

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Políticas Públicas  
Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

LA FALLA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA ORIENTADA  
A LA REDUCCIÓN DE HOMICIDIOS INTENCIONALES EN ECUADOR, PERIODO  
2017-2023. UN ABORDAJE DESDE EL DISEÑO DE POLÍTICAS

Simbaña Caiza Luis Andres

Asesor: Córdova Montúfar Marco Antonio

Lectores: Pontón Cevallos Kleber Daniel, Paz Gómez Diana Marcela

Quito, enero de 2025

## **Dedicatoria**

Con cariño, a mis abuelas, María Dolores (†) y María Beatriz (†), y a mis abuelos, Andrés (†) y Domingo (†), quienes han sido mi ejemplo de incansable esfuerzo y entrega.

Con amor, a mi familia, quienes me han enseñado que con honestidad, esfuerzo y optimismo los límites son casi inexistentes.

## Índice de contenidos

<b>Resumen.....</b>	<b>9</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>10</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. El diseño de políticas como marco analítico para la comprensión de la falla de la política pública .....</b>	<b>23</b>
1.1    Las políticas públicas como objeto de estudio.....	23
1.2    Enfoque teórico del análisis de las políticas públicas .....	24
1.2.1    El análisis de las políticas públicas como problema de gobernanza.....	24
1.2.2    La falla de las políticas públicas .....	28
1.3    El diseño de políticas como marco analítico: La operacionalización de la incidencia de los modos de gobernanza en la falla del diseño de políticas .....	29
1.3.1    Del análisis al diseño de políticas .....	29
1.3.2    El diseño de políticas desde un enfoque instrumental: El modelo anidado multinivel.....	30
<b>Capítulo 2. La seguridad ciudadana como problema de políticas públicas .....</b>	<b>41</b>
2.1    El problema público y su abordaje desde la seguridad .....	41
2.1.1    La violencia, el crimen y el homicidio en América Latina .....	41
2.1.2    Los paradigmas de la seguridad .....	45
2.2    Las políticas de seguridad en América Latina y el Caribe.....	49
2.2.1    Los enfoques y la instrumentación de las políticas de seguridad .....	49
2.2.2    Las políticas de seguridad ciudadana.....	52
2.2.3    Las políticas de mano dura .....	55
2.2.4    La orientación de las políticas hacia la reducción de homicidios intencionales, el fenómeno como objeto de estudio, y la gobernanza en las políticas de seguridad ciudadana .....	57
<b>Capítulo 3. Contextualización histórica del homicidio intencional y de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador61</b>	
3.1    Breve análisis situacional del homicidio intencional y el contexto de la violencia en Ecuador entre 1980 y 2018.....	61
3.2    El panorama histórico del crimen organizado en Ecuador, y la metamorfosis del homicidio intencional en Ecuador entre 2017 y 2023.....	65
3.2.1    El panorama histórico del crimen organizado en Ecuador .....	65
3.2.2    La metamorfosis del homicidio intencional en Ecuador entre 2017 y 2023.....	74

3.3	La política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador entre 2007 y 2017.....	81
<b>Capítulo 4: El diseño de la política de seguridad orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador entre 2017 y 2023 .....</b>		<b>87</b>
4.1	Los objetivos de la política: Generales, específicos y ajustes operacionales .....	87
4.2	La instrumentación de la política.....	91
4.2.1	Instrumentos de nodalidad .....	92
4.2.2	Instrumentos de autoridad.....	97
4.2.3	Instrumentos de tesoro .....	105
4.2.4	Instrumentos de organización .....	111
4.2.5	Calibración de los instrumentos.....	117
<b>Capítulo 5. Gobernanza y falla del diseño de la política pública de seguridad orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador entre 2017 y 2023 .....</b>		<b>126</b>
5.1	La falla del diseño de la política .....	126
5.1.1	Coherencia de los objetivos .....	126
5.1.2	Consistencia de la combinación de instrumentos .....	129
5.1.3	Congruencia entre los objetivos y los medios.....	142
5.2	Configuración de la gobernanza de la seguridad .....	143
5.2.1	Modo de gobernanza en el sector de la seguridad .....	143
5.2.2	Interacciones con gobiernos locales y entidades internacionales .....	147
5.2.3	Interacciones con actores no estatales.....	149
5.3	Incidencia del modo de gobernanza estado-céntrico en la falla del diseño de la política de seguridad.....	151
<b>Conclusiones.....</b>		<b>154</b>
<b>Referencias.....</b>		<b>163</b>
<b>Anexos .....</b>		<b>176</b>

## Lista de ilustraciones

### Figuras

Figura 3.1. Tasa de homicidios intencionales por provincia en diversos periodos entre 1990 y 2017.....	63
Figura 5.1. Principales actores de la gobernanza de la seguridad en Ecuador en 2017.....	146
Figura 5.2. Principales actores de la gobernanza de la seguridad en Ecuador en 2023.....	147

### Gráficos

Gráfico 2.1. Tasa de homicidios a nivel regional, 2010-2022 .....	43
Gráfico 2.2. Relaciones y marco institucional del sector de la seguridad .....	51
Gráfico 3.1. Evolución de la tasa de homicidios intencionales en Ecuador, 1980-2018 .....	62
Gráfico 3.2. Porcentaje de homicidios por arma de fuego en Ecuador, 2004-2018 .....	64
Gráfico 3.3. Evolución del narcotráfico en Ecuador entre 1990 y 2023.....	66
Gráfico 3.4. Evolución de la tasa de homicidios intencionales en Ecuador, 2010-2023 .....	75
Gráfico 3.5. Porcentaje de homicidios intencionales por tipo de arma utilizada en Ecuador, 2017-2023 .....	79
Gráfico 3.6. Comparativo de las motivaciones del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023.....	80
Gráfico 4.1. Cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en el periodo 2017-2023.....	108
Gráfico 4.2. Egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en millones de dólares en el periodo 2013-2023 .....	121
Gráfico 4.3. Cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en el periodo 2013-2023.....	122
Gráfico 5.1. Incautación de armas de fuego ilícitas a nivel nacional, 2017-2023 .....	140

### Ilustraciones

Ilustración 3.1. Rutas del narcotráfico por Ecuador (Ruta Pacífico Oriental).....	68
Ilustración 3.2. Rutas internacionales de narcotráfico en Ecuador.....	69
Ilustración 3.3. Evolución de los grupos delictivos organizados locales en Ecuador, 1985-2023.....	71

Ilustración 3.4. Distribución territorial de grupos delictivos organizados en Ecuador a enero de 2024.....	73
--	----

## Tablas

Tabla I. 1. Teorización causal e hipótesis de la relación entre modos de gobernanza y resultado del diseño de la política pública .....	15
Tabla I. 2. Configuración de la selección de casos .....	17
Tabla I. 3. Matriz de desagregación de las variables .....	18
Tabla 1.1. Matriz de componentes y niveles de análisis del diseño de políticas .....	32
Tabla 1.2. Tipología de los instrumentos de políticas de acuerdo con los recursos del Estado y objetivos de la política pública .....	34
Tabla 1.3. Modos de gobernanza según las formas de interacciones estado-sociedad-mercado y fines generales de la gobernanza.....	36
Tabla 1.4. Modos de gobernanza en el sector de la seguridad.....	39
Tabla 1.5. La falla del diseño de la política pública a partir de la falta de coherencia, consistencia y congruencia entre los componentes y niveles del contenido de la política .....	40
Tabla 2.1. Tasa de homicidios en países de América Latina y el Caribe, 2015-2022 .....	43
Tabla 2.2. Principales medidas de las políticas de mano dura .....	55
Tabla 3.1. Desagregación categórica del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023 .....	76
Tabla 3.2. Número de homicidios intencionales por provincias en Ecuador, 2017-2023.....	76
Tabla 3.3. Porcentaje de homicidios intencionales por cantones de la Ruta Pacífico Oriental, 2017-2023 .....	77
Tabla 3.4. Área de cometimiento del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023 .....	78
Tabla 3.5. Lugares de mayor cometimiento del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023 .....	78
Tabla 3.6. Comparativo de las presuntas motivaciones del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023 .....	80
Tabla 3.7. Comparativo de las principales presuntas motivaciones observadas del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023 .....	81
Tabla 3.8. Instrumentos destacados de la política de seguridad ciudadana del Ecuador, periodo 2007-2017.....	83
Tabla 4.1. Objetivos de la política pública de seguridad ciudadana en el periodo 2013-2023	88

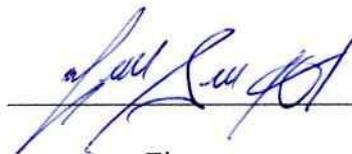
Tabla 4.2. Principales instrumentos de nodalidad en el periodo 2017-2023 .....	92
Tabla 4.3. Principales instrumentos de autoridad en el periodo 2017-2023 .....	98
Tabla 4.4. Instrumentos de autoridad de la política de seguridad previos a 2017 .....	99
Tabla 4.5. Principales instrumentos de tesoro en el periodo 2017-2023 .....	105
Tabla 4.6. Egresos del Presupuesto General del Estado y del presupuesto del sector de la seguridad codificados y devengados (en millones de dólares) y su ejecución en el periodo 2017-2023 .....	107
Tabla 4.7. Ejecución del presupuesto por grupo de gasto del Ministerio del Interior entre 2017-2018 y 2022-2023 .....	109
Tabla 4.8. Ejecución del presupuesto por grupo de gasto del Ministerio de Gobierno entre 2019-2023 .....	110
Tabla 4.9. Ejecución del presupuesto por grupo de gasto de la Policía Nacional entre 2017-2023.....	110
Tabla 4.10. Principales instrumentos de organización en el periodo 2017-2023.....	111
Tabla 4.11. Matriz resumida del diseño de la política pública de seguridad de Ecuador en el periodo 2017-2023 .....	124
Tabla 5.1. Porcentaje de homicidios intencionales según flagrancia, 2017-2023.....	134
Tabla 5.2. Relación entre modo de gobernanza estado-céntrico y falla del diseño de la política de seguridad .....	152

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Luis Andrés Simbaña Caiza, autor de la tesis titulada “La falla de la política pública de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador, periodo 2017-2023. Un abordaje desde el diseño de políticas”, 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, enero de 2025.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Luis Andrés Simbaña Caiza', is written over a horizontal line.

Firma

Luis Andrés Simbaña Caiza

## Resumen

La presente investigación aborda la política pública de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023. Se busca comprender cómo la prevalencia de un determinado modo de gobernanza incide en la falla del diseño de la política pública mencionada. Se desarrolla como hipótesis que los modos de gobernanza en los que se observa menores niveles de interdependencia entre los distintos actores involucrados inducen en el diseño de políticas públicas menos efectivas.

Esta investigación se basa en un enfoque teórico neoinstitucional, destacando la importancia de las instituciones en la formulación e implementación de políticas públicas. Se utiliza el modelo anidado multinivel del diseño de políticas como marco analítico para el análisis del estudio de caso de la política de seguridad de Ecuador. La estrategia metodológica es fundamentalmente cualitativa. Esta propuesta pretendió contribuir a la comprensión de la falla del diseño de la política de seguridad ciudadana en Ecuador como un problema de gobernanza, el análisis del nivel micro del diseño de políticas, y la construcción analítica de los modos de gobernanza en el sector de la seguridad desde una perspectiva nacional.

En cuanto a los hallazgos, se encontró que la presencia de grupos delictivos transnacionales influyó significativamente en el aumento de muertes violentas en Ecuador, exacerbada por la fragmentación y proliferación de grupos delictivos locales que compiten por el control de la cadena de valor del narcotráfico y el control de plazas de microtráfico. Asimismo, se halló que un modo de gobernanza estado-céntrico, caracterizado por lógicas de interacción centralizada y vertical tienden a generar menor comunicación y cooperación en los procesos de acción pública, incidió en la falla del diseño de la política de seguridad. La falla se observó en la incoherencia de los objetivos y la incongruencia entre los objetivos y los instrumentos de la política.

Se identificó limitaciones como la limitada explicación de las interacciones entre las entidades gubernamentales de seguridad, y la poca explicación del aspecto político (*politics*) de la política de estudio. Además, se identificó oportunidades de investigación futura como el estudio del diseño de la política de seguridad pública en el periodo 2021-2025, de las capacidades de política pública en la política de seguridad investigada, y de las políticas interconectadas al sector de seguridad para el abordaje del fenómeno del homicidio intencional y sus factores explicativos.

## **Agradecimientos**

La travesía de escribir esta tesis fue extensa, extenuante, a veces muy estresante, y a menudo reveladora y divertida, y solo logré llegar a este punto con la ayuda de muchas personas. Me alegra tener estas líneas para agradecer la gentileza que han tenido conmigo.

En primer lugar, a mi familia, por apoyarme, alentarme y creer en mí incondicionalmente, estos dos años aquí, y aún más, durante muchos otros a miles de kilómetros de casa. Con su ejemplo he aprendido el valor del esfuerzo honesto y constante, de la pasión por hacer lo que más amamos, y de nunca olvidar de donde venimos, donde estamos y hacia donde vamos. Cada día estoy más cerca gracias a ustedes.

Gracias a mis profesores y profesoras. A Marco Córdova, mi asesor, porque siempre supo encaminarme y escucharme con bastante tino en la elaboración de esta tesis. A Taymi Milán, por ayudarme a descubrir un ámbito al que quiero dedicarme muchos años. Gracias también a Betty Espinosa, Margarita Manosalvas, Iván Narváez, Carlos Rodríguez de Caires, Belén Albornoz y Guillaume Fontaine por su guía. Y a todos ustedes, por enseñarme la importancia de las políticas públicas, y el poder que tiene no solo para cambiar vidas, sino realidades.

Gracias a mis compañeras y compañeros, por la compañía estos dos años y los buenos momentos dentro y fuera de las aulas. Y por hacer de esta experiencia una de las mejores vividas hasta hoy.

Gracias a FLACSO Ecuador por haberme dado hasta hoy la mejor experiencia educativa.

Finalmente, gracias a todas las personas que aceptaron apoyarme en el proceso de esta investigación, y a todas las personas que aceptaron colaborar en el proceso de entrevistas.

## Introducción

La violencia y el crimen son uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico y social de la población latinoamericana (Jaitman et al. 2017; Rettberg 2020; PNUD 2021).

Actualmente, se han posicionado como una de las principales preocupaciones de la población en América Latina (Corporación Latinobarómetro 2021; Rettberg 2020). En sus múltiples manifestaciones ha sido un problema histórico de la región que se ha ido configurando desde la década de 1980 a partir de conflictos armados y guerras civiles (Albarracín y Barnes 2020). En las dos últimas décadas, se ha enmarcado alrededor de disputas entre grupos delictivos organizados, incluidas pandillas callejeras y carcelarias, cárteles del narcotráfico, bandas narcodelictivas, redes de contrabando y milicias que se han expandido por toda la región. La violencia en la región es heterogénea por lo que se manifiesta principalmente en formas como el homicidio intencional, la delincuencia común, el secuestro, la extorsión, la violencia sexual, las desapariciones forzadas, entre otras (Rettberg 2020).

El homicidio intencional es la manifestación más notoria, el resultado extremo de la violencia y el crimen a nivel mundial, y un indicador robusto de los niveles de violencia dentro de los Estados (UNODC 2019a). América Latina registra la mayor tasa de homicidios intencionales de todas las regiones del mundo. La región tiene 17 de los 20 países con las mayores tasas de homicidios intencionales (Muggah y Aguirre 2018). La mayoría de los homicidios intencionales en la región tienen lugar en las zonas urbanas y están caracterizadas por la presencia del crimen organizado en torno a economías informales e ilícitas (Arias 2017; Hilgers y Macdonald 2017). De tal manera, según el “Boletín del Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo” del (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de México (2022) 40 de las 50 ciudades más violentas del mundo, es decir, con las mayores tasas de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, son latinoamericanas. En ese sentido para el 2022, México con 17 ciudades, Brasil con 10 ciudades y Colombia con 6 ciudades, se consolidaron como los centros mundiales de la violencia, mientras que ciudades de Honduras, Haití, Jamaica y Ecuador también constan en el ranking de las ciudades más violentas del mundo.

Por ejemplo, en los últimos años, Ecuador ha sido el país con la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en mayor crecimiento en la región (Instituto Igarapé 2023). Entre 2017 y 2023, la tasa pasó de 5,8 a 45,11 representando un incremento del 678% (Policía Nacional del Ecuador 2023b). En un contexto de expansión de

organizaciones criminales, las disputas por el dominio de la cadena de valor del narcotráfico y el control de las zonas de microtráfico en las ciudades portuarias del país han generado un nivel de violencia sin precedentes (Policía Nacional del Ecuador 2023a; PADF 2023; Carrión 2023; 2022; Andrade 2023). En tal sentido, el fenómeno de la violencia dimensionada en los homicidios intencionales se ha convertido en una de las problemáticas más importantes en la agenda pública del Ecuador (Varas 2022; Carrión 2022b).

