas.

Otra de las características de la cultura política en Ecuador es que la retórica que se impone es la de conquista emocional más que la lógica, en ese sentido el poder se establece a partir de la capacidad de encantar o de provocar sentimientos poderosos afectivos en la población (Bustamante 1996, 123). Es decir, en Ecuador existe una fuerte tendencia a elegir políticos que proporcionen un espectáculo emocional típico de un líder populista, a partir del tipo de discurso que busca generar efectos y emociones, se busca realizar un ejercicio de poder (Foucault 1980:157-158). Esta preferencia ya brinda una noción del tipo de políticos que se prefiere en el país y por consiguiente se estima una línea de políticas que son preferidas por las y los ciudadanos. Esta corriente política le brinda a la sociedad la sensación de que “gobiernan sin las mediaciones de las instituciones de la democracia parlamentaria y representativa” (Burbano 2003, 36), es decir de una manera más directa.

De la Torre (2000), establece que en Ecuador las clases bajas acceden a los derechos a través de nociones como la de pobres, excluidos, marginados, desamparados que necesitan una suerte de padrinos o protectores, por lo que existe una preferencia por las políticas de patronazgo, pero estas a su vez se establecen como una forma de dominación, aquí el autor señala que “hay relaciones personalizadas de poder, basadas en la protección, el tutelaje y el amor” (De la Torre 2000).

Ahora bien, una vez que se ha presentado de manera general el tipo de políticos y políticas que se prefieren en Ecuador, que dicho sea de paso, dice mucho de las estrategias que podrían ser preferidas a la hora de diseñar una determinada política, Ostrom y Polski (1999), sugieren que se describa el grado de entendimiento común que comparten los participantes sobre el problema de análisis, las actividades que se desarrollan en el área política, y el grado de homogeneidad de los valores, creencias y preferencias de los participantes sobre las estrategias y resultados de la política. Para lo cual, las autoras consideran necesario determinar qué información tienen los participantes sobre las estrategias y los resultados de la política, así como las formas de relacionamiento de estos.

Según la encuesta de percepción ciudadana de Quito 2020, elaborada por ‘Quito cómo vamos’, iniciativa de la sociedad civil y algunos miembros de la academia, el 36% de la población en Quito percibe a la crisis económica, la pobreza, la deuda pública como el principal problema del país; en segundo lugar, se ubica al desempleo con un 22% en promedio y en tercer lugar dada la contingencia actual se encuentra la amenaza del Covid una de las mayores preocupaciones con un 11%. Ahora bien, el panorama cambia cuando el estudio se centra en los principales problemas de la ciudad de Quito, el 25% de la población

ubica a la inseguridad y la delincuencia como el principal problema, en segundo lugar, el 18% encuentra en el transporte público el contratiempo más relevante y ocupando la tercera posición el 8% establece que la primera amenaza para la población de Quito es el coronavirus.

Ahora, entrando directamente en materia de seguridad, 84% de la población en Quito percibe a la ciudad como insegura. Específicamente hablando el 66,2% de la gente considera que los espacios urbanos como calles, plazas y parques no son seguros y dentro del espectro de la inseguridad el 32% de las personas creen que los asaltos callejeros son la mayor amenaza.

Por el lado de la respuesta institucional, que podría ser una aproximación al entendimiento que los participantes comparten respecto a las acciones y las estrategias de la política, el 9% de la población cree que existen acciones de respuesta frente a la inseguridad, mientras que el 33% cree que estas acciones son débiles. Ahora bien, si se contrasta este dato con el proporcionado por el Observatorio de Seguridad Ciudadana, que establece que la confianza institucional oscila entre el 40% tenemos una diferenciación en la evidencia. En la misma línea la encuesta ‘Quito cómo vamos’, proporciona información referente a la percepción de la respuesta de la Policial Nacional frente a los hechos delictivos en los barrios, donde el 47% de la población establece que su respuesta no es “ni buena, ni mala”.

Tabla 3.2 Calificación sobre el control municipal de inseguridad y delincuencia



Fuente: Quito ¿cómo vamos? 2020.

Gráfico 3.2 Confianza institucional en entidades de seguridad ciudadana

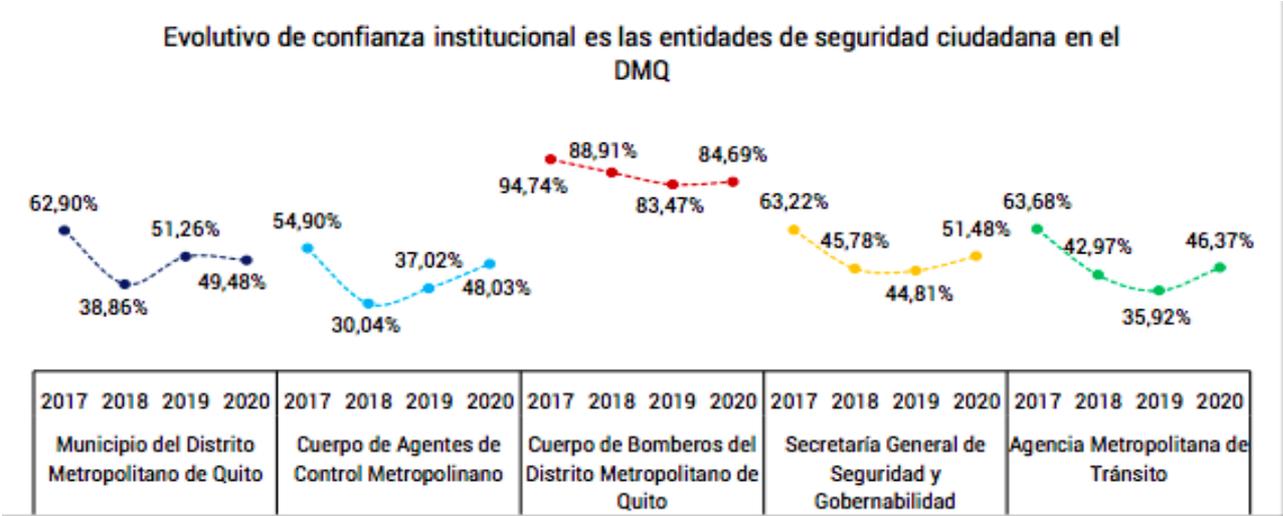


Figura 1 Evolutivo de confianza institucional es las entidades de seguridad ciudadana en el DMQ
Fuente: EVPI 2017 – 2018 – 2019 -2020
Elaboración: OMSC

Ahora bien, en lo referente a la probabilidad de sanción de un delito que continúa siendo una aproximación a la percepción de las acciones de las instituciones en la política de seguridad ciudadana, el 56% de la población cree que es baja la probabilidad de que un delito sea sancionado. Y dada esta baja creencia en las autoridades de justicia el 53% de la población considera adecuado que los miembros de la comunidad castiguen a una persona que comete un delito ante la baja posibilidad de que sean castigados por la autoridad.

3.3 Reglas en uso

Tal y como se ha enfatizado a lo largo del documento, esta sección constituye una de la más importantes para analizar la dinámica institucional de una política, dado que este enfoque ubica como uno de los principales elementos a los sistemas de reglas, por ser los que condicionan las interacciones humanas (Ostrom y Basurto 2011).

Si bien, los analistas institucionales pueden estar más interesados en un factor que afecte a la estructura de la arena de acción más que en otros. Los analistas políticos tienden a identificar el núcleo de su objeto de estudio en cómo las combinaciones específicas de reglas afectan a

los incentivos. Es por ello, que este punto en particular supone una de las aristas principales del DAI cuando se aplica al estudio de una política pública.

Para empezar a desarrollar el análisis de las reglas en uso de la política de seguridad ciudadana, es necesario conceptualizar este elemento, según Commons (1924) y Ostrom (1980) “las reglas se definen como el entendimiento que comparten los actores sobre las prescripciones obligatorias relativas a las acciones (o resultados) requeridas, prohibidas o permitidas”. Sin embargo, la definición ampliada que proporciona Ostrom (2005) en Black (1962) es que “las reglas pueden considerarse como el conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un entorno determinado”. La autora además presenta una analogía para esbozar mejor esta conceptualización, donde establece que las reglas tienen un papel análogo al de los genes. “Los genes se combinan para construir un fenotipo. Las reglas se combinan para construir la estructura de una situación de acción”.

Esta conceptualización resulta fundamental ya que:

Varios analistas suelen equiparar las reglas con lo que está escrito en los documentos legales, dejando de lado que esto es sólo una forma de registro de lo que los funcionarios quieren considerar como reglas. No obstante, muchas reglas no están escritas y muchas "leyes" escritas no se cumplen como reglas. Además, a menudo no se sabe qué reglas aceptan los individuos en sus interacciones cotidianas. Por lo tanto, las reglas que afectan a gran parte del comportamiento humano son relativamente invisibles, lo que supone un reto para la capacidad de identificarlas y medirlas (Ostrom y Basurto 2011).

A manera aclaratoria, resulta fundamental realizar una distinción entre lo que se concibe como norma y regla, ya que en muchas ocasiones estos conceptos se pueden utilizar como sinónimos, sin embargo, cada uno tiene implicaciones distintas. Crawford y Ostrom, (2005) identifican a las normas como prescripciones sobre ciertas acciones o resultados que no se centran en beneficios materiales para el individuo. Ahora bien, las normas pueden estar determinadas de manera interna para los individuos, sin embargo, según las autoras en la mayoría de ocasiones estas se adquieren en el contexto de una comunidad donde el individuo interactúa frecuentemente, por ello la posibilidad de que los miembros de la comunidad sepan que la ruptura de una norma refuerza el valor que se le da a la misma.

Por otro lado, si bien las reglas son enunciados que contienen prescripciones similares a las normas, las reglas tienen una característica fundamental y es que estas conllevan algún tipo sanción adicional asignada en caso de que se realicen acciones prohibidas, por ello estas son observadas por un monitor, dicho de otro modo, para que existan reglas en alguna situación

determinada debe existir algún tipo de sanción y monitoreo (Commons, 1924). En ese sentido, una definición más formal de una regla es:

El resultado de los esfuerzos implícitos o explícitos para lograr el orden y la previsibilidad entre los seres humanos mediante la creación de clases de personas (posiciones) a las que se les exige, se les permite o se les prohíbe realizar clases de acciones en relación con los resultados exigidos, permitidos o prohibidos, o que se enfrentan a la probabilidad de ser supervisados y sancionados de forma previsible (Ostrom 1991).

Las reglas pueden elaborarse en una gran variedad de ámbitos de elección colectiva o constitucional, ya sea en el ámbito local, nacional, regional e internacional. Por lo general los estudios institucionales tienden a centrar su atención en las reglas prescritas formalmente por un gobierno nacional, no obstante entender el proceso de cambio de las reglas también implica que se haga un análisis a nivel comunitario, incluso cuando las normas se aplican a nivel de la comunidad no están escritas formalmente por quienes las utilizan para estructurar sus interacciones diarias (Ostrom y Basurto 2011).

Ahora bien, resulta necesario realizar una aclaración y es que a pesar de que una regla esté escrita, ésta no necesariamente es conocida por los participantes de la situación de acción, este tipo de enunciado se considera una regla en forma y no en uso (Crawford y Ostrom 2005, 138). Para el abordaje del DAI las reglas que se tomarán en cuenta, son las reglas en uso.

Retomando la idea principal de este apartado, si bien el análisis de las reglas en uso es uno de los elementos principales para el análisis institucional de una política, esto está dado por al menos dos razones fundamentales. Siguiendo a Crawford y Ostrom (2005, 138) la primera razón para que los analistas institucionales que llevan a cabo análisis de políticas centren su atención en las reglas, es que con frecuencia se debe determinar el impacto de algún cambio en las reglas, ya sea un cambio que ya se ha producido o las posibles repercusiones de un cambio propuesto, en el caso específico de esta investigación, se busca evidenciar si la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en Quito, o dicho en palabras de Crawford y Ostrom 'la declaración institucional' que surgió por esta política, cambió el fenómeno de la violencia criminal en el lugar de estudio.