Ante este escenario, la violencia y el crimen se han convertido en una de las principales prioridades de la región en la agenda de políticas públicas de los gobiernos latinoamericanos (PNUD 2020). En las dos últimas décadas, los gobiernos han tendido a abordar esta problemática desde la seguridad ciudadana (Páez, Peón, y Ramírez 2018). Estas políticas han evolucionado desde enfoques de control y represión centrados en el uso de la fuerza por parte de la policía y el ejército, hacia enfoques más integrales centrados en la prevención, la convivencia, la participación y la rehabilitación, en lugar de solo en el control y la represión (Chinchilla y Vorndran 2018). Por ejemplo, en el caso de Ecuador, la política de seguridad ciudadana con un abordaje integral de la violencia y el crimen tuvo sus inicios de la década de 2010 por medio de instrumentos de políticas como el “Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011).

Por el lado de programas y estrategias de seguridad para la prevención y reducción de los homicidios intencionales en la región (Cano y Rojido 2017b; Homicidio Latam 2023), un grupo se ha enfocado en abordar la falta de oportunidades para la población joven. En segundo lugar, una vertiente se ha enfocado en abordar la impunidad del cometimiento del homicidio y la débil institucionalidad de los Estados. En tercer lugar, las estrategias también se han enfocado en la regulación de la fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego. Por último, las estrategias se han centrado acciones para el combate y desarticulación de grupos delictivos organizados, con una centralidad en aquellos relacionados al tráfico de drogas.

En vista de la existencia de un amplio rango de políticas de seguridad para abordar problemas públicos específicos como el homicidio intencional, se encuentra en la literatura una considerable investigación enfocada en explicar el efecto de las políticas de seguridad ciudadana en dicho problema público en países de la región (Andrade, Ponce, y Pontón 2021; Freire 2018; Degli Esposti et al. 2023). Es decir, se aborda el problema público como objeto de estudio. Para el análisis de políticas públicas, el enfoque de esta investigación, las políticas

son el objeto de estudio (Fontaine 2015, 28). De manera que las políticas de seguridad ciudadana como objeto de estudio han tenido relativamente menor atención (Páez, Peón, y Ramírez 2018), expresado en un limitado número de estudios, y aún menos, en el diseño de tales políticas, el cambio, la efectividad o la falla, y desde las políticas de seguridad ciudadana como un problema de gobernanza.

En la literatura sobre la gobernanza de la seguridad se encuentra un limitado número de estudios que aborda el tema desde el análisis de políticas públicas. Mientras unos buscan la relación entre modos de gobernanza y la efectividad del diseño de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito (Córdova 2018) y la falla del diseño de las políticas en Quito (Barros-Esquivel et al. 2023), otros abordan la falla de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en Cali (Paz Gómez 2015) y en Ecuador (Cuesta Holguín 2017) y el éxito de la implementación de las políticas en Bogotá (Rodríguez-Rodríguez 2018).

Estos estudios proveen aportes valiosos para comprender, por un lado, la incidencia de los modos de gobernanza en el resultado (efectividad/falla) del diseño de las políticas de seguridad, y por el otro, el éxito o falla de implementación de las políticas. Por ello, el planteamiento del primer grupo de trabajos es el más cercano a lo que esta tesis planea investigar. Mientras Córdova (2018) encuentra que un arreglo de cogobernanza incide en la coherencia y consistencia de objetivos y medios de las políticas de seguridad ciudadana, Barros-Esquivel et al. (2023) proponen que un modo de gobernanza jerárquico incide en la incoherencia e inconsistencia de objetivos y medios de las políticas.

En vista de la reducida literatura sobre la relación entre modos de gobernanza y el resultado del diseño de las políticas de seguridad ciudadana, se observa tres ámbitos poco explorados para comprender esta relación. Primero, la efectividad o falla del diseño de políticas públicas como un problema de gobernanza desde el grado de coherencia, consistencia y congruencia de los objetivos e instrumentos de políticas (Howlett 2009). Segundo, el análisis del nivel micro del diseño de políticas (Howlett, Ramesh y Capano 2023), especialmente los ajustes operacionales de los objetivos y la calibración de los instrumentos, componentes críticos pero poco estudiados que impactan directamente a la práctica de políticas (Howlett, Ramesh, y Capano 2023, 24). Tercero, la construcción analítica alrededor de modos de gobernanza en el sector de la seguridad. Los estudios existentes mencionados, con una aproximación teórica neoinstitucional, se centran en la gobernanza sin un enfoque explícito en seguridad y desde

una perspectiva de políticas locales, dejando poco explorado el papel de la gobernanza en el sector de la seguridad desde una perspectiva de políticas nacionales y su relación con éstas.

A partir de estas brechas en la literatura, esta investigación plantea abordar el papel de los modos de gobernanza en el sector de la seguridad a nivel nacional en la falla del diseño de las políticas de seguridad ciudadana para el caso de Ecuador, como uno típico de falla. La selección de este caso es justificada posterior a esta sección. En línea con los estudios arriba mencionados, se propone la aplicación del modelo anidado multinivel que vincula la gobernanza con el resultado del diseño de políticas (efectividad o falla) al estudio de caso (Howlett 2009). No obstante, se plantea el uso del refinamiento teórico del modelo que permite conocer el cambio en el nivel micro de las políticas, es decir, en los ajustes operacionales de los objetivos (especificación de las metas) y en las calibraciones de los instrumentos de políticas (Howlett, Ramesh, y Capano 2023).

En consecuencia, se plantea responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo la prevalencia de un determinado modo de gobernanza en el sector de la seguridad incide en la falla del diseño de la política pública de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023? La hipótesis que se plantea es que la prevalencia de un modo de gobernanza estado-céntrico, en el que se observa menores niveles de interdependencia entre los distintos actores involucrados, conduce a que la política pública incurra en un diseño incoherente, inconsistente y/o incongruente entre sus objetivos y medios.

El objetivo general de la investigación persigue: explicar la incidencia del modo de gobernanza prevalente en el sector de la seguridad en la falla del diseño de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de los homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023. Los objetivos específicos buscan: (1) identificar el modo de gobernanza en la seguridad estatal a partir de la dinámica de interacción de los actores y el enfoque del Estado en el abordaje de la seguridad, (2) analizar la falla de la política pública de estudio en términos de coherencia de los instrumentos de políticas respecto a sus objetivos, consistencia de la combinación de los instrumentos, y congruencia entre los objetivos y los instrumentos, y (3) describir las condiciones contextuales de la violencia y el homicidio intencional en el país.

## I.1 Estrategia metodológica y selección del caso

La discusión teórica macro de este trabajo se inscribe en el debate de las políticas públicas como problema de gobernanza. En su dimensión sustantiva o nivel meso, el enfoque teórico considera la existencia de una relación causal entre los modos de gobernanza y la falla del diseño de las políticas públicas. Esto bajo el supuesto de que los modos de gobernanza, organizados alrededor del rol del Estado y su interacción con otros actores no estatales provenientes de la sociedad y/o del mercado, tendrían incidencia en el grado de articulación entre los objetivos establecidos en las políticas y los instrumentos implementados para su ejecución. De manera más específica, se argumenta que un modo de gobernanza estado-céntrico incide en la falla del diseño de la política pública (ver Tabla I. 1).

**Tabla I. 1. Teorización causal e hipótesis de la relación entre modos de gobernanza y resultado del diseño de la política pública**

Teorización	Modo de gobernanza (Determinante)	Efectividad o falla del diseño de la política pública (Resultado)
<b>Hipótesis resumida</b>	El Gobierno <i>adopta</i> un tipo de interacción de carácter intervencionista, manteniendo su centralidad en la dirección y control de la política y limitando la participación de actores no estatales.	La política pública <i>incurre</i> en un diseño incoherente, inconsistente y/o incongruente entre sus objetivos y medios.
<b>Hipótesis desagregada</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- El carácter intervencionista expresado en el involucramiento activo y centralidad del Gobierno en la política pública.</li><li>- El rol del Gobierno fundamentado en el direccionamiento político y el control administrativo de la política pública.</li><li>- La participación de actores expresado en la reducida participación de actores no estatales en el diseño de la política.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- La incoherencia expresada en la reducida unidireccionalidad entre los objetivos generales, específicos y ajustes operacionales.</li><li>- La inconsistencia expresada en la contrariedad o limitada complementariedad entre los instrumentos que conforman el mix instrumental.</li><li>- La incongruencia expresada en los objetivos e instrumentos con direccionamientos distintos o no complementarios.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

Para poner a prueba la hipótesis, se plantea un método explicativo basado en la inferencia deductiva, esto es, en una lógica analítica que parte de lo general a lo particular (Sartori 2011). Se selecciona como estrategia metodológica el estudio de caso, considerando las restricciones en la capacidad de generalización asociadas con esta estrategia (Yin 2018). En este sentido, si bien no se descarta el intento de validar la hipótesis en un caso específico, este estudio es también aprovechado para identificar nuevos elementos del problema de estudio y retroalimentar la teoría con la observación de los detalles internos del proceso.

El valor del estudio de caso yace en que permite determinar los “cómo” detrás de la ocurrencia de determinados fenómenos. En línea con esto, el método de estudio de caso aplicado es una versión menos robusta del análisis de congruencia, útil para la producción de inferencias sobre la presencia o ausencia de una relación causal plausible (Beach y Pedersen 2016). El análisis de congruencia solo produce evidencia dentro del caso, y no hay un mecanismo causal explícito que se rastree. De manera que el enlace causal entre el determinante y el resultado es encasillado (*black-boxed*), es decir, el mecanismo causal que produce la evidencia no es explícitamente desempaquetado teóricamente. Se toma la variante de *theory-testing* del análisis de congruencia para el estudio de caso.

Para llevar a cabo este método, se necesita seleccionar un caso apropiado para análisis dentro de un caso (Beach y Pedersen 2016). A fin de valorar la hipótesis, se necesita seleccionar un caso típico de la relación causal. Los casos típicos de una relación causal son aquellos donde el determinante y el resultado y las condiciones contextuales necesarias están presentes (Beach y Pedersen 2016, 282). La selección de un caso típico de la hipótesis planteada fue a partir del uso de la lógica del análisis cualitativo comparado (QCA) (Beach y Pedersen 2016). Esto supuso la delimitación del universo de casos y la definición del determinante o variable independiente y del resultado o variable dependiente, así como de factores relevantes para la configuración de los casos. Se planeó la delimitación del universo de casos a los países hispanohablantes y democráticos de América Latina (The Economist 2022), pues son parte de un área geográfica en la que comparten un contexto político, social y cultural similar. Una de las condiciones adicionales para la delimitación del universo de casos fue la presencia de grupos delictivos organizados y el nivel del crimen violento.

Para tener una medida comparativa de los modos de gobernanza y del resultado del diseño, se planteó el uso de *proxies*, indicadores sustitutos de las variables de interés, al no poder ser medidas directamente. El *proxy* de la variable independiente fue el indicador del nivel de liderazgo y gobernanza del gobierno nacional en la seguridad estatal. El *proxy* de la variable dependiente fue la variación porcentual interanual promedio de la tasa homicidios intencionales entre 2017 y 2022. En la Tabla I. 2 se muestra la configuración de la selección casos, con un total de 15 casos. La configuración binaria (CB) indica que los casos de Ecuador, México y Panamá cumplieron con los cuatro criterios de selección de caso típico de falla. Se eligió el caso de Ecuador dada la magnitud del valor del *proxy* de la variable dependiente, el cual es el mayor de los casos típicos de falla.

**Tabla I. 2. Configuración de la selección de casos**

Casos	Pertenenencia a condiciones contextuales				Pertenenencia al determinante		Pertenenencia al resultado	
	Índice presencia de actores criminales (2020)		Nivel de crimen violento (2022)		Indicador de liderazgo político y gobernanza (2020)		Variación interanual promedio de la tasa de homicidios intencionales (2017-2022)	
	Puntaje (1-10, de menor a mayor)	CB	Puntaje (1-5, de menor a mayor)	CB	Puntaje (1-10, de menor a mayor)	CB	Porcentaje	CB
Argentina	5.0	1	2	0	7	0	-4%	0
Bolivia	4.0	0	3	0	6	0	-25%	0
Chile	4.8	0	2	0	7	0	8%	1
Colombia	8.1	1	4	1	7	0	1%	1
Costa Rica	5.1	0	3	0	7	0	1%	1
<b>Ecuador</b>	<b>6.5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>40%</b>	<b>1</b>
El Salvador	6.9	1	4	1	2.5	1	-32%	0
Guatemala	7.0	1	5	1	3.5	1	-8%	0
Honduras	8.3	1	5	1	2.5	1	-3%	0
México	7.1	1	4.5	1	3	1	1%	1
Panamá	7.0	1	4	1	4.5	1	4%	1
Paraguay	7.5	1	4	1	2	1	-4%	0
Perú	6.5	1	3	0	3	1	-10%	0
República Dominicana	5.0	0	3	0	5	1	3%	1
Uruguay	2.6	0	3	0	8	0	8%	1
<b>Media regional</b>	6.1		4		5		-1%	
<b>Umbral de decisión</b>	*Igual o sobre la media regional		*Igual o sobre la media regional		*Igual o bajo la media regional		*Igual o sobre la media regional	
<b>Fuente</b>	GI-TOC (2021)		Institute for Economics and Peace (2023)		GI-TOC (2021)		Instituto Igarapé (2023)	

Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo esta propuesta, se ofrece una aproximación metodología primariamente cualitativa, apoyada de un enfoque de orden cuantitativo, así como de técnicas analíticas y de colección de información propias de cada enfoque. Esta metodología pretende captar información primaria y secundaria de las dos variables, así como del homicidio intencional y del contexto de violencia criminal en el país. De tal manera, se plantea a continuación qué información se recolectó, cómo fue recolectada y cómo fue procesada.

Para el enfoque cualitativo se llevó a cabo la identificación de la relación entre modos de gobernanza y la falla del diseño de políticas por medio de investigación documental y aplicación de entrevistas cualitativas semiestructuradas. En este contexto, la Tabla I. 3 es útil,

ya que desagrega las variables de interés detallando sus dimensiones conceptuales y empíricas, las fuentes de información pertinentes y las técnicas de recolección de información empleadas. Este proceso de recopilación de información está diseñado para: reconstruir y caracterizar los procesos de gobernanza; identificar la (in)coherencia, (in)consistencia e (in)congruencia entre objetivos y medios de la política; y mapear el contexto de violencia en el que se desarrolló la política.

**Tabla I. 3. Matriz de desagregación de las variables**

<b>Variabes</b>	<b>Dimensión conceptual</b>	<b>Dimensión empírica</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas recopilación de información (primaria/secundaria)</b>
Modos de gobernanza	Estado-céntrica Colaborativa Autogobernanza	Tipos de interacción Escenarios del rol del Estado Formas de participación de actores	Actores involucrados en el sector de la seguridad Organigramas institucionales, noticias, entre otros.	Entrevistas Investigación documental
Resultado del diseño de la política pública	(In)coherencia (In)consistencia (In)congruencia	Objetivos Instrumentos NATO	Actores involucrados en el sector de la seguridad Planes de desarrollo, leyes, decretos, informes presupuestarios, noticias, entre otros.	Investigación documental Entrevistas

*Fuente:* Elaboración propia.

Por un lado, la investigación documental partió de la revisión de fuentes oficiales (planes estratégicos, decretos de ley, leyes, reglamentos, entre otros) y de información secundaria (bibliografía temática, informes, noticias de medios de comunicación, entre otros). Además, la aplicación de las entrevistas sirvió como medio para la identificación de instrumentos de políticas que fueron pasados por alto en la investigación documental. Por otro lado, las entrevistas semiestructuradas, las cuales permitieron la obtención de información primaria, se previó aplicar, a funcionarios y exfuncionarios de entidades gubernamentales involucradas en el sector de la seguridad, y académicos y profesionales con experiencia en el ámbito de la seguridad pública y ciudadana, según su apertura de participación en esta investigación. La selección de informantes se estableció en función de la identificación de actores directamente involucrados en el proceso de formulación e implementación de la política de interés.

Para la contrastación o triangulación de la información de los actores, se identificó un conjunto de informantes externos a los procesos de la política. Aquellos informantes fueron

académicos y profesionales conocedores de los procesos del gobierno nacional en un sentido amplio, y de las políticas de seguridad pública y ciudadana en términos más específicos. La revisión de la bibliografía sobre la seguridad en el país fue clave para la identificación de especialistas destacados, así como su rastreo en universidades y apariciones en medios de comunicación. Finalmente, se logró entrevistar a dos exautoridades del Ministerio del Interior y dos personas expertas en temas de seguridad en el país.

En cuanto a las preguntas para las entrevistas, éstas se formularon en función de las categorías observables de estudio, es decir, de la segregación de los modos de gobernanza y el resultado del diseño de la política como se detalla en el Anexo 2. De esta manera, se formuló un conjunto de preguntas que fueron redactadas a partir de las planteadas por Córdova (2017, 341) en su trabajo de investigación doctoral. Para la grabación de las entrevistas en un archivo de audio, se solicitó la autorización de manera verbal de las personas entrevistadas durante la lectura del consentimiento informado. Asimismo, este estudio se acogió a códigos de ética estandarizados para la investigación científica, detalladas a continuación, con el objetivo de proteger los datos e identidad de las personas entrevistadas. Para las transcripción de la información de las entrevistas, se utilizó el servicio en línea TurboScribe.

Por el lado del enfoque cuantitativo, se realizó el análisis y representación descriptiva de datos relacionados a seguridad. Los datos recolectados fueron de homicidios intencionales, presupuesto estatal destinado y ejecutado en seguridad, decomiso de armas de fuego, entre otros. Esta información permitió caracterizar el homicidio intencional y la capacidad estatal en el ámbito de la seguridad.

Viendo su disponibilidad, se recolectó esta información comprendida entre 2013 y 2023 mediante la revisión y solicitud de bases de datos institucionales a entidades como la Policía Nacional, el Ministerio de Interior y el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC). Dado que el homicidio intencional, según el Código Orgánico Integral Penal (COIP), se subdivide en asesinato (Art. 140), femicidio (Art. 141), homicidio (Art. 144) y sicariato (Art. 143), el análisis excluyó el femicidio, al ser un problema público específicamente tratado por políticas dirigidas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Siguiendo en el enfoque cuantitativo, se mapeó los homicidios intencionales a nivel provincial y cantonal para conocer la evolución temporal y la distribución de los homicidios

intencionales en el país. De tal manera, se pudo identificar la incidencia del homicidio intencional en el periodo 2017-2023 en esos niveles territoriales.

## **I.2 Ética de la investigación**

En función de las pautas del Código de Ética de la Investigación de FLACSO Ecuador, a continuación, se exponen aquellas que se aplicaron según su pertinencia y relevancia para esta investigación.

**Consentimiento informado:** Se redactó un formulario de consentimiento informado para asegurar que las personas participantes en las entrevistas entiendan la naturaleza, el propósito y las implicaciones de la investigación antes de decidir si desean participar en ella. Las entrevistas se realizaron de manera virtual. A las personas participantes, se les presentó el formulario de consentimiento informado de manera verbal para conocer si desean formar parte de la investigación. La lectura del formulario y la consulta sobre si otorgan consentimiento para participar en la investigación fueron grabadas en audio. El formulario está adjunto en el Anexo 1.

**Confidencialidad y anonimato:** Los nombres de las personas participantes fueron anonimizados. Esto se mencionó durante la lectura del formulario de consentimiento informado. Los nombres de las personas participantes fueron codificados. En tal sentido, las personas participantes son identificadas bien como exautoridades de la función ejecutiva (p.e. exautoridad del Ministerio del Interior) o expertos en seguridad.

**Investigación en internet:** Además de información de fuentes primarias, se utilizó información de fuentes secundarias como documentos en línea y videos. Se contempla responsabilidad ética con el uso de información secundaria y citación pertinente de la información utilizada de las fuentes señaladas.

**Compensación a las personas participantes:** En el formulario de consentimiento informado se contempla que las personas participantes no serán compensadas de ninguna manera.

**Publicación de la investigación y difusión de los resultados:** Una vez culminada la investigación, los resultados serán difundidos en primera instancia por medio de la tesis escrita. También se prevé la difusión de los resultados por medio de publicaciones en línea en plataformas digitales de manera responsable.

**Archivo y almacenamiento de datos:** Todos los datos correspondientes a la investigación son archivados y almacenados en una plataforma en línea a la que solo el investigador tiene acceso.

**Conflictos de interés:** No se prevé ningún conflicto de interés por el desarrollo de esta investigación.

### **I.3 Estructura de la tesis**

Esta investigación se desarrolla en cinco capítulos y una sección de conclusiones. En el Capítulo 1, correspondiente al marco teórico, se aborda el marco analítico, el modelo anidado multinivel del diseño de políticas, a ser utilizado para el análisis del estudio de caso. Este capítulo se divide en tres acápite que presentan las políticas como objeto de estudio, el enfoque teórico de las políticas desde el neoinstitucionalismo, y el diseño de políticas como marco analítico.

En el Capítulo 2, correspondiente al estado del arte temático, se presenta la literatura relacionada a las políticas de seguridad en América Latina y el Caribe. Este capítulo está compuesto por dos acápite que describen el problema público del homicidio intencional en la región y su abordaje desde la seguridad, y los enfoques y la instrumentación de las políticas de seguridad ciudadana y mano dura.

En el Capítulo 3, correspondiente a la problemática, se explora el contexto histórico del homicidio intencional y de la política seguridad ciudadana en Ecuador. Este capítulo se estructura en tres acápite que exponen la situación del homicidio intencional y el contexto de la violencia en el país entre 1980 y 2018, el panorama histórico del crimen organizado y la metamorfosis del problema público entre 2017 y 2023, y el desarrollo de la política de seguridad en el país entre 2007 y 2017.

En el Capítulo 4, correspondiente al estudio de caso, se analiza el diseño de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023. Este capítulo se compone de dos acápite en los que se identifica y describe los objetivos y la instrumentación de la política, así como la calibración de los instrumentos.

En el Capítulo 5, también correspondiente al estudio de caso, se explica la relación entre gobernanza y falla del diseño de la política pública de seguridad. Este capítulo está organizado en tres acápite en los que se analiza la falla del diseño de la política a partir de

las dimensiones de coherencia, consistencia y congruencia de los objetivos y los instrumentos, la configuración de la gobernanza de la seguridad en el país entre 2017 y 2023, y la incidencia del modo de gobernanza estado-céntrico en la falla del diseño de la política.

Finalmente, en la sección de conclusiones se expone los principales hallazgos, las limitaciones más notables y las oportunidades de investigación futura en el ámbito del diseño de políticas públicas.

## **Capítulo 1. El diseño de políticas como marco analítico para la comprensión de la falla de la política pública**

El diseño de políticas se centra en estudiar el proceso de la política con el fin último de obtener mejores resultados (Howlett y Mukherjee 2018). Este capítulo plantea abordar el diseño desde un enfoque instrumental, el cual conceptualiza a los instrumentos de políticas como los elementos centrales del diseño para la búsqueda de soluciones prescriptivas a problemas colectivos, y el cual se produce en modos de gobernanza que condicionan las elecciones instrumentales (Howlett 2009). En este capítulo se expone el análisis de las políticas públicas como objeto de estudio. Posteriormente, se explica el abordaje teórico del análisis de las políticas en esta investigación. Después, se explica a detalle el diseño de la política como marco analítico a partir del modelo anidado multinivel que vincula la gobernanza con el resultado del diseño de políticas (efectividad o falla) (Howlett 2009).

### **1.1 Las políticas públicas como objeto de estudio**

El objeto de estudio de este trabajo de investigación son las políticas públicas. La definición de política pública no tiene un consenso en la academia por los diversos enfoques teóricos y tipos de problemas que cada definición prioriza. Por ejemplo, la definición más general es la de considerar la política pública como todo aquello que un gobierno decide hacer y no hacer (Dye 2011, 1). Por la diversidad de definiciones y su complejidad, Muller (2006) sugiere ver la política pública como un hecho construido por la investigación (citado en Fontaine 2015, 25). Por lo que como objeto de análisis, Massandier (2003) plantea que una política pública es un fenómeno político y social, fundamentado empíricamente y construido analíticamente (citado en Fontaine 2015, 25).

En este trabajo se privilegia la perspectiva del diseño de políticas públicas, es decir, de los procesos y el contenido sustancial de una política. Dado el interés en una definición operativa, Howlett (2019, 44) define las políticas públicas como entidades complejas compuestas de objetivos y medios de política, ubicados en varios niveles que van desde el nivel más general de un modo de gobernanza relativamente abstracto, al nivel de un régimen de políticas, y finalmente al nivel de la definición programática específica. Esta definición de políticas permite abordar el proceso del diseño de políticas desde una dimensión analítica.

Al abordar las políticas públicas como objeto de estudio, esto conlleva a considerarlas como variables dependientes. A partir de una revisión de varios trabajos académicos, Fontaine (2015, 28) plantea que para el análisis de políticas públicas, las políticas son unas variables

dependientes, influenciadas por sucesos sociales, políticos y económicos, por conductas individuales y colectivas, por interacciones económicas, relaciones internacionales, entre otros. De manera que una política surge como producto de un sistema institucional establecido, de la relación de poder entre actores sociales, económicos, y políticos, de las políticas anteriores y de la solidez financiera del Estado. Consecuentemente, la razón para considerar las políticas públicas como variables dependientes es para comprender lo que eventualmente serán las variables independientes de los problemas públicos.

Una vez asumido las políticas públicas como variables dependientes, es preciso conocer qué las determinan. Uno de los determinantes de las políticas es el régimen político en el que se desenvuelve. En un régimen democrático, por ejemplo, las políticas llegan a ser el reflejo de preferencias partidarias e ideológicas (Fontaine 2015, 33). La gobernanza es otro de los determinantes de las políticas públicas. Partiendo de la premisa de que las políticas públicas surgen como el producto de las interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado (actores estatales y no estatales), éstas pueden ser analizadas como el producto de distintos modos de gobernanza (Fontaine 2015, 88). La gobernanza en clave del tipo de interacciones entre actores por lo tanto se considera un determinante de las políticas, y éstas como un problema de gobernanza.

## **1.2 Enfoque teórico del análisis de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas pasó de ser un campo de estudios interdisciplinarios a una disciplina (Fontaine 2015, 11). Es una disciplina con sus objetos propios, sus problemáticas, así como enfoques teóricos y métodos. En tal sentido, se plantea el abordaje del análisis de las políticas públicas desde un enfoque teórico neoinstitucional que destaca la influencia de las instituciones en el diseño y ejecución de políticas. Este abordaje se enfoca en cómo modos de gobernanza configuran las interacciones entre actores y determinan el uso de instrumentos de políticas para el diseño de la política.

### **1.2.1 El análisis de las políticas públicas como problema de gobernanza**

El estudio de políticas públicas demanda la adopción de enfoques teóricos que brinden marcos estructurados y pertinentes para su adecuada comprensión y análisis. Tres enfoques teóricos predominan actualmente en la disciplina de las políticas públicas: el racionalismo, el cognitivismo y el neoinstitucionalismo (Fontaine 2015, 35). El racionalismo se enfoca en los intereses de los actores en el juego político. El cognitivismo explora el rol de las ideas en la

concepción de lo público. El neoinstitucionalismo examina cómo las normas institucionales moldean el comportamiento de los actores políticos.

Esta investigación prioriza el enfoque del neoinstitucionalismo en tanto que resalta la importancia de las instituciones, tanto formales como informales, al permitir explicar los efectos de las estructuras institucionales inherentes a los diversos arreglos de gobernanza en los procesos de las políticas públicas (March y Olsen 1993; Córdova 2018). En particular, esta investigación se enmarca en el neoinstitucionalismo sociológico, que explora cómo las instituciones influyen en las preferencias o identidades de los actores, demostrando que el entorno institucional en el que operan los individuos condiciona la naturaleza de su comportamiento y, por lo tanto, la forma en que se diseñan las políticas (Hall y Taylor 1996).

Esto lleva a que este enfoque facilite la comprensión del rol de la gobernanza en las políticas públicas y así plantear las políticas públicas como un problema de gobernanza. Por ende, surge proponer la gobernanza como factor explicativo de las políticas, considerando que la dinámica de interacciones entre actores interviene en el desarrollo de una determinada política pública (Cerrillo-i-Martínez 2005, 14). De ahí justamente parte la importancia del análisis de las políticas públicas en función de modos de gobernanza que configuren los escenarios de interacción entre los distintos actores políticos, sociales y económicos, que a su vez, estructuran respuestas concretas en lo referente al uso de instrumentos de políticas (Córdova 2018, 50). De esta manera, el entramado de actores centrales en los modos de gobernanza tiende a desarrollar estilos de implementación específicos, es decir, una combinación de instrumentos para un determinado ámbito de políticas (Howlett 2009).

El planteamiento de que las políticas públicas son el producto de modos de gobernanza, supone todos los aspectos que las estructuran, en términos de formulación, implementación y evaluación (Cerrillo-i-Martínez 2005). Considerando que los procesos de interacción como la interdependencia o la intervención pueden generar bien efectos positivos o negativos sobre el desarrollo de las políticas, se ha planteado que los modos de gobernanza en los que se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores estatales y no estatales inducen en el desarrollo de diseños efectivos o exitosos de políticas (Córdova 2018, 58). Esto dado que las dinámicas de interacción horizontal suelen promover una comunicación más efectiva y una cooperación más acentuada en los procesos de acción pública, lo que conduce a una mayor correspondencia entre los objetivos planteados y los instrumentos implementados. Al contrario, el polo opuesto de la efectividad del diseño de la

política pública, la falla, se produciría a partir de menores niveles de interdependencia entre los distintos actores estatales y no estatales.

Antes de abordar la caracterización de la gobernanza desde sus distintos arreglos y de la política pública desde el resultado del diseño como es el caso de la falla, es esencial establecer un acercamiento más expreso de la gobernanza en el estudio de políticas públicas. Más allá de ser un concepto paraguas para una amplia variedad de fenómenos, la gobernanza puede conceptualizarse fundamentalmente como el proceso de direccionar la sociedad y la economía hacia el alcance de metas colectivas (Peters y Pierre 2016), que parte no necesariamente desde el Estado o actores oficiales del gobierno, sino desde la interacción y el rol de actores estatales y no estatales (Peters et al. 2022). Al ser este concepto en sí mismo neutral, general y polisémico, puede requerir calificativos para ser útil a efectos analíticos (Collier y Levitsky 1997). La construcción de categorías analíticas que añadan intencionalidad a una concepción de gobernanza puede ampliar la capacidad analítica del concepto, permitiendo así el abordaje de distintos modos o arreglos de gobernanza a partir de la interacción y el rol de los actores.

En tales arreglos, la gobernanza se considera desde una perspectiva estado-céntrica, aunque no focalizada expresamente en el Estado, en la que su rol en la gobernanza puede variar desde ser el coordinador clave a ser uno de varios actores poderosos o a ser un actor casi inexistente (Pierre y Peters 2020; Peters et al. 2022; Howlett 2009; Kooiman 2005). Esta perspectiva desde el rol del Estado predomina porque el Estado sigue siendo el actor político clave de la sociedad y la expresión predominante de los intereses colectivos (Pierre y Peters 2020). No obstante, se plantea que el papel del Estado en la gobernanza depende de un número de factores como sus patrones históricos de regulación y control de un sector particular de políticas, su interés institucional en mantener control, el grado de autoridad legal y política, y la fuerza de las organizaciones y redes sociales (Pierre y Peters 2020).

Así, varias concepciones de modos de gobernanza han sido propuestas en las que los actores estatales y los no estatales juegan un rol en el direccionamiento de la sociedad y la economía. Autores como Howlett (2009) plantean una tipología de modos de gobernanza fundamentada en los trabajos de Considine (2001) y English y Skellern (2005). Esta tipología identifica cuatro modos de gobernanza comunes en estados liberal-democráticos modernos, que se refieren a formas de interacciones estado-sociedad y fines generales de la gobernanza. La tipología identifica la gobernanza procedimental, la gobernanza corporativa, la gobernanza

por el mercado y la gobernanza en red. Estos cuatro modos de gobernanza se distinguen en función del foco central de la actividad de gobernanza, de las formas de control, de su fin principal, del tipo de servicios proveídos por la administración pública y de la herramienta procesal clave por la implementación de políticas.

Otros autores como Kooiman (2005) identifican los modos de gobernanza a partir de las interacciones del Estado, los actores sociales y los actores económicos. Su categorización plantea tres tipos de gobernanza: autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica. La autogobernanza es propia de las empresas o las organizaciones privadas. En cuanto a las formas de organización de estos entes, mantiene reglas propias, reglamentos internos, funciones propias, y se autoadministran de ese modo. La cogobernanza se contrapone al ser un sistema de colaboración entre diversos actores, que se fundamenta en la idea del Estado como coordinador. Tal colaboración puede tomar la forma de una alianza público-privada, de la tercerización de labores, de la cogestión, entre otros. Por último, la gobernanza jerárquica, entendida como el estilo más cercano al gobierno tradicional, propone la distribución vertical del poder en la que el gobierno tiene un rol predominante, tomando decisiones a nombre de otros actores e imponiéndolas a la colectividad.