En segundo lugar, los analistas institucionales que trabajan en la elaboración de soluciones a resultados negativos en una situación de acción, reconocen que los cambios en las reglas pueden ser más fáciles o más estables que los intentos de cambiar la situación de acción mediante cambios en el mundo biofísico o los atributos de la comunidad (Crawford y Ostrom 2005, 138).

Una vez que se conceptualizó de una manera básica a las reglas, se dará paso a la clasificación y desarrollo de la descripción de las reglas en uso de la política de seguridad ciudadana en Quito. Este elemento interactúa con las influencias del mundo biofísico y los atributos de la comunidad que no se entienden fácilmente como declaraciones institucionales para dar forma a la estructura de la situación de acción.

3.3.1 Reglas en Uso en el Análisis de la Política de Seguridad Ciudadana en Quito

Para comenzar el análisis de las reglas en uso que fueron necesarias para explicar las acciones, interacciones y resultados relacionados con la política de Seguridad Ciudadana en Quito, es importante considerar las reglas de funcionamiento que utilizan la mayoría de los participantes y las fuentes de estas, más que las reglas que pueden articularse pero que no se observan ampliamente.

Las reglas que se configuran a partir de una política suelen anidarse en conjuntos de reglas que definen el funcionamiento de las mismas en un nivel inferior. Esta forma de analizar las reglas según Ostrom (2005, 214), corresponde a un enfoque vertical, donde se reconoce que los conjuntos de reglas están anidados en niveles jerárquicos. Según Kiser y Ostrom (1982), siempre que se aborden cuestiones concernientes al cambio de una política se debe distinguir entre tres niveles de reglas que afectan acumulativamente a las acciones emprendidas y a los resultados obtenidos en cualquier situación política. Los niveles comprendidos dentro del DAI son los siguientes:

Reglas Constitucionales

Determinan quién puede participar en la elaboración de las reglas de elección colectiva y cómo pueden cambiarse estas.

En la Constitución de la República del Ecuador 1998, ‘En el Capítulo 5 de la Fuerza Pública’ se estableció que quién tenía la competencia expresa en materia de seguridad y todo lo concerniente con este aspecto era el Estado a través de la Policía Nacional en el interior y las Fuerzas Armadas en el exterior y la frontera, siendo el Presidente de la República la máxima autoridad para la constitución de sus reglas; y esta competencia sólo se delegaría en caso de emergencia nacional.

Es importante mencionar, que, en ese entonces, Ecuador no contaba con una Ley Nacional de Seguridad Ciudadana, ni una ley que faculte a los municipios a emprender acciones en materia de seguridad (Pontón 2004). Sin embargo, dada la creciente demanda social de seguridad a partir de la década de los 90, se generó un cambio sobre quién podía participar ahora en la elaboración de reglas de acción colectiva, este cambio se dio a través del uso de instrumentos normativos establecidos en la Constitución de la República. Así, se establecía en los art. 228 y 230 que los gobiernos cantonales gozan de plena autonomía para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas además generar contribuciones especiales en pro de las mejoras locales.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal art. 64 facultaba a los municipios a través de la figura del alcalde para que emprenda acciones coordinadas con otras instituciones en pro del bien común. Mientras que en la ordenanza 201 (2006), en los artículos 14 y 155 se especifica que el municipio tiene la función de “colaborar y coordinar” con la Policía Nacional y al mismo tiempo que “actuarán con la Policía Nacional, la comunidad y los organismos necesarios para generar políticas locales de evaluación para la seguridad”.

Posteriormente, en el marco de la actual normativa constitucional, la incorporación del COOTAD y la designación de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales debido a la descentralización del Estado, las políticas de seguridad pública dieron paso a la conformación de la seguridad ciudadana que se encaminó a enfrentar la convivencia y los problemas generados alrededor de las relaciones interpersonales, pero también al significativo incremento de la violencia organizada en la región, el desarrollo tecnológico y más recientemente, la internacionalización del crimen, convirtiéndose este último en el principal requerimiento al GAD (Carrión, 2006).

Es así, que pese a que en primera instancia y por mandato Constitucional era el Presidente de la República quien podía elaborar las reglas de elección colectiva, así como efectuar cambios en estas. A través de los distintos instrumentos legales que la misma Constitución otorga, se logró ceder esta facultad a la municipalidad a través de la Alcaldía y las comisiones que esta entidad designase para la elaboración de las reglas de acción colectiva.

Reglas de Elección Colectiva

En este nivel, las reglas de elección colectiva determinan quién puede participar en las actividades que afectan al nivel operativo y cómo pueden modificarse las reglas operativas.

Del mismo modo, las reglas constitucionales determinan quién puede participar en la elaboración de las normas de elección colectiva y cómo pueden cambiarse estas normas (Ostrom y Polski 1999).

Ahora bien, producto del entramado legal mencionado antes y dada la inexistencia de una ley Nacional de Seguridad Ciudadana, en Quito se generó el denominado *Pacto por la Seguridad Ciudadana* cuyo objetivo fue organizar de manera conjunta a las instancias locales como nacionales en la conformación de lo que constituiría el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana (Torres 2011).

El impulso de que dicho Pacto se lleve a cabo, se dio en el marco de reivindicaciones sociales que adquirieron fuerza a nivel mundial a las que se denominaron *marchas blancas*, y que concretamente en Quito, tal movilización social, denominada *marcha de las camisetas blancas*, ocurrida en diciembre del 2002⁹, se configuró como la posibilidad de canalizar en las calles la demanda ciudadana de que el Estado de respuestas al problema de la convivencia social y de la inseguridad ciudadana, manifestada en diversos delitos. Resultado de esta movilización social se creó:

...la Fundación Marcha Blanca; creación de la condecoración “Verónica Cordovez”, que sería entregada por el Municipio de Quito a la persona o institución que haya trabajado para combatir la inseguridad; apoyo al cobro de una tasa de seguridad dentro del impuesto predial del Municipio de Quito; y, apoyo a las brigadas barriales o parroquiales para que enfrenten la delincuencia.

Este pacto se estableció como un elemento clave en la institucionalización de la política, ya que a través de este se transformaría la voluntad política de las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana en competencias y acciones articuladas. Lo cual según (Pontón 2004), constituyó un tema complejo dada la estructura jerárquica legal de cada una de las instituciones que conformarían parte del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, la forma jerárquica en que está organizada la institucionalidad de la política de seguridad ciudadana es justamente la que permite realizar el análisis con enfoque vertical de

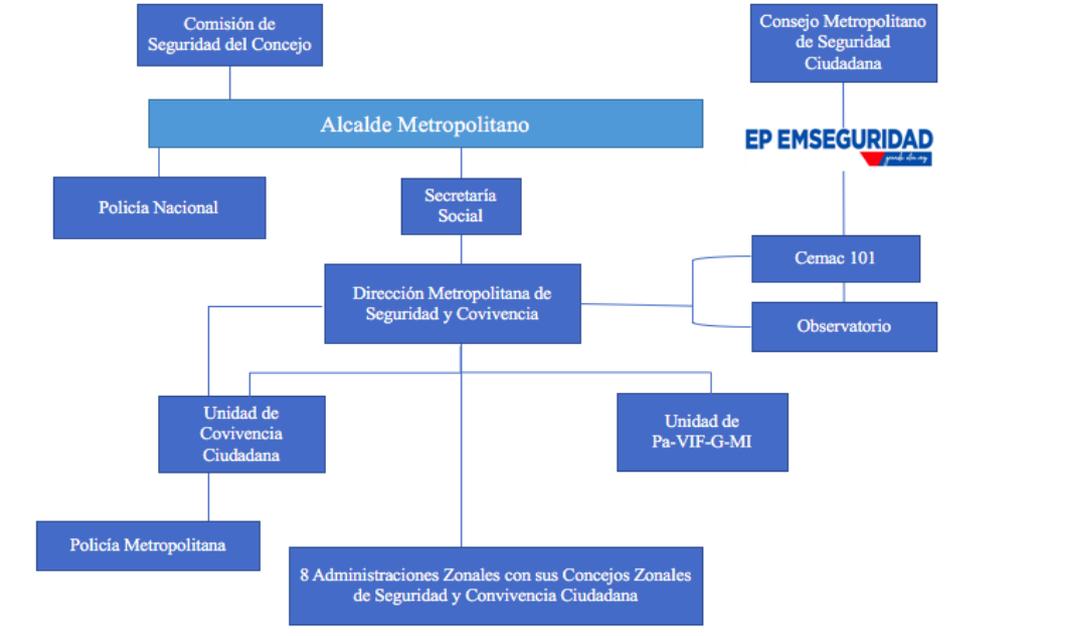
⁹ La marcha fue una reacción al asesinato de la nieta de 19 años, del ex ministro de Defensa Fausto Cordovez Chiriboga, durante un asalto ocurrido el 19 de noviembre de 2002. El 12 de diciembre del mismo año, el padre de la joven convocó a dicha marcha, con el apoyo de la Corporación Acción por la Vida y la Seguridad (AVISE). En dicha marcha a la que asistieron más de 7.000 personas: familiares de otras víctimas, la Iglesia Católica, cámaras de comercio y producción, estudiantes universitarios, además el ministro de Gobierno, Policía y Cultos Adolfo Barnio y el alcalde Gral. Paco Moncayo, se pidió a las autoridades locales y nacionales, que el presidente Gustavo Novoa declare política de Estado a la seguridad ciudadana, y se destine presupuesto.

las reglas en uso, y además según Ostrom (2005, 215) esta forma se presenta como una facilidad para las y los participantes en la determinación, aplicación y modificación de las relaciones legales autorizadas.

Ahora bien, para analizar cómo se desarrolló todo el sistema encargado de ejecutar la política pública de seguridad ciudadana y determinar las reglas en el nivel operativo, es fundamental regresar por un momento a los antecedentes de la conformación de la política de seguridad ciudadana en Quito. Como se menciona en el capítulo 1, parte de la forma en que se configuró esta política en Quito estuvo influenciada por una serie de ideas que circulaban en la región en la década de los 90 y que formaban parte del discurso que manejaban los organismos internacionales en esta época por el creciente problema de violencia. Por ello, en el año 2003 el PNUD a través de varias iniciativas sería uno de los mayores contribuyentes a la conformación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana (Torres 2011, 75).

A continuación, se presenta la ilustración del entramado institucional que determina quién puede participar en las actividades del nivel operativo y cómo se pueden modificar las reglas.

Figura 3.1 Organigrama municipal de instituciones que participan en seguridad



Fuente: (Torres 2011), (Pontón 2004), (Ordenanza 201), EMSEGURIDAD 2022.

Dentro de la institucionalidad de la política pública de seguridad ciudadana en Quito existen dos organismos principales en la definición e implementación de la política. Por un lado,

tenemos al Concejo Metropolitano de Seguridad y, por el otro, a la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Concejo. La Ordenanza 201 establece que es el Concejo quien tiene la facultad de aprobar las políticas en materia de seguridad. Según Torres (2011, 76) el Concejo es el “ente de coordinación del trabajo interinstitucional y funciona como eje de vinculación con la sociedad civil”. Mientras que la gestión de la política está a cargo de la comisión. La Comisión también apoya en la aprobación de políticas de seguridad y en la coordinación del municipio con la Policía Nacional y otros organismos responsables conforme a las leyes vigentes (Ordenanza 201, Art. II-10). Esta comisión está constituida por concejales que son los encargados de legislar y dictar las vías de acción (Pontón 2004, 360).