Una más reciente formulación analítica de gobernanza es planteada por Peters et al. (2022), en la que los modos de gobernanza se pueden clasificar a partir de una dicotomía en el enfoque gubernamental de gobernanza: la gobernanza basada en el control y la gobernanza colaborativa. Por un lado, la gobernanza basada en el control, también conocida como gobernanza estado-céntrica, establece que el estado tiene la responsabilidad y capacidad de dirigir a la sociedad de manera jerárquica. Este enfoque ve al Estado tomando decisiones autoritativas, a menudo a través de la experticia o mediante la delegación formal a actores sociales. Este modo no está exento de desafíos; puede enfrentar dificultades cuando el ejecutivo carece de ministros con profundo conocimiento en las áreas que administran o cuando se cuenta con una burocracia no de carrera y no basada en el mérito.

Por otro lado, la gobernanza colaborativa propone una toma de decisiones a través de la discusión y negociación entre todos los actores involucrados. Este modo se enfoca en el intercambio de conocimientos, discusión y aprendizaje mutuo, buscando la inclusión activa de las partes interesadas en el diálogo. Un ejemplo de este enfoque es la gobernanza en red. Cabe destacar que, aunque esta clasificación se articula en términos dicotómicos, emergen matizaciones y modalidades híbridas que procuran una confluencia entre los polos extremos

de control y colaboración, reflejando así la intrincada heterogeneidad y complejidad inherente a las prácticas contemporáneas de gobernanza.

### **1.2.2 La falla de las políticas públicas**

En línea con la discusión arriba planteada sobre la incidencia de la gobernanza en las políticas públicas, se plantea examinar el resultado del diseño de la política pública desde la falla. En este sentido, se elige la falla por su relevancia para el estudio de la política pública que es analizada en esta investigación. Si bien el interés de este estudio está en la *falla como resultado del diseño de políticas*, a continuación se provee una breve revisión del debate de la literatura sobre ésta y del debate de la *falla como resultado de las políticas*.

La disciplina de las políticas públicas ha luchado por llegar a un acuerdo sobre qué y cómo se concibe la falla de las políticas (McConnell 2015). Bovens y 't Hart (2016) sugieren que el análisis de la falla de políticas es por definición una tarea carente de neutralidad. Por ende, se ha planteado que la falla se puede entender a partir de una combinación pragmática de dos lógicas de evaluación: normativo (hechos) y político (interpretación) (McConnell 2010a; Bovens y 't Hart 2016; Howlett 2012). A partir de este planteamiento, McConnell (2010b, 62), centrándose en la falla como resultado de la política pública, la define ampliamente como la no consecución de los objetivos fijados por sus proponentes, y el cese del apoyo recibido.

Conforme a esto, el desarrollo analítico de la falla de políticas ha tomado un enfoque dual para su estudio. En esa línea, McConnell (2015) se basa y refina la literatura existente al proponer un marco conceptual innovador que parte de trabajos previos de su autoría sobre la falla de las políticas. Su marco ayuda a dividir los aspectos de la falla en categorías analíticas relevantes así como en grados de falla (McConnell 2015, 232-237). De tal manera, la falla de las políticas puede darse en tres niveles: a nivel de los instrumentos/programa, de proceso de las políticas y/o de la arena política (*politics*); y que para cada uno de ellos existe una serie de criterios (por ejemplo, preservación de objetivos e instrumentos de políticas) y una definición distinguible entre grados de falla (tolerable, conflictiva y absoluta). La propuesta sugiere que, dada la frecuencia de las fallas de políticas, un solo fallo en cualquiera de las tres dimensiones puede llevar al fracaso de una política.

Por otro lado, Howlett (2009) a partir de su modelo anidado de diseño de políticas propone la falla del diseño de políticas. Este abordaje de la falla es planteado según de la falta de coherencia, consistencia y congruencia entre componentes y niveles del contenido de la

política pública en función de modos de gobernanza inmersos en el diseño de la política (Howlett 2009, 74). En términos generales, la falla del diseño indica la relación de incoherencia, inconsistencia y/o incongruencia entre objetivos y medios de la política. Este planteamiento de falla, no obstante, desatiende el elemento político (*politics*) de la evaluación de la falla, así como posibles grados de falla.

Otros aportes analíticos para la comprensión de la falla también han sido propuestos. Howlett (2012) ha aportado varias novedades importantes al repertorio analítico del fracaso de las políticas. Howlett presenta una tipología que emplea dos dimensiones: la magnitud (alcance y duración) y la relevancia (intensidad y visibilidad) de la falla. Por ejemplo, una falla de políticas de alta magnitud y relevancia es considerada una falla mayor como la falla de la política de cambio climático. Así también, Peters (2015) propone un marco de la relación entre fallas de políticas y fallas de gobernanza. Este marco plantea que las fallas pueden considerarse tanto variables independientes como dependientes en un análisis comparativo. Por ejemplo, se puede hablar de una falla sistémica cuando tanto las políticas individuales como el sistema general de gobernanza están fallando.

### **1.3 El diseño de políticas como marco analítico: La operacionalización de la incidencia de los modos de gobernanza en la falla del diseño de políticas**

El análisis de políticas pasó del ciclo a centrarse en el diseño como un proceso práctico, donde se concibe este como tanto un proceso activo como un resultado final. El diseño es esencial para analizar la estructura de la política que puede variar entre la falla, la efectividad o el cambio. De ahí que el diseño de las políticas desde un enfoque instrumental relaciona modos de gobernanza con la configuración de objetivos y medios de la política para entender elementos como la falla del diseño.

#### **1.3.1 Del análisis al diseño de políticas**

Mientras el análisis de las políticas públicas se desarrolló alrededor del modelo secuencial del ciclo de las políticas en los años 60s y 70s, a partir de los años 80s, ocurre la aparición formal de los estudios sobre el diseño de políticas (Alexander 1982; Dryzek 1983; Linder y Peters 1984). La formalización del campo de estudios se dio para hacer frente a los enfoques de análisis de las políticas centrados en la racionalidad y comprender la dimensión práctica de las políticas públicas (Schneider e Ingram 1988), de manera que pueda dar respuesta a la necesidad de ofrecer soluciones a los problemas públicos de los tomadores de decisiones (Peters 2019).

De ahí, el diseño ha pasado a ser concebido como todo el proceso de la política pública, más que la etapa exclusiva de formulación de políticas (Howlett 2014). Tal proceso no ve solo a la estructura de la política sino también a su funcionamiento. De manera que a medida que se desarrolla un entendimiento del diseño de políticas, se puede diferenciar el diseño como verbo, del diseño como sustantivo (Peters y Fontaine 2022, 2). El diseño como verbo se entiende como el proceso de diseñar la política pública, mientras el diseño como sustantivo se entiende como el resultado final o producto del proceso del diseño. Este doble uso de la palabra diseño pone en relieve hasta qué punto cualquier diseño final de acción de política pública es producto de un proceso y, por tanto, está moldeado por este proceso.

Aunque no existe una definición consensuada, Howlett, Mukherjee y Woo (2015, 292) definen el diseño de políticas como “el intento deliberado y consciente de definir objetivos de la política y de conectarlos a instrumentos o herramientas que se espera que logren tales objetivos”. Aunque esta definición hace más hincapié en los instrumentos de políticas, señala que el diseño de políticas consiste en elegir formas de intervención (Peters 2018, 5).

Asimismo, el diseño de políticas es más que un plan de acción técnico, es también un proceso político que involucra ideas y poder, así como técnicas (Peters y Fontaine 2022, 2). Por lo tanto, el diseño de políticas puede reflejar negociación y compromiso, y más no ser la pura reflexión de un ejercicio tecnocrático.

### **1.3.2 El diseño de políticas desde un enfoque instrumental: El modelo anidado multinivel**

Más que una teoría explicativa, un marco analítico es un modelo no formal que proporciona “un argumento para enmarcar el mundo” (Dowding 2015, 90). Un marco analítico permite el establecimiento de definiciones, argumentos teóricos, métodos, así como inferencias y reglas de evidencias para abordar las interrogantes planteadas por el investigador (Milán Paradela 2019). El propósito de considerar el diseño de políticas como un marco analítico es ofrecer a académicos y profesionales de políticas cierta orientación para comprender los problemas de políticas que requieren atención e idear las soluciones específicas para resolverlos (Peters 2018, 48). El diseño de políticas puede comprenderse como un marco analítico en la medida que representa un dispositivo metateórico que posibilite el estudio y la explicación de distintas teorías sobre el proceso de las políticas públicas (Howlett, McConnell y Perl 2016).

Este marco analítico se ha desarrollado a partir de cuatro enfoques teóricos, de los cuales se derivan diversos modelos de análisis del diseño (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 26-27).

Esta investigación prima el enfoque del diseño como instrumentación que conceptualiza a los instrumentos de políticas como los elementos centrales del diseño para la búsqueda de soluciones prescriptivas a problemas colectivos, y el cual se produce en modos de gobernanza que condicionan las elecciones instrumentales (Howlett 2009). En este enfoque, el modelo anidado multinivel del diseño de políticas ha sido el más trabajado conceptualmente y aplicado a múltiples políticas sectoriales en los últimos 15 años (Howlett 2009; Fontaine 2015; Howlett, Ramesh, y Capano 2023).

El modelo anidado multinivel de elección de instrumentos y diseño de políticas de Howlett (2009) se deriva de la cuestión de cómo combinar los niveles macro y micro del diseño de políticas. Este modelo concibe el diseño de políticas como un proceso anidado de múltiples niveles, el cual enlaza un modo de gobernanza al diseño de un paquete de instrumentos por medio de la elección de instrumentos de políticas, según los objetivos y medios que se movilizan en cada nivel (Howlett 2011, 10). En el nivel macro, modo de gobernanza, se definen los objetivos generales y abstractos, además de las preferencias para la implementación de las políticas y los sistemas organizativos que se utilizan para llevar a cabo el cumplimiento de aquellos objetivos a largo plazo. En el nivel meso, se definen los objetivos de los programas de intervención y los tipos de instrumentos disponibles a ser utilizados en el ámbito sectorial, y además se produce la operacionalización programática de la política en los ámbitos que se busca incidir. En el nivel micro, los programas se traducen en criterios de medición y evaluación que involucran la identificación de los requerimientos de los grupos meta y la calibración de instrumentos para atender a sus necesidades de acuerdo con los objetivos establecidos (Howlett 2011, 17).

La operacionalización del modelo se da por medio de una matriz de análisis, la cual es presentada en la Tabla 1.1. A partir de la matriz es posible el análisis de los instrumentos de políticas, los modos de gobernanza y el resultado del diseño de políticas desde la efectividad o la falla (Córdova 2018). Específicamente, el refinamiento teórico de esta matriz que permite conocer el cambio en el nivel micro de las políticas, es decir, en los ajustes operacionales de los objetivos (especificación de las metas) y en las calibraciones de los instrumentos de políticas, será utilizado en esta investigación (Howlett, Ramesh, y Capano 2023). Este refinamiento teórico posibilita el análisis de uno o varios instrumentos de la

política de manera estática, es decir, en un periodo; y el análisis de la evolución y el cambio de uno o varios instrumentos en el tiempo (Howlett, Ramesh, y Capano 2023, 15).

**Tabla 1.1. Matriz de componentes y niveles de análisis del diseño de políticas**

Componentes de la política	Niveles de abstracción de la política pública		
	Macro	Meso	Micro
<b>Objetivos</b>	<p><b>Objetivos generales</b> <i>¿Qué tipos de ideas generales rigen la política pública?</i></p> <p>Ideas abstractas que guían al gobierno en una determinada área de la política.</p>	<p><b>Objetivos específicos</b> <i>¿Qué pretende abordar formalmente la política?</i></p> <p>Ámbitos específicos de la política que son abordados con el fin de alcanzar los objetivos generales.</p>	<p><b>Ajustes operacionales</b> <i>¿Cuáles son los requisitos específicos de la política sobre el terreno?</i></p> <p>Requisitos específicos o especificaciones de la política.</p>
<b>Medios</b>	<p><b>Preferencias de implementación</b> <i>¿Qué principios instrumentales generales guían la política?</i></p> <p>Preferencias generales a largo plazo del gobierno sobre la instrumentación de la política. Modos de gobernanza.</p>	<p><b>Instrumentos específicos</b> <i>¿Qué tipos específicos de instrumentos se utilizan?</i></p> <p>Tipos de instrumentos gubernamentales usados para los objetivos específicos. Instrumentos NATO.</p>	<p><b>Calibración de los instrumentos</b> <i>¿Cuáles son las maneras específicas en las que los instrumentos son utilizados?</i></p> <p>Formas específicas de ajuste/uso de los instrumentos, requeridos para cumplir con los ajustes operacionales.</p>

*Fuente:* Elaboración propia, adaptado de Howlett (2009) y Howlett, Ramesh y Capano (2023).

Por un lado, el ajuste operacional de los objetivos abarca tres dimensiones: la designación de la población meta, el resultado esperado de la política, y el plazo para alcanzar el objetivo deseado (Howlett, Ramesh, y Capano 2023, 13). La primera se refiere a quién exactamente se espera que se dirija la intervención. La segunda se refiere a qué exactamente se espera que haga la población objetivo con respecto a la condición problemática. La tercera se refiere a cuándo o el momento en que se prevé llevar a cabo la intervención.

Por el otro, la calibración de los instrumentos abarca siete dimensiones: rigurosidad, visibilidad pública, automaticidad, uso intensivo de recursos, organismos responsables de implementación, seguimiento y auditoría, y normas de rendición de cuentas (Howlett, Ramesh, y Capano 2023, 14). La rigurosidad se refiere a el grado de coerción del instrumento adoptado para moldear la autonomía comportamental del objetivo o *target*. La visibilidad pública hace cuenta de si la calibración instrumental es visible para el público y en qué medida. La automaticidad alude a si los instrumentos pueden ser aplicados inmediatamente

por un organismo existente sin necesidad de recurrir a otras formas de entrega del instrumento. El uso intensivo de recursos se refiere al nivel de recursos organizativos y financieros asignados. Los organismos responsables de implementar hace cuenta de si solo existe un organismo público o si existe más organismos incluso privados, encargados programáticamente de la implementación. El seguimiento y auditoría alude a la previsión de procedimientos planificados de control y auditoría. Las normas de rendición de cuentas se refiere a las normas que se espera que activen mecanismos que conduzcan a una aplicación o implementación eficaz.

La aplicación de las tres dimensiones del ajuste operacional a las metas y las siete dimensiones de la calibración a uno o más instrumentos puede variar según la necesidad del análisis (breve o detallado) y la posibilidad misma de aplicación (incompatibilidad de la dimensión y la meta o el instrumento). Entonces la aplicación de las dimensiones de ajuste operacional y de calibración instrumental en el caso de estudio se realizará en función de estas dos condicionantes.

### **1.3.2.1 Los instrumentos de políticas**

El modelo en cuestión se fundamenta en varios elementos clave, entre los cuales se encuentran los instrumentos de políticas públicas. De acuerdo con Peters (2021), estos instrumentos son reflejo de un estilo de gobernanza particular, revelando la preferencia de un gobierno por un determinado estilo de políticas a través de sus instrumentos. Lascoumes y Le Galès (2007b) profundizan en esta idea, argumentando que los instrumentos de políticas no son meramente herramientas técnicas, sino que pueden llegar a construir un tipo particular de instituciones que facilitan la gobernanza (citado en Fontaine 2015, 82). Esto se logra mediante la estabilización de modos de cooperación entre el Estado y la sociedad, estructurando la acción pública y organizando las relaciones entre ambos entes. Pero, según Lascoumes y Le Galès (2007a), su importancia no se limita a su función social o su manifestación como ley, plan o base estadística; estos instrumentos también representan un conjunto de interpretaciones, representaciones y traducciones que son dinámicas y varían conforme a los actores involucrados y al paso del tiempo. Por otro lado, Fontaine (2015) plantea que los instrumentos no son meros medios para el cumplimiento de dados objetivos, sino son medios seleccionados y adaptados en función de un contexto cambiante.

La tipología más utilizada en la literatura de políticas es la tipología NATO de instrumentos de políticas (Howlett 2020; Howlett y Giest 2013). Esta tipología, desarrollada por

Christopher Hood (1986), clasifica los recursos disponibles para los gobiernos en cuatro categorías, las cuales pueden servir para identificar los elementos básicos de cualquier combinación de instrumentos de políticas. La tipología comprende los recursos de nodalidad (información), autoridad (regulación), tesoro (financiamiento) y organización, a la cual una distinción entre las dimensiones sustantiva y procedimental de los instrumentos de políticas es añadida por Howlett y Ramesh. La Tabla 1.2 muestra la tipología de instrumentos de políticas según los recursos del Estado y objetivos de la política pública.