Para gestionar la política de seguridad ciudadana en Quito se creó la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, misma que funciona bajo la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quito, esta se constituyó como actor principal en la elaboración e implementación de la política pública definida por el Concejo. Su competencia es definir y proponer las estrategias en materia de seguridad; planificar, monitorear y evaluar la política; y organizar, dirigir y coordinar interinstitucionalmente (Pontón 2004, 360).

Bajo su gestión se encuentra el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, uno de los ejes fundamentales para el funcionamiento de la política, porque permite la evaluación de la misma, sin embargo, este será un elemento de análisis del capítulo 4.

Finalmente, el último elemento que está bajo la *Dirección* es la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Corposeguridad) creada en el año 2002 con el objetivo de ejecutar la política de seguridad ciudadana a través de la administración de la Tasa de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, como se menciona previamente en el año 2009 la corporación sería liquidada y se conformaría una empresa municipal para administrar la tasa de seguridad EMSEGURIDAD-Q. Esto según Torres (2011, 78), significaría una mejoría en la gestión de la política, principalmente en lo concerniente a los tiempos de ejecución.

Reglas Operativas

El nivel operativo corresponde al nivel más práctico de esta estructura vertical y es donde se encuentran las reglas que afectan a la toma de decisiones cotidianas de los participantes en entornos políticos concretos.

Las reglas de uso en este nivel, corresponden a las reglas que afectan a la situación de acción de manera directa, en este caso la situación de acción corresponde a la política en cuestión. Si

bien, para la institucionalización de esta política existe una gama de reglas que se han mencionado a lo largo de la investigación, las reglas que afectan y condicionan el accionar de las y los participantes de la política se encuentran determinadas en la ordenanza 201, misma que condensa la reglamentación de la política de seguridad ciudadana desde el año 2006. Esta ordenanza es fundamental, ya que si bien los esfuerzos por institucionalizar a la seguridad ciudadana empezarían desde el año 2000 como se menciona previamente, sería a partir de esta ordenanza, donde quedarían sentadas todas las competencias que por ley tendría el municipio en materia de seguridad ciudadana y cómo llevar a cabo la ejecución de la política.

Esta ordenanza maneja la misma concepción de violencia que se describe en el capítulo 1 de esta investigación. Es decir, se entiende a este fenómeno como una relación social de conflicto que está inscrita en procesos históricos y que afecta a las personas de manera individual, a las instituciones y a los actores sociales. Por ello, las políticas para contrarrestar el fenómeno deben contemplar a todas las instituciones que se relacionen con el problema. Priorizando la acción local, ya que es el nivel que permite una relación directa de la autoridad con la comunidad. Es así que, las políticas deben tener una coordinación interinstitucional para dar respuesta en todos los niveles a un problema que en el país y en la ciudad de Quito es estructural.

El sistema de reglas que se encuentra en el nivel operativo de esta situación de acción está determinado por los siguientes lineamientos:

Prevención: El primer conjunto de reglas en uso de esta política está diseñado para enfrentar el fenómeno de la violencia desde antes que se produzca a través de la prevención institucional. Esto a partir de un entramado institucional fuerte, eficiente y legítimo según lo establecido en la ordenanza. Esto da cuenta que la institucionalidad no se produjo como un resultado inesperado de un conjunto de acciones, sino que desde el principio se pensó como una estrategia para enfrentar este problema.

Ciudadanía: Aquí las reglas se desarrollaron, de tal manera, que se garantice que la política tenga un enfoque de derechos. Este elemento es justamente el que permite que se dé el salto desde la doctrina de la seguridad nacional hacia la concepción de la seguridad ciudadana como un nuevo elemento de acción.

Integralidad: Aquí el sistema de reglas propicia la articulación e integralidad que deben tener el sistema de seguridad ciudadana.

Convivencia: Por último, las reglas relacionadas con la convivencia se crearon con el fin de integrar los elementos anteriores, es decir aquí se refleja el principio de integralidad en concordancia con el de ciudadanía. Estas reglas se desarrollaron para alcanzar la integralidad del sistema, pero a través de la garantía de derechos.

El objetivo de este capítulo fue describir las variables exógenas que afectan a la situación de acción para que en el capítulo subsiguiente se analice como éstas se integran y generan unos determinados resultados.

Aquí se determinó que la naturaleza de bien que se estudia es pública, es decir cumple con los principios de no rivalidad y no exclusión. Lo que hace que la intervención del Estado para su suministro sea necesaria ya que ésta no es eficiente en el sentido de Pareto. Este bien público se ha financiado a través de la tasa de la seguridad ciudadana, sin embargo, esto ha generado inconformidad en la ciudadanía tanto así que se declararía que el cálculo del cobro de la misma es inconstitucional, ya que la inflación no necesariamente se ajusta al salario mínimo establecido por año.

Este rechazo estaría también influenciado por la forma en que se constituye la cultura política de la población ecuatoriana que tal y como lo dice De la Torre (2000), en el país existe una preferencia por las políticas caritativas, donde el acceso a los derechos se da a través de la noción de pobres, por lo que se podría pensar que la gente tiene preferencias por estrategias que se entregan como caridad antes de las que se traducen en un cobro de impuestos.

Por último, es importante señalar que el sistema de reglas que ampara a la institucionalidad no sólo surgió por compromisos de la autoridad local sino también por influencia de los organismos multilaterales, y de una corriente regional que influenció la forma en que esta estructura se desarrolló. Es así que primero se crea el sistema y más adelante se establece la ordenanza que lo avala.

Capítulo 4. Análisis Integrado: Una Mirada a la Situación de Acción y los Resultados de la Política de Seguridad Ciudadana en Quito

Como se menciona previamente el centro de este análisis es el escenario de acción, es decir, donde se encuentra la acción política y los actores que interactúan dentro de este espacio. Siguiendo a Ostrom y Polski (1999, 21) el campo de acción es un espacio conceptual donde los actores toman decisiones, actúan y experimentan las consecuencias de esas acciones, y estas consecuencias a la vez afectan a los mismos actores. Lo dicho se ve influenciado por las variables exógenas que se describieron en el capítulo anterior, en este caso, las condiciones físicas y materiales, atributos de la comunidad y reglas en uso de la política de seguridad ciudadana del cantón Quito.

En la situación de acción se analizará cómo se vinculan las acciones con los resultados y qué resultados son posibles dada la situación de acción. De manera práctica, lo que se busca es entender cómo las variables exógenas alientan o desalientan la forma en que los individuos se comportan dentro de la situación de acción. Mientras que, por el lado de los actores, se analiza la capacidad de decisión de los mismos en los escenarios de acción.

Esta interacción entre la situación de acción y los actores se ve reflejada en los resultados de la política, para lo cual se debe tener en cuenta los recursos, valoraciones e información con que cuentan los actores. Estos recursos permitirán a los actores actuar de manera unilateral, bilateral o multilateral, ya sea en un horizonte de tiempo en el corto, mediano o largo plazo.

En este capítulo se desarrollará la relación de los actores con las variables exógenas, así como la influencia que estas ejercen en las decisiones de los actores, para finalmente determinar cómo estas decisiones podrían relacionarse con los resultados obtenidos en la política de seguridad ciudadana, principalmente en el referente a los indicadores de violencia criminal que es el objeto principal de esta investigación.

Es importante recordar que las variables que se mencionaron previamente afectan a la estructura de la arena de acción. Sin embargo, estas variables no siempre tienen el mismo peso o significancia en todos los análisis, para efectos de esta investigación y como se describe previamente el foco principal en este análisis son las reglas en uso y cómo estas afectan a las decisiones de los actores y a los resultados de la política. Por ello, el análisis estará principalmente enfocado en cómo las reglas definieron las decisiones de los actores y como esta interacción ha producido unos resultados determinados.

A continuación, se analizará el papel que ha jugado cada uno de los actores estratégicos en la configuración de la política de seguridad ciudadana, la relación que esto ha tenido con las variables exógenas descritas en el capítulo anterior, para finalmente visualizar como las variables afectaron las decisiones de los actores y esto a su vez generó unos determinados resultados de la política pública.

4.1 Los Actores y la Situación de Acción

Dentro de la lógica del marco de análisis y desarrollo institucional, las decisiones que toman los actores o la manera en que actúan está influenciada por las valoraciones o preferencias de los mismos, es decir, lo que estos desean conseguir de una situación de acción. Ostrom y Polski (1999, 23) enfatizan que las preferencias de los individuos son objeto de trabajos teóricos de psicología, economía y filosofía. Si bien, varios análisis institucionales suelen caer en el error de suponer que los participantes de una situación de acción están perfectamente informados y que utilizan procesos racionales en la toma de decisión.

La mayoría de los analistas reconocen que estas condiciones no suelen cumplirse en el mundo natural, de hecho, muy pocas veces se producirá una optimización estrictamente racional y los diseños de políticas basados en estos supuestos tienden a fracasar. En la mayoría de los escenarios políticos, quienes participan tienen diferentes cantidades de información, experiencia y capacidad de procesamiento. La incertidumbre es grande y las preferencias suelen ser radicalmente opuestas e incluso contradictorias.

Los actores o participantes a considerar en una situación de acción son las entidades con capacidad de decisión asignadas a una posición y capaces de seleccionar acciones entre un conjunto de alternativas puestas a disposición dentro de un proceso de decisión (Ostrom 2005, 38). Los participantes pueden incidir en la situación de acción dependiendo de los atributos, el número de participantes y el interés que persiguen.

Mientras que, las posiciones están determinadas por los espacios que los participantes pueden ocupar, las acciones se relacionan con la selección de un valor mediante el cual un participante aspira a afectar una variable de resultado. Las acciones están generalmente vinculadas a las posibles posiciones en una situación de acción (Ostrom 2005, 40).

Si bien dentro de una política pública existen varios actores que se podrían considerar para un análisis, en el caso de esta investigación se tomará en cuenta tres actores que han resultado indispensable para la configuración de la política de seguridad ciudadana, desde sus inicios en el año 2000 hasta la actualidad. Estos son: el Municipio de Quito encargado del diseño y ejecución de la política, la Policía Nacional que es el órgano de control en materia de seguridad y finalmente la sociedad civil con ciertos grupos de presión que han ejercido militancia para garantizar que esta responda a las necesidades reales de la población.

4.1.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

En América Latina los procesos de descentralización en materia de seguridad son experiencias relativamente nuevas que empezaron a incorporarse en las últimas dos décadas. Según Carrión y Núñez (2006), esto se debe al menos a tres aspectos: El primero, sería el proceso de cambio Estatal donde la descentralización fue una de las principales características.

El segundo, se relaciona con el cambio de las políticas de seguridad que se vio a finales de la década de los noventa, cuyo proceso se dio a través de una transición de la doctrina de la seguridad nacional hacia la seguridad ciudadana, donde, siguiendo al autor “los órganos tradicionales se han ido transformado, apareciendo otros nuevos en el enfrentamiento de los problemas de las relaciones interpersonales”, entre ellos, la intervención de los municipios.

El tercero, la transformación en las formas de violencia en la región desde mediados de la década de los 80's, producto de una urbanización de las ciudades en más de un 50%, lo que ha repercutido en que exista un cambio desde una forma más tradicional del fenómeno hacia una modalidad moderna donde prima la internacionalización del crimen, el desarrollo tecnológico e incremento del crimen organizado. Carrión y Núñez (2006), establecen que este último punto ha generado que la seguridad se convierta en un requerimiento social en los gobiernos locales, así como una de las principales demandas urbanas en la población.

Esta transformación institucional que en América Latina empezó en la década de los 90, también constituyó transformaciones en el modo de accionar, Carrión y Núñez (2006) señalan dos, que fueron fundamentales en este proceso:

La primera, que es factible por primera vez en este contexto, se refiere a introducir estructuralmente las políticas de prevención de la violencia por encima de las políticas

históricas de represión y control; y, la segunda, tiene que ver con las modificaciones institucionales dentro de los municipios que conducen a la creación de instancias especializadas para enfrentar el delito.

Como se menciona a lo largo de esta investigación, Ecuador desde finales de la década de los 80's ha buscado adaptarse a las tendencias en materia de transformaciones institucionales latinoamericanas e internacionales de seguridad. En el capítulo anterior se describe el organigrama del municipio y la forma de acción de este actor en el diseño y ejecución de la política de seguridad ciudadana. Sin embargo, en este apartado es importante mencionar la transformación que experimentó el municipio en la forma de concebir a la seguridad.

Dentro de la administración del Municipio de Quito existe la dirección de Seguridad desde 1979, donde sus competencias directas serían la prevención de riesgos naturales, como las explosiones de volcanes y los deslaves en las laderas de la ciudad. No es, sino hasta el año 2000, donde la dirección de Seguridad toma otro rumbo ampliando su cobertura hacia temas relacionados con el control delictivo y la convivencia ciudadana (Rodríguez 2004, 75). Es justo este cambio de concepción en materia de seguridad, el que permitiría el cambio de la estructura municipal y daría paso al inicio de la institucionalización de la política.

Tal y como señala Ostrom (2005), las decisiones que los participantes o actores realizan en una situación de acción están direccionadas a generar cambios dentro de una variable resultado, esa es su motivación. Dado este cambio en la concepción de la seguridad dentro del municipio de Quito fue posible la creación de nuevas instancias como la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la Comisión de seguridad; estos serían los cimientos de una estructura institucional más fuerte y daría inicio al proceso de institucionalización de la política que se ha descrito a lo largo de la investigación, ya que a partir de este esfuerzo y tal como lo señala Rodríguez: “el Municipio de Quito asumió en la práctica una competencia con una perspectiva ciudadana que tradicionalmente no había asumido ningún organismo” (2004, 75).

Las acciones seleccionadas entre el conjunto de alternativas puestas a disposición dentro de un proceso de decisión de la institucionalización de la política de seguridad ciudadana por parte del Municipio como actor estratégico no sólo estuvieron vinculadas al fortalecimiento de las instituciones de seguridad como la policía, cuyo desarrollo se describe en el siguiente apartado, sino también en acciones indirectas y que vinculan a otras instancias. Elizabeth Cabezas quien sería Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el año 2006, en una entrevista mencionó que uno de los aspectos

en los que se trabajó en esa época fue en la recuperación de espacios públicos que habían sido tomados por bandas criminales, por el comercio informal y que no contaban con iluminación y una regeneración del espacio urbano adecuada.

Lo anterior se relaciona con el hecho de que los actores no sólo deben tomar decisiones dentro de sus competencias, sino que además deben buscar incidir en varios aspectos dentro de la situación de acción.

A manera aclaratoria, es importante mencionar, que no se está sugiriendo que el accionar local sea el mejor para afrontar el problema de la violencia, ya que hay que tener en consideración que no todas las formas de violencias pueden ser enfrentadas en el ámbito local. Como señala Carrión y Núñez (2006) “La tendencia del crimen es a internacionalizarse, por lo que existen ciertos segmentos del mismo que deben ser enfrentados en escenarios locales, nacionales e internacionales”. Esto sugiere que la competencia de la seguridad ciudadana no puede bajo ningún concepto ser exclusiva de algún nivel; por lo tanto, los distintos actores coexisten y se relacionan en todos los niveles y ámbitos.

4.1.2 Policía Nacional

Dentro de la política pública de seguridad ciudadana la Policía Nacional ha tenido un papel central desde el principio ya que como se menciona previamente por mandato Constitucional la seguridad en Ecuador ha sido competencia del Estado central a través de la Policía para la seguridad interna y de las Fuerzas Armadas en lo referente a seguridad externa. Una vez que empezaron los procesos de institucionalización de la política de seguridad ciudadana en Quito, la policía tomó un papel central para el control y prevención de la violencia, incluyéndose en este proceso como una figura cercana a la ciudad.

A mediados de los años 90, la Policía Nacional del Ecuador da sus primeros pasos en la inclusión del enfoque de seguridad ciudadana, y de un trabajo en conjunto con la comunidad, desde la conformación de las brigadas barriales como un primer intento de participación comunitaria. Lo dicho se da en el marco de la Guerra del Cenepa. Vallejo señala que:

Esta situación dio origen a las brigadas barriales de seguridad ciudadana en la ciudad de Quito ... como respuesta a la falta de personal policial que al momento se encontraba reforzando la frontera, y al aumento de la percepción de inseguridad que por ende se vivía en la época. En este sentido, la Policía Nacional definió a las brigadas barriales como “organización

comunitaria, apolítica, de autoprotección y solidaridad ciudadana, tendiente a mantener un adecuado nivel de seguridad pública y personal en coordinación con la Policía Nacional” (Policía Nacional del Ecuador 1995) (2009, 7)

Según Rodríguez (2004) desde entonces la Policía Nacional ha trabajado bajo una mirada centralizada. Sin embargo, en un intento por desconcentrar sus acciones se han creado varias unidades que se manejan a nivel local, dentro de las cuales están:

- La Dirección Nacional de Policía Especializada de Niñas, Niños y Adolescentes, creada en diciembre de 1997
- La Unidad Antisecuestros y Extorsión, creada en 1994
- Formación de la Policía de Parques, en 1999
- Unidad Protectora del Medio Ambiente, en 2000
- Creación de la Policía Comunitaria, en 2002

Dentro de todas estas acciones creadas para vincular a la Policía Nacional con la comunidad, la más cercana sin duda ha sido la Policía Comunitaria. Esta Unidad fue la primera en concebirse bajo los principios de la seguridad ciudadana.

Según lo establece Rodríguez (2004, 96) en su investigación, el objetivo de esta unidad es "liderar procesos comunitarios y desarrollar acciones proactivas, preventivas y educativas, para la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana”.

Como ya se mencionó la Unidad de Policía Comunitaria se creó en el año 2002 como un proyecto de la Policía Nacional del Ecuador, mismo que se aprobó mediante resolución No 640 en diciembre de este mismo año (García 2008, 32). En febrero de 2003, el plan se empezó a ejecutar como plan piloto en la ciudad de Quito. Este, se suscribió con la Corporación de Seguridad Ciudadana del Municipio Quito y se determinó que la forma de asignación y transferencias de recursos financieros, sería desde la corporación hacia la Policía Nacional.

Este financiamiento permitiría la remodelación y construcción de Unidades de Policía Comunitaria (UPC), la asignación de patrulleros de varios tipos, capacitación de personal, pagos de servicios básicos y equipos de comunicación. A través de este convenio, Quito se convirtió en la ciudad pionera en esta forma de intervención policial en Ecuador y a partir de esta experiencia se introdujeron varias Unidades de Policía Comunitaria en todo el Ecuador.

Con esta Unidad se buscó establecer una relación de confianza entre la ciudadanía y la institución, a través de mejorar la imagen de la misma, con una respuesta policial inmediata,

oportuna y eficaz. Esta forma de concebir el modelo policial comunitario resulta contraria al debate que solía primar en los modelos de los países latinoamericanos donde la intervención de la policía ha sido altamente institucionalizada y centralizada producto de la herencia colonizadora que buscó recrear el modelo francés o europeo continental (Frühling, 2007).

Aquí se buscó dejar de lado la concepción de centralización, y jerarquización de los cuerpos policiales que históricamente se habían vivido en los países de América Latina; “reclamando y justificando así sus ventajas comparativas en razón de su eficiencia institucional e histórica” (Pontón 2008, 41). Se parte de una razón eminentemente civil y su rol va en el lado de lo preventivo y cooperativo con la comunidad, a través de la evitación, de los conflictos sociales propios de la urbanidad y el control de lo que Pontón (2008, 41) llama incivildades o problemas de la moralidad.

Es importante mencionar que la Policía comunitaria juega un papel fundamental dentro de la institucionalización de la política de seguridad ciudadana en Quito, ya que este programa constituyó la contraparte institucional para el acercamiento de la Policía con la comunidad, como una estrategia para introducir la concepción de seguridad pública y ciudadana de una forma palpable dentro de la comunidad. Pues en ese entonces ya se había constituido gran parte del aparato normativo e institucional de la política de seguridad ciudadana. Sin embargo, esta sería la forma de materializar esos esfuerzos, y que los participantes de la política pudieran visibilizar las acciones dentro de la comunidad.

4.1.3 Sociedad Civil

La concepción de sociedad civil surge desde Aristóteles, al establecer que los ciudadanos que comparten un mismo valor, buscan como fin último la felicidad, determinando así que la sociedad civil constituye un eslabón intermedio entre el Estado y el mercado. Desde el pensamiento clásico hasta autores modernos que han desarrollado sus obras en el siglo XXI, la sociedad civil se constituye como el espacio donde los valores éticos, políticos y morales se comparten. Si se analiza esta concepción a través del pensamiento de Ostrom, es el lugar donde los participantes se organizan para lograr sus objetivos en base a sus valores y participación activa en la situación de acción. García (2003, 99) establece que la sociedad es un “entramado de organizaciones del tercer sector (esto es, organizaciones que no son ni empresas ni organizaciones estatales) que hay en una sociedad”.

Para el desarrollo de este apartado se analizarán las organizaciones que han tenido acciones articuladas en relación con la política de seguridad ciudadana, así como la percepción que tiene la ciudadanía del problema, para posteriormente dar paso al análisis de los resultados que la política ha generado justamente dentro de la sociedad.

Desde la década de los 90 's la percepción de inseguridad y violencia de la población en Quito se ha incrementado paulatinamente. Rodríguez (2004, 75) advierte que el crecimiento de las ciudades y el deterioro del capital social ha generado el incremento del temor y el aislamiento de la población. En Quito, al igual que en muchas ciudades del Ecuador con el cambio de siglo y la modernización, los ciudadanos se han resguardado en residencias amuralladas, donde se han instaurado sofisticados sistemas de alarmas y de cámaras de vigilancia que surgen como resultado de la poca confianza e interacción entre los individuos de una misma sociedad, pero que a su vez refleja la falta de credibilidad y confianza en las instituciones.

Rodríguez (2004, 75) señala algo que es fundamental, todos estos mecanismos de autodefensa no han acabado con el problema de la inseguridad, ni lo han aminorado, por el contrario, lo que han conseguido es profundizar el temor, la desconfianza social y deterioro del capital social. Las cifras son claras para mostrar el problema de inseguridad en la sociedad quiteña y cómo este se ha incrementado con el paso del tiempo. En Ecuador en el año 2003 se realizó la primera encuesta de victimización en Quito, Guayaquil y Cuenca, ejecutada por FLACSO Ecuador y el Banco Central. Aquí se estimó que el índice de victimización¹⁰ fue de 22,2%, en Quito, 24,2% en Guayaquil y en Cuenca el 18,1 %.

Tabla 4.1 Índice de Victimización por ciudades, años y sexo

	Año	Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Quito	2001	2.7	5.0	3.9
	2002	7.5	8.6	8.1
	2003	11.2	11.7	11.4
	Todo el período	20.5	23.8	22.2

¹⁰ Índice de victimización representa el porcentaje de personas (mayores de 15 años) que fueron víctimas de alguno de los siguientes delitos durante los últimos 3 años: • Delitos a individuos (robo con y sin fuerza, ofensas sexuales, ataque, amenaza, daño psicológico). • Delitos a los hogares (robo vivienda, robo de vehículo, fraude al consumidor, corrupción, soborno). (Jarrín 2004).