**Tabla 1.2. Tipología de los instrumentos de políticas de acuerdo con los recursos del Estado y objetivos de la política pública**

Objetivos		Recursos			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos (conductas sociales y distribución de bienes y servicios)	Cambiar ( <i>efectores</i> )	Asesoría, formación	Licencias, certificación, regulación	Subvenciones, préstamos, gasto público directo	Administración burocrática, empresas públicas
	Controlar ( <i>detectores</i> )	Informes, registros	Consultorías para censos	Votación, reportes de policía	Encuestas, almacenamiento de datos
Procedimentales (interacciones y redes sociales)	Promover ( <i>positivos</i> )	Educación, formación, publicidad	Acuerdos, tratados, creación de grupos de asesoría	Financiamiento de grupos de interés, investigación y cofinanciamiento	Reformas institucionales, auditorías públicas, evaluaciones
	Limitar ( <i>negativos</i> )	Información sesgada, propaganda, supresión de información	Exclusión de grupos y asociaciones	Eliminación de financiamiento	Retraso y ofuscación administrativa, eliminación de información

Fuente: Adaptado de Howlett (2020) y Howlett y Giest (2013).

La categoría de nodalidad se relaciona tanto con los instrumentos que generan información útil para el gobierno como con los propios datos que el gobierno produce (Hood y Margetts 2007). Por otro lado, la categoría de autoridad hace referencia a las disposiciones legales y al marco jurídico que define y regula las políticas. En cuanto a la categoría de tesoro, esta abarca los instrumentos fiscales, financieros y económicos que pueden facilitar o entorpecer la implementación de políticas. Finalmente, la categoría de organización hace mención a los individuos e instituciones formales con las habilidades que posean, los cuales cumplen un papel en la ejecución o influencia sobre una determinada política.

La dimensión sustantiva se refiere a la forma en que un gobierno bien cambia o controla la producción y la distribución de bienes y servicios por medio de las conductas sociales

(Howlett 2020; Howlett y Giest 2013). Por ejemplo, si el gobierno se plantea como objetivo cambiarlas, preferirá la asesoría y la formación (nodalidad), la regulación (autoridad), el gasto público directo (tesoro) y las alianzas público-privadas (organización). Mientras que si se plantea como objetivo controlarlas, tenderá a preferir los reportes, los censos, los reportes de policía y las empresas públicas.

Por otro lado, la dimensión procedimental se refiere a la forma por la cual un gobierno incide en las relaciones entre el Estado y los actores no estatales (Howlett 2020; Howlett y Giest 2013). Los instrumentos procedimentales tienen la función de promover o limitar las interacciones sociales, dígame entre comunidades de políticas, grupos de interés, entre otros. Por ejemplo, si el gobierno se propone el objetivo de promover tales interacciones, preferirá la educación (nodalidad), los acuerdos (autoridad), el cofinanciamiento directo (tesoro) y la reforma administrativa (organización). En cambio, si se propone limitar las interacciones, preferirá la propaganda, el control de acceso a grupos y asociaciones, las restricciones financieras y, el retraso y la ofuscación administrativa.

El análisis de políticas a través de sus instrumentos no solo resalta la variedad de herramientas y la complejidad de sus combinaciones posibles, sino que también facilita la identificación de potenciales fuentes de datos (Howlett, Kim y Weaver 2006). La información sobre los instrumentos sustantivos puede encontrarse en diversos recursos como documentos oficiales, planes departamentales, informes anuales y entrevistas en medios (nodalidad), legislación y bases de datos jurídicas (autoridad), reportes anuales de agencias estatales (tesoro), y manuales del servicio público y esquemas organizativos de entidades estatales (organización). Por el lado de los instrumentos procedimentales, las fuentes de información incluyen bases de datos y reportes sobre cuestiones específicas (información), reportes anuales y bases de datos de comités consultivos (autoridad), encuestas estadísticas y reportes económicos de entidades no gubernamentales (tesoro), además de reportes, guías y esquemas organizativos de organismos del sector privado (organización).

Aunque la tipología en cuestión se caracteriza por su simplicidad en cuanto al número de categorías, es capaz de cubrir de manera integral los aspectos instrumentales de las políticas públicas (Hood y Margetts 2007). En primer lugar, la información es esencial; no se pueden tomar decisiones políticas sin comprender el problema a abordar. Además, el Estado no solo consume sino que también produce información, por ejemplo, a través de propaganda o la rendición de cuentas. En segundo lugar, todas las políticas están sujetas a normativas legales

y se insertan en un marco legal, ya sea de manera tácita o mediante legislación específica. En tercer lugar, cada política pública requiere de un respaldo económico; sin un presupuesto asignado, las políticas se quedan en meras intenciones, y muchas veces no se materializan por falta de recursos adecuados. Por último, todas las políticas dependen de personas o equipos encargados de su formulación, ejecución y monitoreo. A pesar de que a menudo hay una discrepancia entre quienes formulan las políticas y quienes las implementan, ninguna política puede funcionar sin una autoridad que le otorgue coherencia y dirección.

### 1.3.2.2 Modos de gobernanza

Otro de los elementos constitutivos del modelo es los modos de gobernanza. Para el modelo anidado, Howlett (2009) ha planteado una tipología de cuatro modos de gobernanza. Esta tipología refiere a formas de interacciones estado-sociedad-mercado y fines generales de la gobernanza. La tipología identifica la gobernanza procedimental, la gobernanza corporativa, la gobernanza por el mercado y la gobernanza en red. La Tabla 1.3 muestra los cuatro modos de gobernanza que se distinguen en función de cinco categorías analíticas.

**Tabla 1.3. Modos de gobernanza según las formas de interacciones estado-sociedad-mercado y fines generales de la gobernanza**

<b>Modo de gobernanza</b>	<b>Foco central de la actividad de gobernanza</b>	<b>Forma de control estatal de las relaciones</b>	<b>Objetivo general de la gobernanza</b>	<b>Mecanismo principal de entrega de servicios</b>	<b>Herramienta procesal clave para la implementación de políticas</b>
<b>Gobernanza legal</b>	Legalidad - promoción del orden y la ley en las relaciones sociales	Legislación, ley y administración	Legitimidad - cumplimiento voluntario	Derechos - propiedad, civiles y humanos	Tribunales y litigios
<b>Gobernanza corporativa</b>	Gestión - de actores sociales organizados mayores	Planes	Tasas controladas y equilibradas de desarrollo socioeconómico	Objetivos operativos - subsidios y subvenciones	Comités asesores especializados y privilegiados
<b>Gobernanza de mercado</b>	Competencia - promoción de pequeñas y medianas empresas	Contratos y regulaciones	Eficiencia de recursos/costos y control	Juntas reguladoras y precios - control de externalidades, suministro y demanda	Tribunales y comisiones
<b>Gobernanza de red</b>	Relaciones - promoción de	Colaboración	Cooptación del disenso y	Redes de organización	Actividades de

	la actividad organizacional entre actores		autoorganización de actores sociales	s gubernamentales y no gubernamentales	intermediación de redes
--	---	--	--------------------------------------	--	-------------------------

*Fuente:* Adaptado de Howlett (2019).

En línea con esta tipología propia del modelo anidado, trabajos como el de Córdova (2018) han realizado una clasificación de modos de gobernanza para comprender la dinámica de interacción de los actores del estatales y no estatales en el ámbito de la seguridad a nivel local a partir de los aportes de Kooiman (2005) y Peters y Pierre (2000). De esa manera, los modos de gobernanza son clasificados en tres categorías analíticas amplias: gobernanza jerárquica, cogobernanza y autogobernanza (Córdova 2018). Asimismo, estas tres categorías son desagregadas en tres ámbitos, del que cada uno se desprenden tres componentes relacionados a cada modo de gobernanza. Los ámbitos son: los tipos de interacción, los escenarios del rol del Estado, y las formas de participación de actores.

Aunque estas dos clasificaciones representan un gran aporte para el análisis de los modos de gobernanza con relación a la efectividad o falla del diseño de las políticas, no responden a la necesidad de un análisis que pueda caracterizar la gobernanza en un particular sector de políticas. Es decir, tales clasificaciones y las otras propuestas de modos de gobernanza predominantes en la literatura, no abordan formalmente la gobernanza desde un enfoque sectorial de políticas, como el sector de la seguridad, dado el interés de esta investigación en tal sector. Esto puede darse en parte porque las variaciones en los tipos de gobernanza y sus resultados son bastante más complicadas si se tiene en cuenta la posibilidad de variaciones sectoriales (Howlett 2019, 32). No obstante, las clasificaciones planteadas pueden servir como punto de partida para esbozar categorías analíticas de gobernanza en el sector de la seguridad.

Como primer paso, se procedió a explorar la limitada literatura sobre la gobernanza de la seguridad para fundamentar la construcción de categorías analíticas de gobernanza en el sector de la seguridad. De esta exploración se desprende que la gobernanza de la seguridad, predominantemente estudiada desde el ámbito de las relaciones internacionales, aún no se ha consolidado teóricamente (Sperling 2014, 4). De tal manera, su concepción preteórica continúa eludiendo algunos de los asuntos de poder, relevancia y relación entre actores (Webber 2014, 35). Así también, además de su construcción teórica en proceso, este concepto

sigue teniendo un enfoque contextual predominantemente eurocéntrico (Webber 2014, 35). Esto en vista de que Europa provee más ejemplos descriptivos.

A pesar del limitado desarrollo teórico de la gobernanza de la seguridad, la definición ampliamente citada de Webber et al. (2004) plantea que el concepto se refiere a la gestión y regulación coordinada de cuestiones de seguridad por entidades diversas y autónomas, abarcando las acciones tanto de entes gubernamentales como privados por medio de acuerdos formales o informales, todos ellos moldeados por el discurso y las normas, y orientados deliberadamente a alcanzar objetivos específicos de políticas (citado en Eilstrup-Sangiovanni 2014, 42).

Como segundo paso, se realizó la revisión de los trabajos más actuales sobre los modos de gobernanza en el estudio de políticas públicas y trabajos sobre los enfoques de seguridad en las políticas públicas de seguridad. En la Tabla 1.4 se presenta una síntesis de los modos de gobernanza en el sector de la seguridad a partir de la revisión de los trabajos mencionados a continuación. Por un lado, el trabajo de Córdova (2018, 55) sobre la incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad del diseño de las políticas locales de seguridad ciudadana sirve como base para el desarrollo de las categorías analíticas buscadas.

A partir de prevalencia de la perspectiva de la gobernanza como un proceso de direccionamiento (*steering*) dominante en la literatura actual de gobernanza, los trabajos de Pierre y Peters (2020) y Peters et al. (2022) plantean la gobernanza estado-céntrica y la gobernanza colaborativa como arreglos de gobernanza centrados en el control y la colaboración, respectivamente. Mientras la gobernanza estado-céntrica pone énfasis en la intervención por medio de la reafirmación de control desde los actores estatales, la gobernanza colaborativa se orienta hacia la interdependencia por medio de la colaboración entre actores estatales y no estatales. En esta línea, la autogobernanza es propuesta como un tercer modo de gobernanza en el que los actores estatales influyen parcial o limitadamente en el proceso de direccionamiento, y más bien son los actores no estatales quienes se autoorganizan para llevar a cabo ese proceso (Córdova 2018).

Estos modos de gobernanza responden a arreglos institucionales propios de los enfoques de las intervenciones de seguridad: seguridad pública/mano dura (represión), seguridad ciudadana (prevención) y seguridad comunitaria o privada (resguardo particular) (PNUD

2020; Chinchilla y Vorndran 2018)<sup>1</sup>. Mientras los actores principales en las intervenciones de mano dura tienden a ser instituciones como los ministerios de seguridad, la Policía y las Fuerzas Armadas, en las medidas de seguridad ciudadana, además de estas instituciones de alcance nacional, se integran y articulan instituciones como los gobiernos locales y la sociedad civil. En cuanto a los actores involucrados en las acciones de seguridad comunitaria o privada, estos suelen ser similares a cuerpos de seguridad provenientes de la sociedad civil o del sector privado.

**Tabla 1.4. Modos de gobernanza en el sector de la seguridad**

<b>Modo de gobernanza</b>	<b>Tipos de interacción entre actores</b>	<b>Escenarios del rol del Estado</b>	<b>Incorporación/participación de actores</b>	<b>Enfoque de seguridad</b>
<b>Gobernanza estado-céntrica</b>	Intervención	Reafirmación del control, y limitar la colaboración	Actores estatales	Seguridad pública/mano dura
<b>Gobernanza colaborativa</b>	Interdependencia	Permitir la colaboración con otros regímenes	Actores estatales y no estatales	Seguridad ciudadana
<b>Autogobernanza</b>	Interferencia	Influir parcialmente, y prevalencia de la autoorganización	Actores no estatales	Seguridad comunitaria/privada

*Fuente:* Elaborado a partir de Córdova (2018), Pierre y Peters (2020), Peters et al. (2022), PNUD (2020) y Chinchilla y Vorndran (2018).

### **1.3.2.3 El resultado de la política: La falla del diseño**

El tercer elemento constitutivo del modelo es el resultado de las políticas. El modelo anidado intrínsecamente presenta la efectividad o falla del diseño de las políticas a partir de la (in)coherencia, la (in)consistencia y la (in)congruencia entre componentes y niveles del contenido de la política (Córdova 2018). Analíticamente, la falla desde el diseño de las políticas se puede entender ampliamente como la falta de coherencia entre los objetivos, la falta de consistencia de la combinación de instrumentos de políticas, y la falta de congruencia entre objetivos y medios (instrumentación de la política) (Howlett y Rayner 2007).

De manera más específica, Howlett y Rayner (2018, 394) plantean, a partir de la revisión de varios trabajos en el diseño de políticas, la coherencia como la capacidad de varios objetivos de políticas para existir conjuntamente de forma lógica con las normas de los instrumentos. También reconocen la consistencia como la capacidad de diversos instrumentos de políticas

<sup>1</sup> Aunque cada modo de gobernanza responde a arreglos institucionales propios de un determinado enfoque de seguridad, un modo de gobernanza no necesariamente se limita o corresponde a un solo enfoque de seguridad.

para apoyarse recíprocamente en lugar de socavarse en la consecución de objetivos de políticas. Asimismo, identifican la congruencia como la capacidad de los objetivos y los instrumentos para trabajar en conjunto, ya sea de manera unidireccional o complementaria, como medidas importantes de optimalidad en la combinación de instrumentos. Estos planteamientos contribuyen a la idea de que la falla del diseño de políticas se produce cuando los objetivos planteados no son lógicos y los instrumentos utilizados no se apoyan mutuamente en la búsqueda de dichos objetivos.

**Tabla 1.5. La falla del diseño de la política pública a partir de la falta de coherencia, consistencia y congruencia entre los componentes y niveles del contenido de la política**

Componentes de la política	Niveles de abstracción de la política pública		
	Macro	Meso	Micro
<b>Objetivos</b>	Objetivos generales	Objetivos específicos	Ajustes operacionales
<b>Medios</b>	Preferencias de implementación	Instrumentos específicos	Calibración de los instrumentos

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2009).

En cuanto al entendimiento y aplicación de estas categorías conceptuales en el modelo anidado, Howlett (2009) propone que la falla en el diseño de la política pública ocurre cuando los objetivos generales, los objetivos específicos y los ajustes operacionales no son coherentes (ver Tabla 1.5). Así también, sugiere que la falla ocurre cuando las preferencias de implementación, los instrumentos específicos y la calibración de los instrumentos no son consistentes. Y, propone que la falla sucede cuando los objetivos y medios en los diferentes niveles de abstracción de la política no son congruentes. Dentro del modelo, por lo tanto, la falla del diseño de una política pública puede ser vista como el resultado de una relación incrustada dentro de un marco más amplio de modos de gobernanza y lógicas de régimen de políticas.

## **Capítulo 2. La seguridad ciudadana como problema de políticas públicas**

Las intervenciones de seguridad ciudadana se han llevado a cabo desde la mitad de la década de los noventa en América Latina y el Caribe bajo principios de convivencia, participación, prevención y sanción. Las políticas de seguridad ciudadana se han configurado desde un enfoque integral y multidimensional, lo que ha llevado a estructurar un complejo campo de políticas en el cual participan diversos actores estatales y no estatales en su diseño. En este capítulo se expone los fenómenos de la violencia, el crimen y el homicidio intencional en la región, así como los paradigmas de la seguridad para su abordaje. Posteriormente, se plantea las políticas de seguridad en la región, tanto las políticas de seguridad ciudadana como las de mano dura. Finalmente, se expone el direccionamiento de las políticas hacia la reducción del homicidio intencional como uno de sus objetivos principales, y la literatura relacionada a las políticas de seguridad ciudadana como objeto de estudio.

### **2.1 El problema público y su abordaje desde la seguridad**

Esta sección explora los fenómenos de la violencia, el crimen y el homicidio en América Latina y su influencia en el cambio de paradigmas de seguridad. Se examina la evolución desde paradigmas de seguridad nacional hacia una perspectiva más enfocada en el ser humano y la seguridad ciudadana, en respuesta a las complejas y cambiantes dinámicas de violencia que caracterizan a la región desde la década de 1980. Este análisis destaca la transformación de la seguridad ciudadana en respuesta clave a la creciente amenaza del crimen y la vulnerabilidad de la población, reflejando así los desafíos y cambios en la seguridad en América Latina.

#### **2.1.1 La violencia, el crimen y el homicidio en América Latina**

La violencia<sup>2</sup> y el crimen<sup>3</sup> son uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico y social de la población latinoamericana (Jaitman et al. 2017; Rettberg 2020; PNUD 2021). Actualmente, se han posicionado como una de las principales preocupaciones de la población en la región (Corporación Latinobarómetro 2021). En sus múltiples manifestaciones ha sido un problema histórico de América Latina que se ha ido configurando desde la década de 1980

---

<sup>2</sup> La violencia es un fenómeno multidimensional que implica el uso o amenaza de uso deliberado de la fuerza física con la intención de provocar un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte (Krug et al. 2002). Más allá de ser entendida como una patología o problema, la violencia puede ser vista como un producto de una relación social de conflicto que es plural, cristalizada en un territorio y en un tiempo específicos (Carrión, Pontón, y Armijos 2009, 9).

<sup>3</sup> El crimen corresponde a delitos graves castigados por la ley como asesinato, violación o robo a mano armada (Abizanda et al. 2012, 4).

(Albarracín y Barnes 2020). En primera instancia, se concibió a partir de conflictos armados y guerras civiles en países como Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, donde predominaban guerrillas rurales e insurgentes. Durante la década de 1990, se caracterizó con la aparición del crimen organizado y el crecimiento del narcotráfico. Desde inicios de siglo, se ha enmarcado alrededor de disputas entre grupos delictivos organizados, incluidas pandillas callejeras y carcelarias, cárteles del narcotráfico, bandas narcodelictivas, redes de contrabando y milicias que se han expandido por toda la región.

La violencia en la región es heterogénea, manifestándose de diversas maneras como el homicidio intencional, la delincuencia común (robos, hurtos), la extorsión, la violencia sexual, la violencia intrafamiliar, las desapariciones forzadas, entre otros (Rettberg 2020; Carrión, Pontón, y Armijos 2009). Aunque América Latina es conocida por su alta tasa de homicidios a nivel mundial, enfrenta otros desafíos de violencia menos visibles pero devastadores. La violencia sexual y la intrafamiliar, que afectan principalmente a mujeres y niños, han crecido significativamente. Las desapariciones forzadas también persisten, especialmente en áreas con conflictos armados y crimen organizado. Esta diversidad de violencia refleja la complejidad de la seguridad en la región y su impacto en la estructura social y el tejido de las comunidades, siendo resultado de una historia de conflictos políticos, sociales y económicos que han moldeado las dinámicas de violencia en distintos países.

Reflejando la heterogeneidad de la violencia discutida anteriormente, el homicidio intencional<sup>4</sup> emerge como la manifestación más notoria y extrema de la violencia y el crimen a nivel mundial, actuando como un indicador robusto de los niveles de violencia dentro de los Estados (UNODC 2019a). Además, es el primer indicador que responde a la meta 16.1 de reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo del objetivo 16 de promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas 2024).

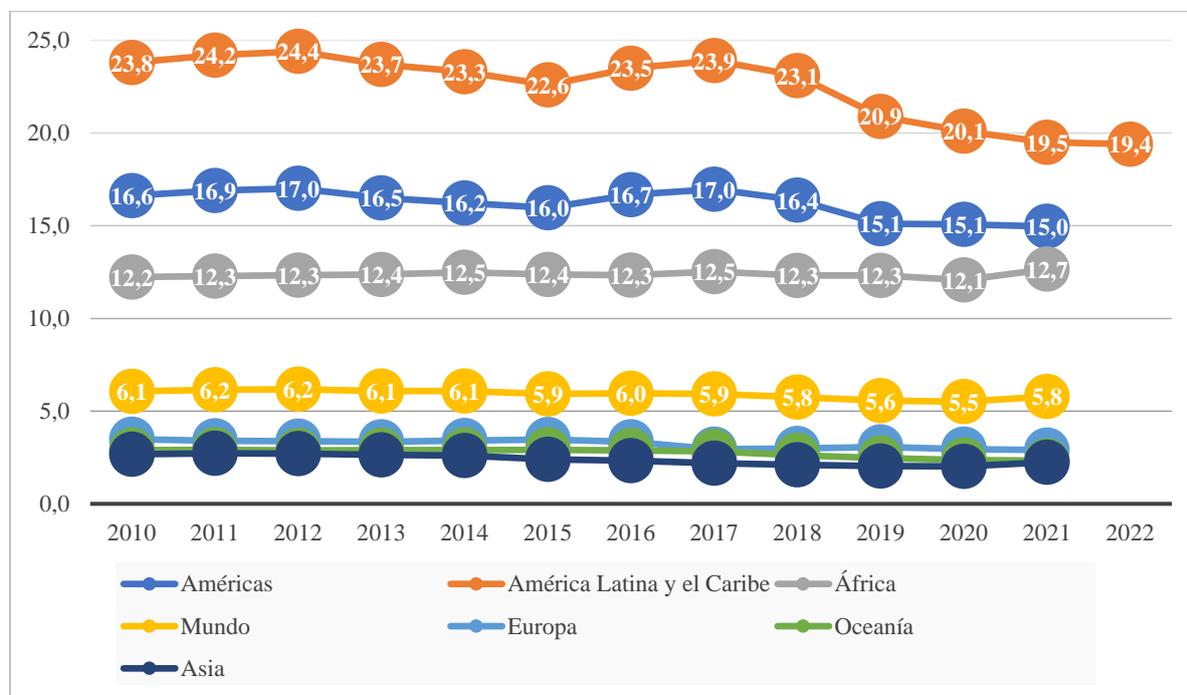
América Latina y el Caribe registra sistemáticamente la mayor tasa de homicidios de todas las regiones del mundo (ver Gráfico 2.1). Para el 2022, el Monitor de Homicidios del Instituto Igarapé (2023) estimó una tasa de homicidios de 19,4 por cada 100.000 habitantes para toda la región de América Latina y el Caribe. En 2021, la tasa de homicidios en la

---

<sup>4</sup> Aquella muerte ilícita infligida a una persona con la intención de provocar su muerte o lesiones graves que lleven a tal hecho (UNODC 2015).

región, con un valor de 19,5, fue más de tres veces superior a la tasa global de 5,8, posicionándose como la más alta entre todas las regiones. Desde 2010, esta tendencia se ha mantenido, aunque la brecha se ha ido cerrando lentamente a lo largo de los años.

**Gráfico 2.1. Tasa de homicidios a nivel regional, 2010-2022**



*Fuente:* Elaboración propia, adaptado de Instituto Igarapé (2023), Banco Mundial (2023) y Our World in Data (2023).

La variabilidad en las tasas de homicidios intencionales en América Latina y el Caribe entre 2015 y 2022 refleja un panorama de seguridad regional diverso, con tendencias nacionales que indican tanto mejoras en la gestión de la violencia como desafíos persistentes. La Tabla 2.1 resume las tendencias de las tasas de homicidios nacionales de 21 de los 33 países más poblados de la región en el periodo indicado. La marcada disminución en las tasas de El Salvador contrasta con el rápido incremento en Ecuador. Brasil y Honduras, con altas tasas iniciales, exhiben una trayectoria descendente a lo largo del período. Por su parte, Chile y Uruguay mantienen tasas comparativamente bajas y estables. Venezuela, a pesar de una leve disminución en los últimos años, mantiene cifras elevadas en el contexto regional.

**Tabla 2.1. Tasa de homicidios en países de América Latina y el Caribe, 2015-2022**

Países		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Argentina	6,58	6,03	5,26	5,36	5,13	5,33	4,6	4,2
2	Bolivia	6,4	6,4	13	6,3	4,3	4,4	3,49	
3	Brasil	30,66	29,42	30,6	27,34	22,72	23,47	22,59	22,3
4	Chile	2,9	2,7	3,5	3,6	3,6	4,5	3,53	4,7
5	Colombia	27,58	26,36	25,1	25,4	25,62	23,93	26,89	25,92

6	Costa Rica	11,76	12,8	13,3	12,81	12,32	11,13	11,37	13,79
7	Cuba	5,4	4,89	4,32	4,38	4,49	4,1		
8	Ecuador	6,44	5,69	5,81	5,84	6,88	7,84	14,4	26,7
9	El Salvador	103,03	80,97	60,1	50,29	36,43	19,82	16,7	7,8
10	Guatemala	30,69	28,56	27,4	23,77	21,45	15,26	16,62	16,84
11	Haití	9,68	9,51	7,91	6,67	9,34	11,75	13,56	17,35
12	Honduras	60,02	59,05	43,6	41,41	44,57	37,57	41,2	36,35
13	Jamaica	44,3	50,65	56	43,85	47,63	47,33	52,15	53,34
14	México	14,74	18,39	23,3	26,6	27,32	27,01	25,83	23,8
15	Nicaragua	8,92	7,66	6,84	10,87	7,9	7,24	5,6	
16	Panamá	11,85	10,03	9,69	10	11,33	11,69	12,68	11,4
17	Paraguay	9,13	9,76	7,78	7,05	7,75	6,63	7,14	6,33
18	Perú	7,2	7,7	7,81	7,6	7,42	8,3	4,3	
19	República Dominicana	16,8	16	11,6	10,05	9,82	9,12	11,03	12,96
20	Uruguay	8,3	7,7	8,1	11,8	11,2	9,5	8,47	10,8
21	Venezuela	93,58	94,28	86,9	74,28	50,62	45,6	40,9	40,4

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del Instituto Igarapé (2023).

En el año 2022, se registraron aproximadamente 128.300 homicidios en América Latina y el Caribe, aunque esto representó una disminución del 1% en comparación con el año anterior (Instituto Igarapé 2023). Sin embargo, es importante destacar que de 23 países de la región con información actualizada, 11 informaron aumentos en las tasas de homicidios, liderados por Ecuador (+87%), Chile (+34%) y Haití (+29%). Por otro lado, 11 países mostraron mejoras en su situación, siendo El Salvador el más destacado con una reducción del 56% en homicidios durante el año. A pesar de esta disminución general en las tasas de homicidios en la región, se ha observado una desaceleración gradual en los últimos años, pasando de una disminución del 10% en la tasa de homicidios en 2018-2019 a reducciones más modestas del 4% en 2019-2020 y del 1% tanto en 2020-2021 como en 2021-2022.

Esta prevalencia de homicidios en América Latina no solo es un reflejo de la intensidad de la violencia, sino también de la magnitud del desafío que enfrenta la región. La región de América Latina y el Caribe, a pesar de albergar aproximadamente el 9% de la población mundial, se enfrenta a una realidad impactante en términos de homicidios, siendo responsable de alrededor de un tercio de todas las muertes violentas a nivel global (Jaitman et al. 2017). Entre 2000 y 2018, más de tres millones de personas fueron asesinadas en América Latina, según cálculos de Muggah y Aguirre (2018).

La región se distingue por tener 17 de los 20 países con las mayores tasas de homicidios intencionales (Muggah y Aguirre 2018). Estos homicidios se concentran principalmente en

zonas urbanas y periurbanas, donde la presencia del crimen organizado en torno a economías informales e ilícitas es prominente (Arias 2017; Hilgers y Macdonald 2017). Reflejando esta realidad, el “Boletín del Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo” del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de México (2022) reveló que 40 de estas ciudades, con las tasas más altas de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, se encuentran en la región. Para el año 2022, México con 17 ciudades, Brasil con 10 y Colombia con 6, se perfilaron como epicentros de la violencia a nivel mundial. Además, ciudades en Honduras, Haití, Jamaica y Ecuador también figuraron en el ranking de las ciudades más violentas.

La prevalencia de homicidios con armas de fuego en la región, donde la mayoría de las víctimas son jóvenes y hombres, supera significativamente el promedio mundial (Instituto Igarapé 2023). Se destaca el hecho de que el 71% de los homicidios en la región se cometan con armas de fuego, una cifra considerablemente más alta que el promedio mundial del 41% para el 2021. Esta tendencia se ve reflejada en la juventud de la región, ya que en promedio para el 2021, el 41% del total de víctimas de homicidios se encontró en edades comprendidas entre los 17 y los 30 años en los países de la región. Asimismo, en promedio el 87% de las víctimas de homicidio en la región fueron hombres.

El homicidio intencional tiene tres categorías basadas en el contexto situacional y las relaciones entre la víctima y el victimario: el homicidio relacionado con conflictos interpersonales, el homicidio relacionado con actividades criminales y el homicidio relacionado con asuntos sociopolíticos (UNODC 2019a). De acuerdo con la más reciente información disponible y desagregada, la UNODC (2019b) estimó que para el 2017 el homicidio intencional relacionado con el crimen organizado en las Américas representó entre el 32% y 64% del total de homicidios. Asimismo para el 2021, la UNODC (2023) planteó que la proporción de homicidios relacionados a actividades criminales es alta en países como Ecuador (44%), El Salvador (86%) y Uruguay (51%). Esta alarmante situación del homicidio intencional resalta no solo la gravedad del problema, sino también la urgencia de abordar las causas subyacentes de la violencia y el crimen en la región y desde el ámbito de la seguridad.

### **2.1.2 Los paradigmas de la seguridad**

Durante la Guerra Fría, la seguridad nacional, entendida como la protección del Estado frente a amenazas externas, sobre todo, e internas percibidas como riesgos para la estabilidad del país, surgió en Occidente como la corriente predominante de seguridad (Goldstein 2015).

Esta corriente fue adoptada en América Latina en gran medida bajo la influencia de Estados Unidos y otras potencias occidentales, que la promovían para abordar desafíos de seguridad externa e interna. En este contexto, las dictaduras militares que gobernaron gran parte de América Latina entre 1960 y 1980 basaron su autoridad en la doctrina de seguridad nacional tomando una perspectiva de seguridad más hacia lo interno (Leal Buitrago 2003). De manera que desde una visión estado-céntrica de la seguridad, el ejército y la policía conllevaban las tareas de vigilancia interna y mantenimiento del orden público desde nociones punitivas y represivas, es decir, tareas de seguridad pública (Córdova 2018).

Con el fin de la Guerra Fría y el ascenso global de la democracia neoliberal, la comprensión de la seguridad continuó estando ligada a lo político, enmarcándose principalmente en términos de orden público, con la protección contra ataques externos o desestabilización interna como preocupaciones centrales de las políticas de seguridad (Goldstein 2015). Sin embargo, este enfoque comenzó a mostrar deficiencias ante los nuevos desafíos que emergían con los cambios a nivel regional y el proceso de globalización, especialmente después del fin de la Guerra Fría (Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012).

Ante tal escenario, a partir de los años 1980, dos hechos cambiaron la sociedad latinoamericana (Carrión 2022a). Por un lado, se dio el proceso de Reforma del Estado que introdujo la descentralización (autonomías), el retorno a la democracia y su ampliación territorial (elección de alcaldes), en contraposición con la desregulación del mercado (privatización), el ajuste fiscal (recortes sociales) y la apertura económica (tratados de libre comercio). Y por el otro, la llegada con fuerza del proceso de globalización que redujo los territorios distantes y construyó un nuevo modelo de acumulación planetario. Este panorama general introdujo nuevos delitos (ciberdelitos) e inéditos delincuentes (delincuencia organizada transnacional), e incidió en el incremento y transformación de la violencia (Carrión 2019).

A la par, a nivel internacional se dio mayor relevancia a un nuevo enfoque de seguridad. De manera que en 1994, el Informe anual de Desarrollo Humano del PNUD destacó la importancia de avanzar hacia un nuevo paradigma de seguridad, la seguridad humana (PNUD 2020). La consolidación de este concepto se vio fortalecida con su posterior integración en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la publicación de informes y la creación de entidades supranacionales de seguridad, lo que ayudó a definir la seguridad humana como el aseguramiento de los derechos humanos y las libertades de las personas (Córdova 2018). A

esta noción se ha añadido varias problemáticas, como hambre, consumo de drogas ilícitas, acceso a educación, salud, a energía e información, la trata de personas, que indica la naturaleza multidimensional de la seguridad.

La multidimensionalidad de la seguridad se refleja también en la idea de que, a pesar de que el Estado sigue siendo el principal responsable de la seguridad, la participación social es esencial para impulsar estrategias y políticas de seguridad (Fernández Pereira 2009). Desde entonces, la promoción y aplicación de este concepto, en sintonía con los cambios globales, ha adoptado una connotación más amplia, centrándose en la protección de las personas frente a amenazas crónicas o repentinas a sus libertades y capacidades.

Frente a las transformaciones sucedidas en América Latina entre la década de 1980 y 1990, el cambio de paradigma de seguridad significó el paso de una noción de seguridad centrada en el Estado a una nueva concepción enfocada en el ser humano (Córdova 2018). En ese periodo, la región experimentó un incremento en los delitos contra personas y bienes, y una exacerbación de la violencia criminal, situando a la región con la tasa más elevada de homicidios en el mundo (Goldstein 2015). Esta escalada de violencia puso de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque diferente en materia de seguridad, resultando en la emergencia del concepto de seguridad ciudadana en la segunda mitad de los años 1990 a partir de concepciones de la seguridad humana (Marquardt 2012; Córdova 2018). La seguridad ciudadana, entendida dentro del marco más amplio de la seguridad humana, se enfoca en los riesgos y amenazas derivados de la violencia física y la delincuencia (PNUD 2020), y se conceptualiza como el proceso de establecimiento, fortalecimiento y protección del orden civil democrático, orientado a eliminar las amenazas de violencia y fomentar una coexistencia segura y pacífica (PNUD 2013).