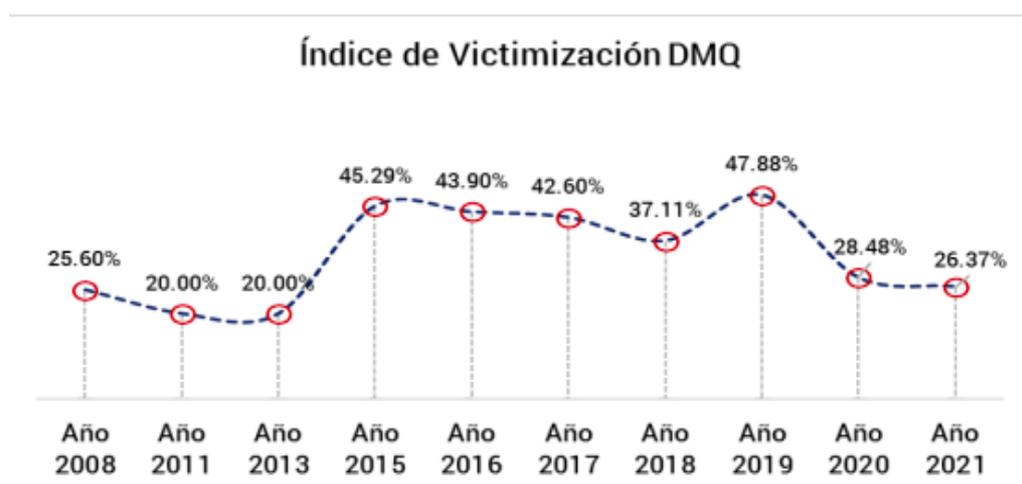
	Año	Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Guayaquil	2001	5.7	4.3	5.5
	2002	9.7	11.0	10.4
	2003	10.9	9.9	10.4
	Todo el período	24.3	24.2	24.3
	Año	Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Cuenca	2001	4.5	10.6	4.1
	2002	9.9	7.6	8.7
	2003	5.5	6.8	6.2
	Todo el período	19.0	17.3	18.1

Fuente: Jarrín (2004, 22) Encuesta de victimización de Quito, Guayaquil y Cuenca.

La encuesta permite observar que entre el 5-10% de la población establece que ha sido objeto de cualquiera de los delitos considerados, de manera general las mujeres presentan mayores índices de victimización que los hombres.

Si bien el panorama en materia de violencia y criminalidad no era el más alentador en los primeros años del 2000, se puede visualizar que este sólo ha empeorado con el tiempo:

Gráfico 4.1 Índice de Victimización DMQ



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana 2022.

El indicador de victimización tiene una tendencia creciente en el período de análisis, donde el 2019 tiene su pico, un índice que duplica el valor de la primera encuesta de victimización en 2003. En 2019 se estimó que cinco de cada diez quiteños afirman haber sido víctimas de algún tipo de robo. En cuanto a los años 2022 y 2023, el coronel de la Policía Geovanny Maldonado “observa un aumento en los índices de violencia, pasando de 152 hechos en 2022, a 223 actos violentos hasta la fecha, de enero a noviembre de 2023.”¹¹

Por otro lado, la misma encuesta en 2003 midió la percepción de la inseguridad, aquí se estimó que el 65% de la población en Quito percibe a esta ciudad como insegura, por lo que la encuesta concluye que Quito se percibe tres veces más insegura respecto a los niveles de victimización.

La percepción de inseguridad social está relacionada con experiencias de los ciudadanos con respecto al crimen y principalmente proporciona datos de la llamada *cifra negra* de la criminalidad, esto hace referencia a las denuncias que no se realizan y que por tanto no se registran en los informes oficiales, Así, Fernando Carrión establece que la percepción de la inseguridad es “una medición de percepción de la inseguridad que existe en la ciudad. No se mide el número exacto de robos u otros delitos”.

Los operadores de seguridad establecen que uno de los factores que históricamente ha determinado el incremento en la percepción de la inseguridad son los medios de comunicación con sus tintes sensacionalistas. Paulina Espín jefa operativa de la Policía Judicial en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en entrevista para el diario el Comercio¹², estableció que actualmente lo que se maneja es un tema de percepción de inseguridad: “A mi vecino le contaron y me siento inseguro por eso, este tema se ha multiplicado por el tema de redes sociales y las noticias que se ven en los medios de comunicación, la mayoría de crónica roja”, estableció ella.

4.2 Análisis de los Resultados de la Política

Ostrom y Polski (1999) establecen que el análisis de los resultados de una política, permiten en realidad conocer el rendimiento de todo el sistema político que la respalda. Como

¹¹ Coronel de la Policía Nacional Geovanny Maldonado, subcomandante del Distrito Metropolitano de Quito.

¹² Diario El Comercio, 25 de septiembre de 2022.

previamente se menciona, uno de los objetivos centrales del DAI es poder evaluar los resultados de todas las interacciones que surgen dentro de la situación de acción por parte de los participantes.

La pregunta que ha guiado esta investigación es: ¿Cómo la institucionalización de la política de Seguridad Ciudadana buscó responder al problema de la violencia criminal en el cantón Quito?

La institucionalización de una política no es más que una propiedad en donde se formaliza la manera de tomar decisiones y de hacer cumplir estas decisiones. La hipótesis implícita de la institucionalización de una política, es que ésta lleva a obtener políticas públicas de mayor calidad y esto a su vez lleva a tener mejores resultados sociales (Scartascini y Tomassi, 2012). Por ello, además de haber descrito toda la dinámica de institucionalización de la política, el objetivo de esta investigación también sería determinar los efectos que este proceso tuvo en los resultados de la política.

La CEPAL (2022) establece que la evaluación de una política permite realizar una valoración del desempeño de la acción pública y para ello se debe evaluar sistemáticamente los resultados en una intervención pública, ya sea que ésta haya concluido o su intervención continúe. Estas valoraciones son fundamentales dentro del ámbito público para fortalecer la formulación e implementación de la acción pública.

El BID (2020, 167), establece que para estudiar las políticas de seguridad y en general para tener una comprensión a profundidad del fenómeno de la violencia, considerando sus distintos aspectos, es fundamental identificar objetos de medición, y, estos a su vez son los principales “objetos de intervención, respecto de los cuales se formulan las políticas de seguridad y convivencia”. Estos objetos de medición se pueden analizar a partir de múltiples fuentes, en donde se obtienen varios indicadores que permitan proporcionar una fotografía de la realidad de un fenómeno. Mohor señala que un indicador es:

Una relación numérica que se establece entre dos o más datos significativos y que proporciona información sobre el estado en que se encuentra un sistema o de las variaciones de éste. Dicho de otra manera, un indicador es una medida que ayuda a responder a la pregunta de cuánto se ha progresado en torno a un determinado objetivo (2007, 2).

Siguiendo a Mohor (2007, 2), los indicadores tienen la capacidad de medir el efecto de una política pública o de un programa sobre un fenómeno determinado. Es decir, los indicadores buscan conocer el nivel de cumplimiento de un objetivo, a causa de una intervención política.

Para identificar los avances en materia de una política de seguridad el BID (2020, 169), determina que los indicadores más utilizados para medir el fenómeno de la violencia son los que provienen de los registros administrativos como (sistema judicial, policía y sistema penitenciario), sin dejar de lado las encuestas de victimización, que como ya se mencionó son un elemento clave para comprender la percepción de la población respecto a este fenómeno. Estos indicadores permiten que se tenga una comprensión de la distribución del fenómeno, su magnitud y evolución en el tiempo.

Los indicadores que permiten evaluar el fenómeno de la violencia criminal se mencionaron previamente en el primer capítulo, sin embargo, a manera aclaratoria, los que se van a contemplar para este análisis son tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, Tasa de hurtos por cada 100 000 habitantes, tasa de robos por cada 100 000 habitantes,

Estos indicadores deben ir acompañados de información respecto a la gestión de la institución pública, como son la confianza de la población respecto a la intervención de las instituciones públicas, ya que esto puede dar cuenta de la relación entre la evolución de un fenómeno y la intervención de la política o programa para el cuál se creó.

4.3 Indicadores de Violencia Criminal

4.3.1 Homicidios Intencionales

A la hora de hablar de criminalidad el debate ronda en torno a los hechos delictuales, es decir los hechos que se relacionan con “una omisión o violación intencional del derecho criminal, cometida sin defensa o justificación y sancionada por el Estado como un delito o falta” (Tappan 1947, 100).

Los homicidios suelen ser el principal indicador para medir los niveles de violencia en un determinado país. La ONU, plantea el uso de la tasa de homicidios como metodología de cálculo por cada 100 000 habitantes para tener una medida estandarizada y de comparación que permita determinar las condiciones de los distintos territorios.

En Ecuador se considera un homicidio culposo o intencionado según lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) la acción donde una o varias personas con culpa maten a otra.

El Instituto Ingarapé de Monitoreo de Homicidios Mundial (2022), señala que el continente americano recoge al 13% de la población mundial, sin embargo, reúne el 37% de los homicidios cometidos en todo el mundo. Según cifras de la UNODC, la región de América Latina con menos del 10% de la población mundial, representa el 35% del total de homicidios.

Ecuador históricamente no ha sido considerado un país con elevados niveles de violencia, principalmente si se compara con países de la región que han enfrentado graves problemas de inseguridad. Por ejemplo, el Instituto Ingarapé de Monitoreo de Homicidios Mundial (2022) permite evidenciar varias tasas de homicidios de países de la región, en Venezuela la tasa de homicidio en 2021 es de 40,9 por cada 100 000 habitantes, Colombia con una tasa de 26,9 por cada 100 mil habitantes, mientras que en Ecuador la tasa es de 14,5 por cada 100 000 habitantes, que si bien, no es la tasa más elevada de la región ha experimentado un crecimiento exponencial principalmente en los tres últimos años.

Gráfico 4.2 Tasa de Homicidios a nivel nacional



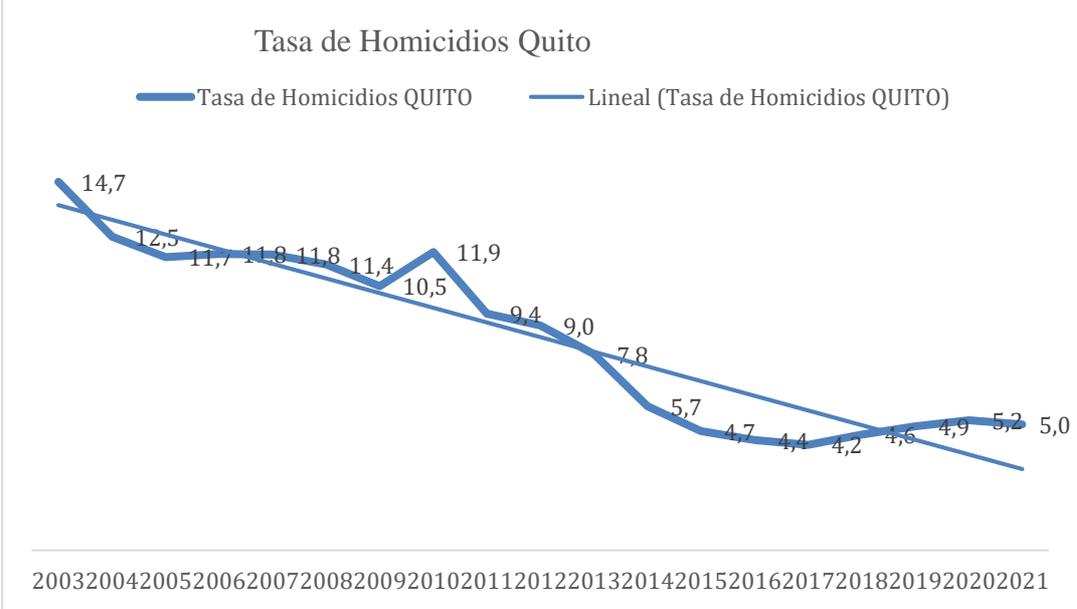
Fuente: Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro (DINASED)

La violencia en Ecuador responde a varios factores que se han desarrollado a lo largo del documento, y que se traducen en el incremento de homicidios intencionales, como son esquemas estructurales donde la resolución de conflictos se da a través de acciones violentas,

el acceso a armamento ilegal producto del narcotráfico y estructuras transnacionales delictivas, el uso de la fuerza entre estas mismas estructuras transnacionales y que a su vez se ha insertado también en las bandas locales. Sin dejar de lado, además los factores de riesgo estructurales, que, aunque en el capítulo uno se advierte que hay que ser cuidadosos a la hora de considerar a estos como la génesis del problema, ya que deja de lado a las condiciones históricas e intervención de los actores, sí se constituyen en elementos ecológicos que pueden propiciar escenarios desfavorables para la inseguridad.

Estos factores según el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, son “la pobreza y extrema pobreza, el acceso inadecuado a la educación formal, el desempleo, el consumo de sustancias ilícitas y desconfianza creciente en las instituciones públicas de seguridad y de justicia” (2019, 72).

Gráfico 4.3 Tasa de Homicidios en Quito



Fuente: Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro (DINASED)

Al igual que Ecuador no ha sido considerado uno de los países más peligrosos de la región, Quito, tampoco se ha considerado una de las ciudades más peligrosas ni en comparación con América Latina, ni a nivel nacional. Por ejemplo, según la DINASED en 2019, Quito tuvo una tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes de 4,6; mientras que el Instituto Ingarapé de Monitoreo de Homicidios Mundial señala que ese mismo año ciudades como Caracas

tuvieron una tasa de 36,80; Brasilia 16,4; Bogotá 12,70; Montevideo 11,7; Lima 8; Santiago 4,8 y La Paz 1,5.

A nivel Nacional, la DINASED muestra que ciudades como Guayaquil en 2010 tenían una tasa de 23,43 homicidios por cada 100 000 habitantes, mientras que para el año 2021 alcanzó una tasa de 31,4 homicidios por cada 100 000 habitantes, lo que indica que en una década ha subido este indicador en casi 10 puntos porcentuales. Cuenca, en 2010 registró una tasa de 5,71, mientras que para el 2010 alcanzó una tasa de 7,4 homicidios por cada 100 000 habitantes.

Si bien este tipo de información ilustra de manera comparativa la situación de Quito y permite evidenciar que no se constituye como una ciudad con una elevada tasa de homicidios, es importante que este tipo de análisis se realicen con cautela, ya que cada territorio tiene una realidad distinta y esto podría hacer que las comparaciones resulten inexactas.

Ecuador en 2019 registró una tasa de 8,9 homicidios por cada 100 000 habitantes, lo que ubica al país bajo la media de la región, esto indica que si bien en Ecuador este fenómeno es latente aún no alcanza los niveles que para otros países de la región representa. De todas las muertes intencionales registradas en Quito, el dato más alarmante son las muertes en modalidad de homicidios intencionados, en el año 2019 se registraron un total de 85 casos, lo que representa un incremento del 51,79% en comparación con el año 2018.

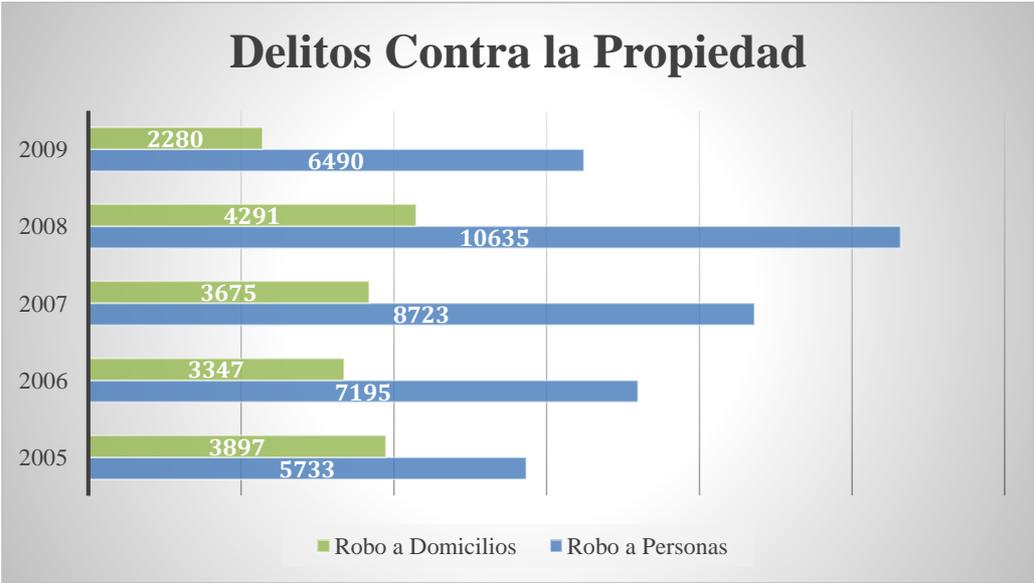
Según DINASED Y OMSC (2019), desde el 2010 hasta el año 2017 esta tasa ha mantenido una tendencia descendente, no obstante, en los dos últimos años se ha comenzado a evidenciar una tendencia al alza. La información presentada si bien no es la más alarmante debe generar alertas ya que la tendencia y coyuntura evidencia que cada vez se está volviendo un problema más significativo tanto en el país como en la ciudad. Quito desde 2010 ha presentado una tasa de homicidios intencionales por debajo del nivel nacional, esto indica que, aunque esta ciudad sea actualmente la más poblada del país, los homicidios intencionales no alcanzan los niveles de otras ciudades del Ecuador como por ejemplo Guayaquil.

4.3.2 Delitos Contra la Propiedad

Como ya se mencionó previamente, los indicadores se constituyen como una herramienta cuantitativa que permiten realizar una representación de la realidad, donde se puede conocer la evolución de una variable en el tiempo, a la vez que permite estimar el logro de los

objetivos de una determinada política, programa o proyecto (Guerrero et al 2012, 253). La Organización de Estados Americanos (OEA), la OPS y la representación en Honduras del PNUD, han establecido que uno de los indicadores para medir si una política de seguridad en una ciudad ha sido efectiva es el de “robo” que se traduce en el hecho de “apoderarse de un bien ajeno mediante el ejercicio de cualquier tipo de violencia sobre las personas y/o cosas”. Esto se construye como una medición de seguridad ciudadana en la medida en que la seguridad ciudadana estima una “situación donde se viva en comunidad libre de riesgos, respetando los deberes y los derechos de todos los ciudadanos, y la “convivencia” (Guerrero et al 2012, 255). Así, cualquier acción que atente contra este principio puede ser un indicador para medir cuán seguro o inseguro es un espacio o un territorio.

Gráfico 4.4 Delitos contra la propiedad (2005-2009)



Fuente: OMSC. Informe #13 (2010).

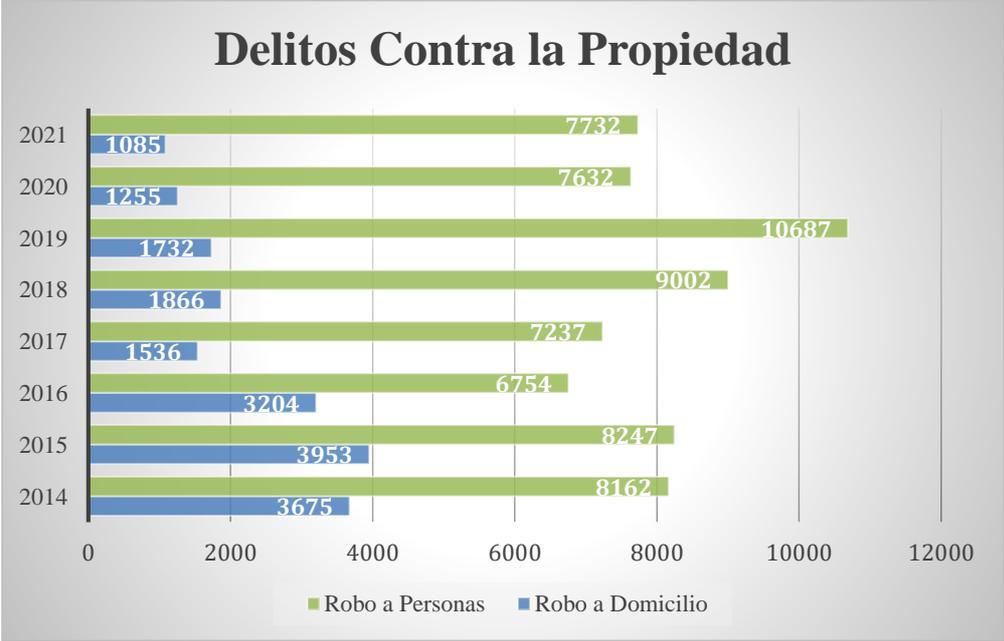
Como se observa los robos a personas son sustancialmente mayores que a la propiedad y esto puede deberse principalmente a la facilidad que uno supone sobre el otro. En 2009, la tendencia creciente que se presentaba desde el 2005 empieza a disminuir y esto podría deberse a las reformas al Código Penal que se suscitaron en ese año, dentro de las que más podrían haber incidido es que, se reformó el segundo inciso del artículo 78, “La reincidencia, en el caso de la contravención establecida en el numeral 1 del artículo 607, será considerada como delito, de conformidad con el Capítulo I del Título X del Libro II de este Código”.

Haciendo referencia a la reincidencia por robo de cosas que tuvieran un valor superior al 50% de la remuneración básica unificada; también se sustituyó el artículo 569, por el siguiente:

Será reprimido con reclusión menor ordinaria de tres a seis años y multa de seis a dieciséis dólares de los Estados Unidos de América, quien oculte, custodie, guarde, transporte, venda o transfiera la tenencia, en todo o en parte, los bienes, cosas o semovientes, producto del robo o hurto, o cuya procedencia legal no pueda probarse.

Si bien, no existe un análisis de impacto que determine la causalidad exacta entre la reforma al Código Penal y la disminución de los robos tanto a personas como a propiedad en este año, este podría ser uno de los determinantes, ya que por lo general este tipo de ajustes legislativos tienden a revertir el fenómeno de la violencia, al menos en sus primeros meses de implementación, hasta que las estructuras delictivas logran contrarrestarlo. Es importante tener plena conciencia de que las estructuras delictivas están siempre un paso adelante de la legislación, ya que esta última requiere de tiempo y varios procesos administrativos y constitucionales para reformarse, lo cual suele darle ventaja al crimen organizado.

Gráfico 4.5 Delitos contra la propiedad (2014-2021)



Fuente: Servicio Integrado de Seguridad ECU911. OMSC (2022).

Para el siguiente periodo que se presenta de manera gráfica, la tendencia delictiva ha sido creciente, en 2020 y 2021 hay una disminución, pero esto se debe principalmente a la

contingencia que se dio por el COVID 19 y a que la población estuvo varios períodos recluida en cuarentena lo que dificultaba el atraco, por tanto estos años, se deben tratar como una anomalía en la tendencia y no dejar que esto distorsione la clara evidencia de que el fenómeno de la violencia se sigue asentando en el Distrito Metropolitano de Quito.