Ante este creciente desafío, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana se convirtió en un importante objetivo de desarrollo en América Latina, promovido por los Estados y actores no estatales, como las instituciones transnacionales que actúan en la región como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Goldstein 2015). Por ejemplo, el BID ha estado involucrado desde principios de los años 90 en iniciativas para fomentar la reforma judicial y policial, fortalecer el Estado de derecho y apoyar programas de prevención del crimen en la región, aunque solo empezó a describir estos esfuerzos como parte de la seguridad ciudadana a partir de 2003 (BID 2013). Reflejo de esta tendencia, desde

los años 2000, países como Argentina, Brasil y Colombia han emprendido reformas policiales, en Perú se desarrollaron programas estatales de seguridad participativa, y países desde Bolivia hasta Chile han trabajado en la modernización de sus sistemas judiciales, todo ello con el objetivo de fortalecer la seguridad ciudadana (Goldstein 2015).

Por lo tanto, la seguridad ciudadana se ha establecido como el paradigma dominante para abordar los problemas persistentes de crimen y violencia en América Latina y el Caribe, siendo adoptado en el discurso de gobiernos, ciudadanos, actores no gubernamentales y académicos (Goldstein 2015). En contraste, el concepto de seguridad humana, introducido en la región en los años 2000 y menos extendido en su uso, representa una visión más amplia y abstracta de la seguridad. Este enfoque abarca un espectro más extenso de derechos que la seguridad ciudadana y se distancia aún más de la noción del crimen como la principal amenaza a la seguridad individual y colectiva en la región. De ahí que la seguridad ciudadana ha prevalecido en el discurso y en las acciones de política pública.

Dado que las manifestaciones de violencia han sido preponderantes en las ciudades, los gobiernos locales han sido los pioneros en la incorporación de la noción de seguridad ciudadana en sus agendas de gobierno desde una postura inclinada más a la prevención y disuasión, permitiendo el involucramiento de actores no estatales (Páez 2004). Este enfoque se ha centrado en el papel del Estado y ha sido impulsado desde instancias locales, incluyendo a la policía y otros actores estatales, junto con la participación de entidades no estatales, para abordar de manera efectiva el problema de la violencia desde una perspectiva centrada en los ciudadanos (Jarrín 2005). No obstante, en un contexto de crimen y violencia generalizados, con sistemas policiales y judiciales enfrentando desafíos de eficacia y transparencia, y un clima de temor en la vida cotidiana, se ha observado a la par una tendencia hacia las concepciones represivas de la seguridad pública, denominadas de mano dura (Goldstein 2015).

La mano dura se plantea como una aproximación a la tradicional concepción de seguridad pública en cuanto al mantenimiento del orden público y salvaguarda de la sociedad desde medidas punitivas y represivas (Chinchilla y Vorndran 2018). El paradigma de la mano dura empezó a ser adoptado por gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe desde finales de los años 1990 y principios de los años 2000 para la contención de la espiral de delincuencia y lucha contra el narcotráfico (Muggah y De Boer 2019). En vista de esto, algunos gobiernos de la región han adoptado medidas más severas, incluyendo la suspensión de derechos y el

uso de la fuerza, para enfrentar al crimen (Goldstein 2015). Este reenfoque de la seguridad se ve enmarcado en una lógica de securitización, es decir, la implementación creciente de diversas tácticas de control del delito legitimadas en la medida en que estén orientadas a generar seguridad (Santillán 2012).

## **2.2 Las políticas de seguridad en América Latina y el Caribe**

Esta sección aborda una revisión de la literatura sobre las políticas de seguridad en América Latina y el Caribe, destacando las diversas estrategias y enfoques adaptados en la región. Se discuten aspectos como los enfoques y la instrumentación de las políticas de seguridad, la participación de diversos actores estatales y no estatales, así como los desafíos y resultados de estas políticas. Esta sección también plantea la orientación de las políticas hacia la reducción del fenómeno del homicidio intencional y una discusión sobre el avance investigado sobre la gobernanza en las políticas de seguridad ciudadana.

### **2.2.1 Los enfoques y la instrumentación de las políticas de seguridad**

En respuesta al escalamiento de la violencia y el crimen, los gobiernos de América Latina y el Caribe han establecido políticas y estrategias para abordarlos (Muggah 2017). Estas políticas han evolucionado desde enfoques centrados en el uso de la fuerza por parte de la policía y el ejército, hacia enfoques más integrales centrados en el área social, de seguridad y de justicia (PNUD 2020). En la multiplicidad de políticas de seguridad, los esfuerzos para abordar la violencia se han centrado tanto en la prevención, la convivencia, la participación, fundamentalmente desde los gobiernos locales (Córdova 2018), como en la represión mayormente desde los gobiernos nacionales y con una creciente popularidad en países de la región (Rosen y Cutrona 2023).

En tal sentido, dos enfoques de políticas de seguridad en la región sobresalen: la seguridad ciudadana y mano dura o populismo punitivo<sup>5</sup> (PNUD 2020, 44). El primer enfoque plantea que la violencia y el crimen son el resultado de múltiples causas que exigen enfoques integrales, a nivel de prevención y convivencia, control y sanción de conformidad con el Estado de Derecho. El segundo plantea que la violencia y el crimen son el resultado de comportamientos transgresores que se resuelven neutralizando a los individuos con medidas punitivas y represivas. Mientras el enfoque de prevención pone énfasis en la acción ex ante

---

<sup>5</sup> Según Bottoms (1995) este concepto hace referencia a la promoción de medidas punitivas o de cero tolerancia por políticos con el fin de obtener réditos inmediatos y en respuesta al miedo de la población (citado en PNUD 2020, 44).

del mismo, el enfoque de represión enfatiza la acción ex post al acto delictivo (Carrión, Pontón, y Armijos 2009, 14).

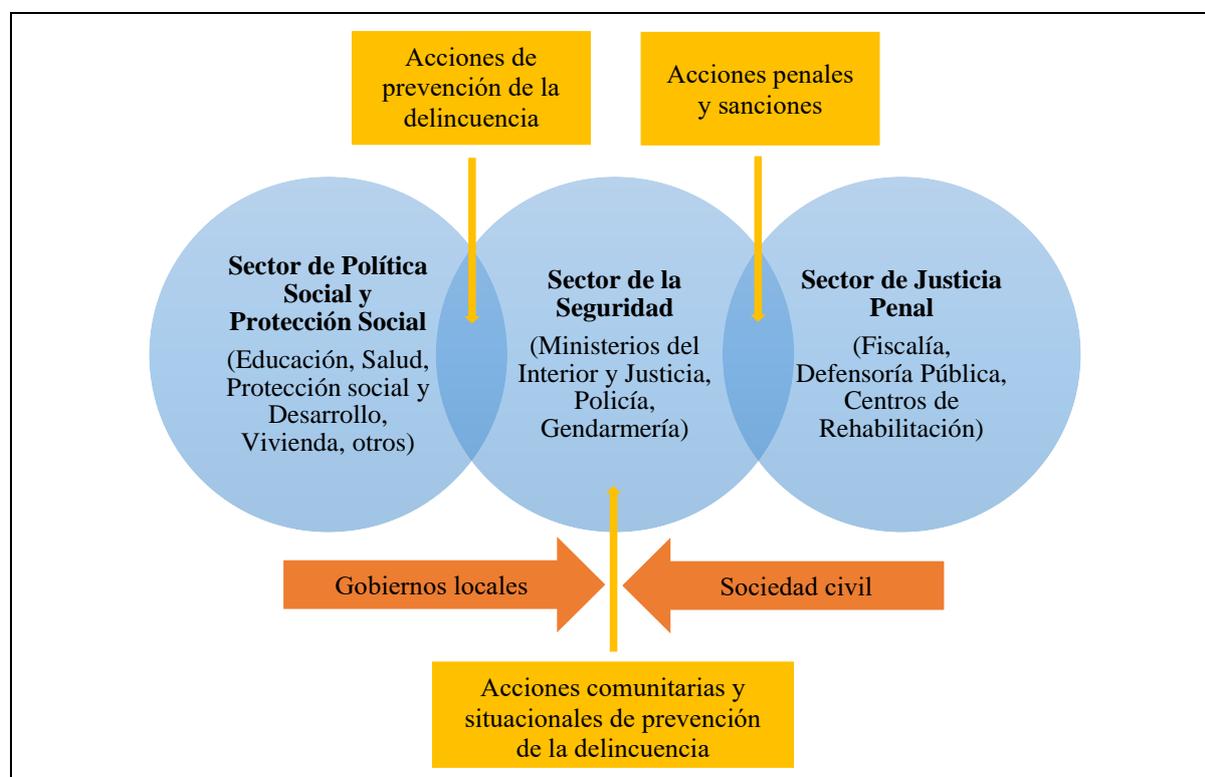
Cada enfoque de las políticas públicas de seguridad presenta un conjunto de atributos principales (PNUD 2020, 44). Las políticas de seguridad ciudadana se caracterizan por: intervenciones integrales y multisectoriales, impacto sobre los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, el fortalecimiento del nivel local mediante el diseño y la aplicación de programas, gestión basada en evidencias y manejo riguroso de datos y estadísticas, y la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión de la seguridad ciudadana y en el marco de responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Por otro lado, las políticas de mano dura se caracterizan por: el endurecimiento de las penas y reducción de la edad de responsabilidad penal, el encarcelamiento, la ampliación de las competencias de la policía e incorporación de las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad ciudadana, el establecimiento de medidas excepcionales como toques de queda, redadas, controles de carretera, y el vigilantismo y acciones parapoliciales y paramilitares de la sociedad civil.

En el sector de la seguridad, estas dos orientaciones de políticas tienen como principales instituciones nacionales a ministerios o secretarías de seguridad o del interior como autoridades políticas, y la Policía como su brazo operativo (PNUD 2020, 45), así como a las Fuerzas Armadas (Muggah, Garzón, y Suárez 2018, 4). En algunos casos, han aparecido ministerios (El Salvador), secretarías (México), subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile), y en otros, comisiones o consejos de seguridad ciudadana (Carrión, Pontón, y Armijos 2009, 13). Además de estos actores propios del sector seguridad, otros actores estatales y no estatales se han ido incorporando y tenido mayor cercanía a cada enfoque de políticas de seguridad según el grado de interconexión con otros sectores.

El sector de políticas de seguridad se presenta como uno interconectado con otros sectores, como el social y el de justicia penal (PNUD 2020, 46-52) (ver Gráfico 2.2). A partir de la intersección entre el sector social y el sector de la seguridad se traza acciones de prevención de la delincuencia. La intersección entre el sector de la seguridad y el sector de justicia penal plantea acciones penales y sanciones. El sector de la seguridad también se encuentra en un entorno de interacción con autoridades locales y la ciudadanía, a partir de la cual se propone acciones comunitarias y situacionales de prevención de la delincuencia. En vista de esta interconexión con otros sectores, se plantea que sin una interacción constante, ordenada y

estructurada del sector seguridad con otros sectores y otros actores, su alcance es limitado, así como su potencial para influir en los problemas de violencia y delincuencia.

**Gráfico 2.2. Relaciones y marco institucional del sector de la seguridad**



*Fuente:* Tomado y traducido de PNUD (2020, 47).

En cuanto a los instrumentos de política pública, las políticas de seguridad en los países de la región tienen en común un conjunto de instrumentos (Chinchilla y Vorndran 2018). La mayoría de los países de la región cuenta con un instrumento programático de alcance nacional en la forma de planes o programas en materia de seguridad que permite la definición de una ruta estratégica, el establecimiento de prioridades programáticas, la concatenación de acciones y la asignación de recursos y responsabilidades para su ejecución (Chinchilla y Vorndran 2018, 26-28). Este tipo de instrumentos tiende a ser diseñado en dos niveles: el primero, un plan nacional de desarrollo o de gobierno en el cual se enuncian las líneas estratégicas y acciones en materia de seguridad; y el segundo, un instrumento específico para el sector seguridad a manera de planes y/o estrategias con sus respectivos objetivos, metas, indicadores de cumplimiento y líneas base. La legislación sobre seguridad, fuerza del orden y prevención es también un instrumento común entre los países de la región para respaldar el accionar de las instituciones del sector de la seguridad (Chinchilla y Vorndran 2018, 18-20).

Otro tipo de instrumento notable que ha ganado aceptación en la región son los fondos especiales para el financiamiento de la seguridad (Chinchilla y Vorndran 2018, 28-29). Algunos de estos fondos fueron instituidos a través de leyes que imponen nuevas obligaciones fiscales con un destino específico, orientados a financiar los programas de fortalecimiento de la seguridad ciudadana. En otros casos, la creación de dichos fondos fue mediante la utilización de recursos previamente asignados en los presupuestos nacionales, a fin de garantizar su sostenibilidad financiera.

Con respecto a la organización del sector de la seguridad, o su arreglo institucional, se destacan dos aspectos (Chinchilla y Vorndran 2018, 20-25). Por un lado, la definición de la rectoría del sector que supone su delegación a los ministerios de seguridad o del interior, y por el otro, la organización del sector a partir de categorías como sistema y de figuras como consejos o comisiones. Dependiendo del país, estas instancias difieren en aspectos como atribuciones asignadas, su integración, así como los recursos normativos, institucionales y financieros que los respaldan. En relación con la integración de los consejos y comisiones, existen tres modelos en la región. En el primero, la participación se limita a las instituciones clave a nivel nacional con incidencia en temas de seguridad, como en Costa Rica, Guatemala y Paraguay. En el segundo, se fomenta la integración y articulación de instituciones del nivel subnacional (estatal y municipal), como en Argentina, Chile, Colombia, México y Perú. En el tercero, se busca además la participación de actores de la sociedad civil, como en Brasil, Bolivia, Honduras, Ecuador y El Salvador.

### **2.2.2 Las políticas de seguridad ciudadana**

Ante un panorama de persistentes niveles de violencia y una creciente crítica a los enfoques punitivos, varias acciones de seguridad ciudadana emergen en América Latina y el Caribe a nivel municipal desde la década de los noventa (Muggah y De Boer 2019; Muggah y Aguirre 2018). Algunas de las primeras estrategias de seguridad ciudadana se dieron en ciudades de Colombia y Brasil. A partir del proceso de transición de autonomía a los departamentos de Colombia, de la violencia a razón del conflicto armado y del proceso de reconfiguración de las organizaciones narcodelictivas, las alcaldías como la de Bogotá (Ruiz 2009) y Medellín (Bruni y Plaza 2011) tomaron medidas enfocadas en la prevención, convivencia y participación para contrarrestar la violencia urbana. Con el objetivo de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana, el primer experimento evaluado formalmente de un programa de

policía comunitaria se produjo en Copacabana, Rio de Janeiro en 1994, y que luego sería replicado en otras ciudades de Brasil (Frühling 2003).

A partir de esas experiencias, una gran variedad de intervenciones a nivel nacional y local se han llevado a cabo en la región en función de diversas estrategias temáticas con distintos objetivos y líneas de acción, correspondientes cada una de ellas a una combinación de formas de violencia (Carrión, Pontón, y Armijos 2009). Tales estrategias se han enfocado en: temas institucionales como la reforma policial, la rehabilitación carcelaria, la eficiencia del sistema judicial y las competencias de los gobiernos locales; los actores como el reconocimiento de pandillas y el abordaje de la violencia de género; temas de desarrollo como la asignación de presupuesto para seguridad, la regulación de la dinámica de la guardianía privada y la cooperación internacional; y diversos ámbitos como el control de armas, el posicionamiento de la seguridad ciudadana en las propuestas electorales locales y nacionales, y la institución de estrategias de en materia de seguridad ciudadana en zonas fronterizas.

En tal sentido, las autoridades nacionales y municipales han puesto en marcha estrategias de seguridad que enfatizan, por un lado, la ley y el orden y, por otro, la prevención de la delincuencia y la renovación urbana (Muggah y De Boer 2019). Los esfuerzos de seguridad ciudadana a nivel municipal han generado éxitos notables en América Latina. Ciudades que alguna vez fueron notoriamente violentas, como Bogotá y Medellín (Colombia), San Pedro Sula (Honduras), Sao Paulo (Brasil), han registrado descensos de entre 70% y 90% en sus tasas de homicidio en las dos últimas décadas (Muggah et al. 2016). Estas experiencias, aún poco comunes en la región, han acogido una visión integral de la seguridad ciudadana que considere diversos niveles de gobierno e intervenciones multisectoriales, demandando para ello datos y análisis fiables y de alta calidad, y un desarrollo en colaboración con las comunidades afectadas.