4.3.3 Violencia Sexual

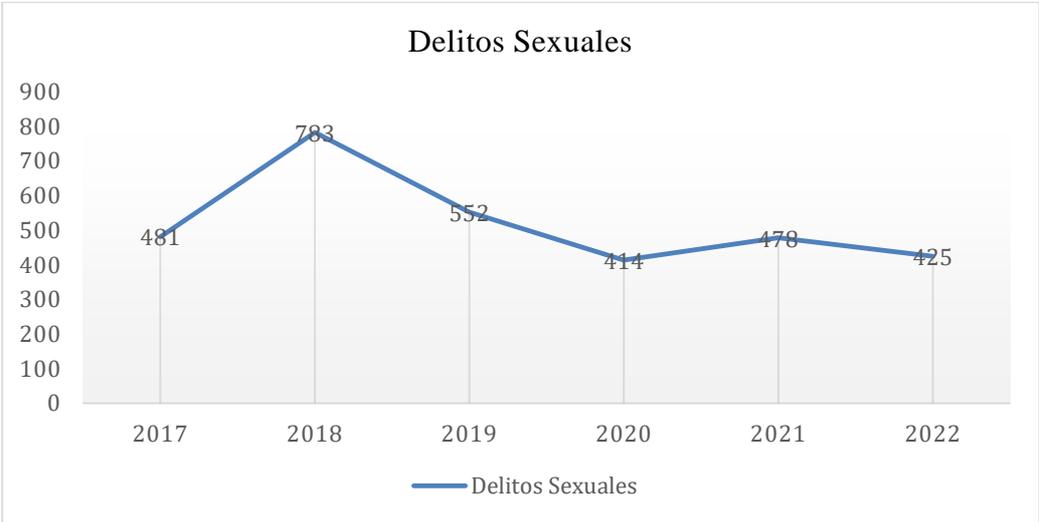
Dentro de los delitos de mayor connotación social en el país, categorizados por el INEC, se encuentran los delitos por violencia sexual, que forman parte de Sistema Regional de Indicadores. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) (s.f.), la violencia sexual es definida como “todo acto de carácter sexual, la tentativa del mismo, comentarios e insinuaciones sexuales no deseadas, acciones cuyo fin sea la comercialización e incluso la utilización de cualquier otro modo de sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo”. Dentro de esta categoría constan varios delitos como son: abuso y acoso sexual, elaboración y comercialización de pornografía con utilización de niñas, niños o adolescentes y violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, mientras sea de carácter sexual.

Esta categoría se tipifica de dos formas diferentes en el COIP del país. El artículo 170 de este código define al abuso sexual de la siguiente manera: “La persona que, en contra de la voluntad de otra, ejecute sobre ella o la obligue a ejecutar sobre sí misma u otra persona, un acto de naturaleza sexual, sin que exista penetración o acceso carnal...”, aquí se establecerá una pena privativa de libertad de tres a cinco años; mientras que el caso de violación se tipifica en el artículo 171 y consiste en “El acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo”.

Según la primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres del INEC 2011, en el país 25,7% de las mujeres establecen haber sido víctimas de violencia sexual, esto quiere decir que una de cada cuatro mujeres ha vivido un episodio de este tipo de violencia en su vida. Mientras que en la misma encuesta de 2019 registra que el 32,7% de mujeres han sido víctimas de violencia sexual a lo largo de su vida y el 12% de las mujeres lo han sido en los últimos doce meses. Bott S et al (s.f) citado de OMS (2018) indica

que en un análisis comparativo de encuestas realizadas en América Latina y el Caribe se determinó que las tasas de violencia sexual son del 5% y 15% aproximadamente.

Gráfico 4.6 Delitos sexuales (2017-2022)



Fuente: SIS ECU 911, OMSC

En la figura anterior se muestra la evolución de los delitos de violencia sexual por años registrado en el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. El dato más elevado se encuentra en 2018, con 783 eventos, seguido del año 2019 con un registro de 552 incidentes, a partir de estos años, las observaciones presentan una tendencia a la baja, ubicando como el año con menor cifra al 2020 con 441 eventos. Sin embargo, como se mencionó previamente este año tiene una característica atípica ya que la disminución podría estar asociada al confinamiento provocado por la pandemia del COVID-19 y al subregistro que se generó, por el hecho de que las víctimas de violencia permanecieron encerradas junto a sus perpetradores y por tanto no podían pedir auxilio.

En 2017 y 2018 el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana realizó la Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual. Una encuesta de prevalencia estudia el número de casos de un evento de violencia sexual determinado en un momento en el tiempo específico que por lo general corresponde a un año (Cobo 2014).

La Encuesta de Prevalencia de Violencia Sexual permite evidenciar que en el año 2017 el 37,90% de los encuestados expresan haber sido víctimas de por lo menos algún acto de violencia sexual, de estos, 66,84% son mujeres. Mientras que en 2018 la cifra de víctimas de

algún acto de violencia sexual disminuyó al 25,38%, sin embargo, el número de víctimas mujeres se incrementó al 79,43%. Esto se traduce en que siete de cada 10 mujeres que habitan en el cantón Quito señalan haber sido víctimas de algún tipo de delito que se configura dentro del marco de violencia sexual.

Gráfico 4.7 Prevalencia de acoso y violencia sexual en el DMQ (2017-2018)

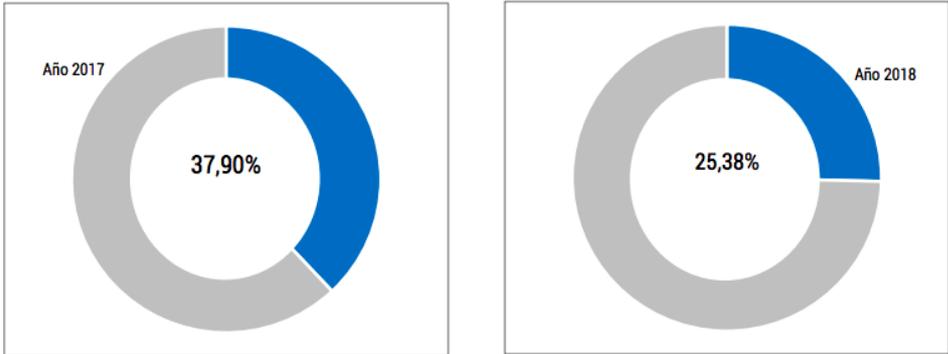


Figura 114. Prevalencia de Acoso y Violencia Sexual en el DMQ
Fuente: EPVS
Elaborado por: OMSC

En 2017, el 25,66% de las personas encuestadas que señalaron haber sido víctimas de algún acto de violencia sexual, establecieron que estos actos se encontraban dentro del lumbral del abuso sexual o la violación, donde las principales situaciones a las que las personas se ven expuestas son el contacto físico no deseado, el intento de besar por la fuerza y el intento de consumir relaciones sexuales de manera no consensuada. En 2018 en cambio, el panorama muestra que el 19,22% de las informantes que respondieron haber sido víctimas de algún acto de violencia sexual reportan al abuso sexual como principal evento, aquí se incluye a las relaciones sexuales a la fuerza (16,84%) o violación (2,38%). De nuevo, en este tipo de situaciones, las principales víctimas son las mujeres.

Es importante destacar que la violencia sexual se analiza dentro del estudio de la violencia criminal ya que se considera a la segunda como un factor de riesgo para la propagación de eventos de violencia sexual. El Informe Mundial sobre Violencia y Salud de 2003, estableció que los factores que aumentan el riesgo de que los hombres cometan delitos relacionados con la violencia sexual están relacionados con la aprensión de los mismos, en particular por haber cometido una violación sexual. Entre los factores de riesgo que se encuentran en la literatura, se han señalado los siguientes: pertenencia a una pandilla, consumo de sustancias ilícitas, y en general estar relacionado con negocios que se consideran ilegales dentro de la legislatura de

cada país. Por ello, el indicador de violencia sexual puede ser un indicativo de como la violencia criminal ha penetrado en una sociedad y las consecuencias que esta genera principalmente para las niñas y mujeres.

Conclusiones

El objetivo que guio esta investigación fue el análisis de la dinámica institucional de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en el cantón Quito, es decir, todo el aparataje institucional que se construyó para que esta política se pudiera implementar y manejar a nivel local y que además generara efectos positivos en el problema de la violencia criminal, mismo que ha sido uno de los fenómenos históricamente más preocupantes de la región y que en Ecuador se ha agudizado de manera sustancial desde finales de la década de los 90's.

Un importante antecedente que canalizó las demandas ciudadanas sobre la delincuencia criminal y la seguridad ciudadana, fue el hecho coyuntural de un asesinato por robo a una familiar cercana de un ex ministro de defensa, que junto a un movimiento social a nivel mundial denominado marchas blancas, logró movilizar a diversos actores locales, económicos, políticos y sociales para concretar la creación del Pacto Social sobre la Seguridad Ciudadana, el cual se creó para enfrentar la inseguridad en la capital con recursos humanos y económicos, lo que da cuenta de que la voluntad política se concreta cuando las élites políticas se sienten afectadas y sus derechos han sido vulnerados.

Previamente se menciona la forma en que la voluntad política y ejercicio de poder determinan las decisiones que se toman en la situación de acción. Tal como menciona el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, las políticas públicas se construyen de una determinada manera por las características culturales que condicionan la situación de acción política. Esto explica la forma en que se desarrollan determinadas reglas y normas con mayor facilidad. Por ello, es importante tener en cuenta que en Quito la política pública de seguridad ciudadana no fue algo que se creó al azar, fue un ejercicio que respondió a la tendencia política de época, ya que la máxima autoridad de ese entonces era un militar, el General Paco Moncayo, con clara preferencia por constituir a la seguridad como un elemento institucional.

Esta configuración respondió también a una corriente internacional de los organismos multilaterales de la época. Incluso se recibió asesoría de ciudades con mayor experiencia en este tema como Bogotá. Ahora bien, esto presenta un problema y es que siempre que se va a implementar una política se debe evitar un “enfoque modelo”, donde se tome a una política exitosa y se utilice como ejemplo para el desarrollo de una nueva política, ya que las políticas tienen la característica de generar efectos distintos cuando se cambia el entorno político, social y económico.

El fin del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional es identificar cómo las decisiones que se tomaron en la situación de acción generaron algún efecto (resultado) en el problema para el cual se diseñó.

A mediados de la década de los 80 's la violencia en América Latina cambia, dejando de lado su forma tradicional para pasar a una modalidad moderna que se alimenta de la internacionalización. Con este cambio, se introduce también un cambio en la forma de enfrentar el problema. Dejando de lado las políticas de represión y control para darle paso al fortalecimiento de la ciudadanía y su relación con la seguridad. Dentro de esta nueva concepción la descentralización sería un elemento clave ya que la violencia y sus formas tienen características peculiares dependiendo del espacio y tiempo en el que se desarrollan. Dado lo anterior, el municipio como actor principal decide intervenir para dar solución a un problema y para responder a la demanda social de la época. Es así que el municipio toma la competencia de la convivencia ciudadana desde la década de los 80 's para responder a este fenómeno, siendo esta la principal decisión que guía el desarrollo institucional.

América Latina es considerada la región más peligrosa del mundo, sin embargo, Ecuador se ubica bajo el promedio regional medido a través de la tasa de homicidios intencionados. Al inicio del periodo de análisis la tasa de homicidios en el país era de 16,6 por cada 100.000 habitantes (2000), mientras que en el año 2021 esta tasa representa el 14,5. Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que la tendencia ha crecido de manera exponencial los últimos tres años.

En Ecuador la violencia ha respondido a varios factores que se han mencionado a lo largo del documento, sin que esta sea la motivación principal de esta investigación, mismos que se resumen en esquemas estructurales donde la resolución de conflictos se desarrolla donde prima la violencia, el acceso a armamento ilegal producto de la penetración del narcotráfico y estructuras transnacionales delictivas en el país, el uso de la fuerza de las estructuras transnacionales y que a su vez se ha insertado en las bandas locales. Sin dejar de mencionar los factores de riesgo que, aunque previamente se advierte que hay que ser cuidadosos de considerarlos porque la violencia tiene más bien una condición social e histórica, si se constituyen en elementos ecológicos que las estructuras delictivas pueden aprovecharse para propiciar escenarios que incrementen la violencia e inseguridad.

Quito al inicio del periodo de análisis presentaba una tasa de 14,7 en el año 2000, la cual disminuyó a 5%, siendo considerada una de las ciudades menos inseguras del país. De hecho, esta tasa tiene una tendencia descendente a lo largo del período de análisis tal y como se muestra en el Capítulo 4. Sin embargo, aunque Quito se constituyó como una de las ciudades

menos inseguras del país, y a pesar de todos los esfuerzos institucionales, sociales y políticos para dar respuesta a este fenómeno, el índice de victimización continuó creciendo en la ciudad de Quito. A principios del periodo de análisis (año 2000) entre el 5-10% de la población expresaba que había sido víctima de violencia criminal, mientras que para el año 2021 este índice alcanza al 26,37% de la población. Es decir que año con año más personas declaran haber sido víctimas de algún tipo de delito relacionado con el robo a personas o a propiedades.

La institucionalización de una política, es una propiedad en donde se busca formalizar la toma de decisiones y su cumplimiento. La hipótesis que guio esta investigación y que es acorde con la forma de entender el análisis neo institucionalista de una política, es que ésta lleva a obtener políticas públicas de mejor calidad, por ende, esto se debería traducir en mejores resultados sociales de acuerdo al problema para el cual se diseñó. La institucionalización de la política de seguridad ciudadana en Quito ha sido un esfuerzo indiscutiblemente grande por solucionar un problema social que tiene repercusiones en varios niveles.

Si bien el problema persiste en la ciudad y cada vez las autoridades se enfrentan a nuevos desafíos propios de la naturaleza del problema, la evidencia muestra que este tipo de intervenciones representa una solución favorable a varias de las estrategias que se han implementado a partir de este proceso de institucionalización.

El hecho de que haya una tasa específica para financiar y desarrollar las estrategias de la seguridad ciudadana, ya constituye un elemento positivo en el accionar político, primero porque esto, en teoría garantiza el desarrollo de las estrategias y porque condiciona el cumplimiento de objetivos específicos que además están sujetos a fiscalización, sin embargo, no necesariamente ha sido así, pues a pesar de que existe el cobro de la tasa, es insuficiente la respuesta ante la situación de inseguridad actual.

El hecho de que los instrumentos de política pública se desarrollen a nivel local, permite que estos respondan a la realidad específica de esta población que además reconoce al problema como propio de un espacio y una realidad, que no necesariamente es la misma en todo el país y eso para el caso específico de esta política ya constituye un acierto por la característica de este problema, no necesariamente todas las políticas públicas se deben tratar de esta manera.

Sin embargo, los desafíos aún son varios, la delincuencia transnacional presenta una característica y es que evoluciona más rápido de lo que cualquier institución formal haría. Por ello, en la planificación se debe contemplar este elemento y no sólo buscar soluciones acordes

a los problemas que se enfrentan actualmente, sino diseñar estrategias que contemplen proyecciones a futuro de lo que podría pasar dado el curso que este fenómeno está siguiendo en la ciudad, en el país y en la región.

Referencias

- Aróstegui, Julio. 1994. *Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia*. *Ayer* 13: 17-55.
- Báez, René. 1989. *Petróleo, capitalismo y dependencia. La investigación económica en el Ecuador*. 141-53.
- Black, Max. 1962. *Models and Metaphors*. Ithaca: Cornell University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia.
- Bustamante, Fernando. 1996. "Cultura política y ciudadanía en el Ecuador". En *Ecuador, un problema de gobernabilidad*, Quito: CORDES
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, and Maria Beatriz Orlando. 2005. *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe*. Papeles de población 11.43: 167-214.
- Carrión Mena, Fernando y Jorge Núñez-Vega. 2006. *La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo*. *Eure (Santiago)* 32.97: 7-16.
- Carrión, Fernando. 2006. Seguridad Ciudadana y Gobiernos Locales. Ciudad Segura. Programa estudios de la Ciudad. FLACSO, Ecuador.
- Carrión, Fernando. 2009. *Historia y violencia: una necesaria (de) construcción*. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 7: 7-13.
- Castell, Robert. 2003. *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires Ed. Manantía.
- Crawford, Sue, and Elinor Ostrom. 1995. *A Grammar of Institutions*. *The American Political Science Review* 89 (3): 582-600.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. *Panorama social de América Latina 2001-2002*.
- Consejo Metropolitano de Quito, Ordenanza Metropolitana 0079.
- De Lara, Felipe Burbano. 2003. *Antología democracia, gobernabilidad y cultura política*. FLACSO, Sede Académica de Ecuador.
- De la Torre, Carlos. 2000. *Populist Seduction in Latin American. The Ecuadorian Experience*, Ohio University Press.
- Durkheim, Émile, Maurice Halbwachs, and François Dubet. 1938. *L'évolution pédagogique en France*. Vol. 2. F. Alcan.
- Eslava, Adolfo. 2010. "Análisis neoinstitucional de políticas públicas." Enfoques para el análisis de políticas públicas :97-124.
- Foucault, Michel. 1980. *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona: Gedisa.
- Frühling, Hugo. 2007. "Reforma policial: una mirada al proceso en América Latina", en *Revista URVIO* No. 2, FLACSO Sede Ecuador.
- Galtung, Johan. 1998. *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bakeas
- García, Nilo. 2008. *¿Cómo hacer policía Comunitaria?*, Libro en edición, Quito.
- Garretón, Manuel Antonio. 2002. "Política, cultura y sociedad", *Nueva Sociedad* # 180-181, Caracas, jul-ago/sep-oct
- Guerrero Velasco, Rodrigo, et al. 2012. "Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países." *Revista Panamericana de Salud Pública* 31.3: 253-259.

- Hernández, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. 2010. *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill
- Hernández, Tosca. 2002. "Des-cubriendo la violencia." *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*: 57-75.
- Hurwicz, Leonid. 1994. "Economic Design, Adjustment Processes, Mechanisms, and Institutions." *Economic Design* 1(1):1-14
- IDB-Interamerican Development Bank. 2000. *Development beyond economics. Economic and social progress in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Korten, David C. 1980. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach." *Public Administration Review* (Sept./Oct.): 480-511.
- Larrea, Carlos. 2004. *Dolarización y desarrollo humano en Ecuador*. Iconos. Revista de Ciencias Sociales 19. 43-53.
- Larrea, Carlos; Freire, Wilma y Lutter, Chessa. 2001. *Equidad desde el principio: la situación nutricional de los niños ecuatorianos* (Washington DC: PAHO/MBS).
- Leal Buitrago, Francisco. 2003. *La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur*. Revista de estudios sociales 15: 74-87.
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. 1999. *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*. Documento de Trabajo R-375. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- _____, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero. 2000. *Violencia en América Latina*.
- Madrueno, Rogelio. 2016. *Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Íconos-Revista de Ciencias Sociales 55: 45-67.
- Martínez Rangel, Rubí, and Ernesto Soto Reyes Garmendia. 2012. *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Política y cultura 37: 35-64.
- Mohor, A. 2007. *Uso de Indicadores para Evaluar el Funcionamiento Policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO). 2023. *Análisis de las Estadísticas Finales del Año 2023*, Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador, Fundación Panamericana para el Desarrollo.
- Ojeda, Lautaro. 2017. *Marchas Blancas e Inseguridad en el Ecuador, La política en la violencia y lo político de la seguridad*, FLACSO Ecuador, Quito.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 2007. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier, 21-64. Boulder, CO: Westview Press.
- Ostrom, Elinor. 2009. Understanding institutional diversity. In *Understanding Institutional Diversity*. Princeton university press.
- Ostrom, Elinor and Basurto, Xavier. 2011. Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of institutional economics*, 7(3), 317-343.
- Palacios, José Luis y José de Jesús Sierra Velázquez. 2014. *El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz*. Seguridad Ciudadana: 45.
- Park, Robert Ezra y Emilio Martínez. 1999. *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Ediciones del Serbal.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. *Informe sobre desarrollo humano*. Ecuador (Quito: PNUD).

- Polski, Margaret M y Elinor Ostrom. 1999. "An institutional framework for policy analysis and design."
- Pontón, Daniel. 2004. *Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)*. Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos. Valparaíso: URB-AL: 353-373.
- Pontón C., Daniel. 2008. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador. Maestría en Políticas Sociales con mención en Gestión del Desarrollo*. FLACSO sede Ecuador. Quito. 154 p.
- Quito cómo Vamos. 2022. *Encuesta de percepción ciudadana 2022*, Fundación TÁNDEM, Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales UDLA, CEDATOS y GK.
- Ragin, Charles C. 2007. *La construcción de la investigación social: Introducción a Los Métodos Y a Su Diversidad*. Siglo del hombre editores.
- Rivera, Édgar de Jesús Velásquez. 2002. *Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional*. Convergencia Revista de Ciencias Sociales 27.
- Rodríguez Egüez, Vanesa. 2004. *El proceso de toma de decisiones en el Municipio de Quito: el caso de la seguridad ciudadana desde el año 2000*. Maestría en Políticas Públicas y Gestión; FLACSO sede Ecuador. Quito. 170 p.
- Rueda, Olga. 2009. *Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito*. Ciudad Segura No. 34. FLACSO Ecuador. Programa Estudios de la Cultura. Quito.
- Sanz, Felipe Hernando. 2006. *Geografía y violencia urbana*. Tratado de geografía humana: 505.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2012. *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. No. IDB-WP-287. IDB Working Paper Series.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *La economía del sector público*. Vol. 24. Antoni Bosch Editor.
- Tappan, Paul W. 1947. "Who is the Criminal?" *American Sociological Review* 12.1 96-102.
- Taylor, Steve y Robert Bogdan. 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Vol. 1. Barcelona: Paidós.
- Torres, Andreina. 2011. *La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal*, URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana No. 9, Quito.
- Urrunaga, Roberto, Tami Hiraoka, and Antonio Risso. 2014. *Fundamentos de economía pública*. Universidad del Pacífico.

Anexo 1

Información Demográfica de Quito

Quito es la capital de la República del Ecuador misma que fue fundada en 1534 con el nombre de San Francisco de Quito. La ciudad se encuentra ubicada sobre la hoya de Guayllabamba, en las laderas del volcán Pichincha. Según el Observatorio Metropolitano de Quito (2021), Quito se configura como una ciudad que tiene una mezcla de características, por un lado, es una metrópoli en desarrollo, mientras que a su vez es una tradicional ciudad andina con barrios coloniales, donde se “vinculan las proyecciones de una ciudad altamente económica con el convivir de una variada población local, migrante y turística”. Si bien esta ciudad es conocida por ser una de las urbes principales del país, también cuenta con parroquias rurales que la convierten en un espacio social, cultural y económicamente diverso. Según la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, Quito tiene 9 administraciones zonales, dentro de estas la ciudad tiene 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales, contando con un total de 1269 barrios.

En septiembre de 1978 Quito fue declarada como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, ya que mantiene varios aspectos de su pasado colonial, constituyéndose como la ciudad con el casco histórico mejor preservado de América Latina. La presencia de esta tradicional colonial será un elemento que se abordará más adelante ya que es un determinante en la forma en que se constituye la cultura política de la sociedad quiteña y las normas que generalmente son aceptadas sobre las actividades políticas.