Aunque las estrategias nacionales de seguridad ciudadana ha tenido una difusión relativamente menor en la región, algunas de las experiencias han arrojado resultados positivos. Una de las más conocidas es el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes iniciado en 2010 en Colombia, como parte de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Coexistencia lanzada en 2011 (Muggah et al. 2016). El plan estuvo dirigido a las ocho ciudades más grandes del país durante un lapso de dos años, en los que más de 9.000 policías se involucraron en acciones policiales comunitarias y orientadas a la resolución de problemas, que incluyeron patrullajes a pie, para abordar los desafíos específicos a nivel

barrial. Las ciudades fueron subdivididas en pequeñas zonas (cuadrantes), cada una asignada a seis agentes. Las evaluaciones de impacto del plan revelaron una reducción de hasta el 22% en la tasa de homicidios en las ciudades.

En Ecuador, se implementó cambios significativos en las políticas de seguridad ciudadana en dos niveles: la modificación del marco jurídico que incluyó una nueva Constitución de la República del Ecuador (CRE) en 2008 y un nuevo Código Penal en 2014; y la reestructuración del marco institucional con el origen de ministerios para la supervisión de áreas clave como la seguridad interna y el sistema penitenciario. Esta arreglo institucional se acompañó de una notable disminución de los niveles de pobreza y de desigualdad social, así como una inversión pública considerable en seguridad (Carrión y Pinto 2017). En contraste a una tendencia al alza de la tasa de homicidios desde el 2000 en Ecuador, el país experimentó una tendencia a la baja a partir de 2010 al pasar de 17,5 a 5,8 en 2017 (Instituto Igarapé 2023). Es decir, el país experimentó una reducción del 67% en ese periodo.

Otras medidas adoptadas por gobiernos de la región, que incluyen a Colombia, Brasil, El Salvador y México, son la búsqueda de acuerdos informales y treguas con grupos del crimen organizado con la intención de disminuir la criminalidad y la violencia (Basombrío 2013; Muggah y De Boer 2019). Sin embargo, dichos acuerdos informales rara vez han llegado a ser efectivos a largo plazo. Aunque pueden generar disminuciones temporales en homicidios, cuando colapsan, como ocurre con frecuencia, los niveles de violencia criminal pueden volver a los niveles previos al acuerdo o incluso superarlos. El problema parece radicar en la falta de credibilidad: sin reglas predecibles y sin aplicación (*enforcement*) por terceros, la obtención de beneficios constantes se vuelve más difícil. Además, las treguas y pactos con cárteles y pandillas son altamente impopulares entre la población.

Ante este panorama de políticas de seguridad ciudadana a nivel local y nacional, estas afrontan desafíos institucionales. Según Chinchilla y Vorndran (2018, 14), las políticas de seguridad ciudadana tienen cuatro principales desafíos institucionales: integralidad, multisectorialidad, rigurosidad, sostenibilidad y escalabilidad. La integralidad indica si existen estrategias articuladas que impulsen una visión compartida del problema abordado, aun cuando cada actor posea capacidades y realice intervenciones diferenciadas. La multisectorialidad indica si se cuenta con estructuras organizativas que permitan la coordinación interinstitucional entre autoridades nacionales y locales, así como la organización y capacitación de la sociedad civil e integración del sector privado. La

rigurosidad plantea si se tiene fiabilidad de la información recolectada, personal profesionalizado, y acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación. La sostenibilidad y escalabilidad plantean si se cuenta con liderazgo efectivo de la sociedad civil, mecanismos de financiamiento permanentes, y diseño y planificación que evite la trampa de la experiencia piloto.

### 2.2.3 Las políticas de mano dura

Para hacer frente a los crecientes niveles de delincuencia y niveles de brutalidad del crimen organizado en la región, el surgimiento y consolidación de las políticas de mano dura se da desde los años ochenta y noventa (Muggah, Garzón, y Suárez 2018; Muggah y De Boer 2019). Estas políticas, sobre todo, emergen en países donde políticos y funcionarios electos de corte populista y conservador de línea dura, respaldados por los medios de comunicación, grupos confesionales e intereses empresariales las promueven. Asimismo, estas políticas represivas y punitivas responden a la ansiedad y el temor de los ciudadanos y las comunidades ante la delincuencia y la inseguridad personal (Rosen y Cutrona 2023, 5). En algunos casos, estas políticas se aplican bajo el nombre y con el discurso legitimador de la prevención de las políticas de seguridad ciudadana para lograr legitimidad social por medio de intervenciones rápidas (Carrión, Pontón, y Armijos 2009, 14).

En un sentido amplio, las políticas de mano dura comprenden cuatro tipos de iniciativas policiales como penas más largas y/o expeditivas, detención extralegal, ausencia o límites de las garantías procesales y militarización de la seguridad interior (Rosen y Cutrona 2023, 5). Más específicamente, las políticas de mano dura se han llevado a cabo a partir de ciertos objetivos y estrategias temáticas con varias líneas de acción. Entre los objetivos principales de las políticas de mano dura se encuentran la disuasión del crimen y el desmantelamiento del crimen organizado (Muggah, Garzón, y Suárez 2018, 6). Tales estrategias se han concentrado en tres conjuntos de medidas con la participación de las fuerzas policiales y militares, legislación y cortes, y el sistema penal y penitenciario (ver Tabla 2.2).

**Tabla 2.2. Principales medidas de las políticas de mano dura**

	Fuerzas policiales y militares	Legislación y cortes	Sistema penal y penitenciario
Medidas represivas contra los delincuentes de bajo nivel y los delitos menores	Operaciones agresivas Detenciones por delitos menores Acoso continuo	Cambiar leyes para criminalizar infracciones menores y algunos comportamientos no violentos	Detención preventiva Encarcelamiento de cualquier joven sospechoso

		Leyes que contienen sentencias obligatorias	
Reducción y suspensión de las garantías procesales y medidas penitenciarias severas	Allanamientos no autorizados Confesiones forzadas Aumento de facultades discrecionales	Confesiones extrajudiciales Detención preventiva Disminución de los estándares probatorios	Reducir la edad de imputabilidad penal Segregación de líderes de bandas Tortura
Uso de las fuerzas militares y el despliegue policial severo	Despliegue de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública/ciudadana Uso de paramilitares Represión masiva de la policía Tolerancia al vigilantismo	Leyes de emergencia que suspenden las libertades civiles y amplían los poderes militares y policiales	Uso de prisiones militares Uso de castigos severos

*Fuente:* Tomado de Muggah, Garzón, y Suárez (2018, 4).

En función de lo anterior, se aprecia que las políticas de mano dura se pueden expresar en la imposición del control y el disciplinamiento con tecnología (video vigilancia), militarización de la policía (reforma policial) y la policialización de los militares (reforma militar), así como el aumento de los tipos de delitos, penas más altas (acumulativas), entre otros (Carrión 2022, 25). En línea con lo último, la legislación de mano dura ha tendido a estar asociada con el discurso de la guerra contra las drogas y el contraterrorismo hacia las maras (pandillas) (Muggah y De Boer 2019, 17-18). El Salvador en 2006, Guatemala en 2017 y Honduras en 2015, implementaron medidas más rigurosas para combatir la actividad de las pandillas, como el aumento y endurecimiento de las penas, así como nuevas herramientas legales y tipificaciones penales para procesar a miembros de las pandillas.

En cuanto a los cuerpos de seguridad, ha existido una tendencia a ampliar la temporalidad del despliegue de las fuerzas militares y sus funciones (Muggah y De Boer 2019, 18-19). Por un lado, aunque la mayoría de las constituciones de países de la región permiten el despliegue militar durante crisis nacionales como medida temporal, la mano dura respalda el uso más permanente de recursos militares para controlar el crimen organizado en aparente búsqueda de promover la paz y el orden. Y por el otro, las Fuerzas Armadas han llevado a cabo tareas de pacificación, ocupación y contención, sobre todo, en áreas afectadas por el crimen. Estas acciones pueden tener un efecto anestésico temporal; sin embargo, junto con medidas antinarcóticos y de contrainsurgencia en general, también pueden contribuir a la violación generalizada y rutinaria de derechos humanos, incluyendo asesinatos, desapariciones, y aumento general de la mortalidad violenta a medio y largo plazo.

Los ejemplos de políticas de mano dura son generalizados, en particular en El Salvador, Guatemala y Honduras, aunque también se encuentran intervenciones de mano dura en países como Brasil, Colombia, México y Venezuela (Muggah, Garzón, y Suárez 2018, 4). En El Salvador, por ejemplo, la respuesta estatal preferida ha sido las políticas de mano dura desde 1999 para combatir a las pandillas (International Crisis Group 2020). En pocas ocasiones, la política ha tomado diferentes rumbos como la negociación de treguas con las pandillas en los años 2012-2013 con el objetivo de reducir los homicidios. Con la entrada del Gobierno de Nayib Bukele, la política de seguridad retomó el enfoque de mano dura de sus predecesores, con medidas como el despliegue permanente de patrullas conjuntas de policía y fuerzas armadas, detenciones masivas y el reequipamiento de las fuerzas de seguridad. Mientras estas medidas tienen apoyo popular, éstas han conducido al decrecimiento de la tasa de homicidios de 36,4 en 2019 a 7,8 en 2022 en el país, a expensas de la suspensión de libertades básicas, del debido proceso y de la violación de otros derechos humanos (Rosen, Cutrona, y Lindquist 2023; Instituto Igarapé 2023).

Aunque cuentan con aceptación entre los sectores, por lo general, socialmente conservadores de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, las medidas de mano dura han demostrado tener efectos limitados e incluso contraproducentes (Muggah 2019). Las políticas de mano dura no solo tiene impactos marginales en las tendencias delictivas, sino también consecuencias no esperadas como la violación de derechos humanos, el debilitamiento de instituciones democráticas, y la expansión y consolidación del crimen organizado (Rosen y Cutrona 2023). Asimismo, su aplicación se ha dado en el marco de instituciones débiles, una policía poco capacitada y sistemas judiciales y penales ineficientes (Muggah, Garzón, y Suárez 2018, 4).

#### **2.2.4 La orientación de las políticas hacia la reducción de homicidios intencionales, el fenómeno como objeto de estudio, y la gobernanza en las políticas de seguridad ciudadana**

Ante panorama de políticas de seguridad en la región, es importante recalcar que no existen políticas homogéneas de seguridad ciudadana y de mano dura a razón de las particularidades contextuales de cada país (Carrión 2022, 28). También sobresale que las políticas con enfoque de seguridad ciudadana han sido más eficaces en detener la violencia que las políticas con enfoque de mano dura (Rosen y Cutrona 2023; Muggah 2019; Muggah y Aguirre 2018; Muggah et al. 2016). En la pluralidad de las políticas de seguridad, se percibe

también una reducción heterogénea en las tasas de homicidios intencionales desde intervenciones de seguridad ciudadana (Muggah y Aguirre 2018), y una relativamente menor reducción y a la vez homogénea en las tasas de homicidios intencionales desde intervenciones de mano dura (Rosen y Cutrona 2023).

En esa pluralidad, uno de los objetivos generales principales de las políticas de seguridad ha sido la reducción de la violencia desde su manifestación más notoria y extrema, el homicidio intencional. El abordaje de este objetivo de políticas ha sido a partir de un conjunto de estrategias y programas. De manera más específica, del lado de programas y estrategias de seguridad para la prevención y reducción de los homicidios intencionales en la región (Cano y Rojido 2017; Homicidio Latam 2023), un grupo se ha enfocado en abordar la falta de oportunidades para la población joven.

En segundo lugar, una vertiente se ha enfocado en abordar la impunidad del cometimiento del homicidio y la débil institucionalidad de los Estados. En tercer lugar, las estrategias también se han enfocado en la regulación de la fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego. Por último, las estrategias se han centrado acciones para el combate y desarticulación de grupos delincuencia organizada, con una centralidad en aquellos relacionados al tráfico de drogas.

En vista de la existencia de un amplio rango de políticas de seguridad para abordar problemas públicos específicos como el homicidio intencional, se encuentra en la literatura la tendencia hacia explicar el efecto de políticas de seguridad ciudadana y de mano dura en dicho problema público en la región (Cano y Rojido 2017b; Abizanda et al. 2012). Mientras unos estudios muestran la efectividad de intervenciones de políticas de seguridad ciudadana en la reducción de la tasa de homicidios intencionales en países como Ecuador (Andrade, Ponce, y Pontón 2021), Brasil (Freire 2018; R. Schneider 2021; Degli Esposti et al. 2023) y Guatemala (Trejo y Nieto-Matiz 2022), otros muestran la ineffectividad de las intervenciones de políticas de mano dura en países como México (Flores-Macías 2018).

Aunque estos estudios de evaluación muestran el efecto causal de las intervenciones en la tasa de homicidios intencionales, se enfocan en el problema público como objeto de estudio. Para el análisis de políticas públicas, el enfoque de esta investigación, las políticas son el objeto de estudio (Fontaine 2015, 28). De manera que las políticas de seguridad ciudadana como objeto de estudio han tenido relativamente menor atención (Páez, Peón y Ramírez 2018), expresado en un limitado número de estudios, y aún menos, en la efectividad o falla

del diseño de la política, y desde las políticas de seguridad ciudadana como un problema de gobernanza.

En la literatura de la gobernanza de la seguridad ciudadana se encuentra un reducido número de estudios que realiza una aproximación desde el análisis de políticas públicas. Por un lado, se encuentra estudios que buscan la relación entre modos de gobernanza y la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito (Córdova 2018) y la falla de las políticas en Quito (Barros-Esquivel et al. 2023). Por otro lado, se encuentra estudios que explican la falla o éxito de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana desde un enfoque teórico neoinstitucional anclado al rol de los actores, en los que no se explicita una relación entre gobernanza y las políticas públicas. Estos estudios corresponden a la falla de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en Cali (Paz Gómez 2015) y en Ecuador (Cuesta Holguín 2017) y el éxito de la implementación de las políticas en Bogotá (Rodríguez-Rodríguez 2018).

Estos estudios proveen aportes valiosos para comprender, por un lado, la incidencia de los modos de gobernanza en el resultado de las políticas de seguridad, y por el otro, el éxito o falla de implementación de las políticas. Por ello, el planteamiento del primer grupo de trabajos es el más cercano a este trabajo de investigación. Mientras Córdova (2018) encuentra que un arreglo de cogobernanza incide en la coherencia y congruencia de objetivos y medios de las políticas de seguridad ciudadana, Barros-Esquivel et al. (2023) proponen que un modo de gobernanza jerárquico incide en la incoherencia e incongruencia de objetivos y medios de las políticas.

En función de reducida literatura sobre la relación entre modos de gobernanza y el resultado de las políticas de seguridad ciudadana, se observa que tres ámbitos no han sido explorados del todo para comprender tal relación. El primero es la comprensión de la efectividad o la falla del diseño de políticas públicas como problema de gobernanza desde el grado de coherencia, congruencia y consistencia de los objetivos e instrumentos de políticas (Howlett 2009). El segundo es la consideración del análisis del nivel micro del diseño de políticas (Howlett, Ramesh y Capano 2023), como un componente para comprender su efectividad o falla. Esto en vista de que los ajustes operacionales de los objetivos y la calibración de los instrumentos han sido los componentes menos estudiados y comprendidos en el diseño de políticas, a pesar de que estos componentes del diseño político suelen ser los que más afectan al mundo de la práctica de políticas (Howlett, Ramesh, y Capano 2023, 24).

El tercero es acerca de la construcción analítica alrededor de los modos de gobernanza en el sector de la seguridad. Considerando que el análisis de las políticas públicas puede ser abordado a partir de tres tipos de enfoques teóricos (Fontaine 2015, 91), los estudios mencionados arriba se han aproximado a partir del enfoque teórico neoinstitucional, el cual privilegia el rol de las instituciones en las políticas públicas. Sin embargo, esos trabajos realizan un abordaje desde categorías analíticas de modos de gobernanza sin un enfoque explícito en el sector de la seguridad de políticas y desde una perspectiva de políticas a nivel de gobiernos locales. Esto indica que el abordaje del papel de los modos de gobernanza en el sector de la seguridad a nivel nacional en el resultado de las políticas de seguridad ciudadana ha sido escasamente explorado.

### **Capítulo 3. Contextualización histórica del homicidio intencional y de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador**

Este capítulo aborda la contextualización histórica del homicidio intencional desde los años 1980, y el desarrollo de la política de seguridad ciudadana en Ecuador entre 2007 y 2017. El capítulo se divide en tres secciones. La primera expone un análisis breve del homicidio intencional y la violencia en Ecuador entre 1980 y 2018. La segunda explica el panorama histórico del crimen organizado en el país, y la transformación del homicidio intencional ante un entorno de violencia criminal entre 2017 y 2023. La tercera presenta el recorrido de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en el país entre 2007 y 2017, desde sus objetivos e instrumentos.

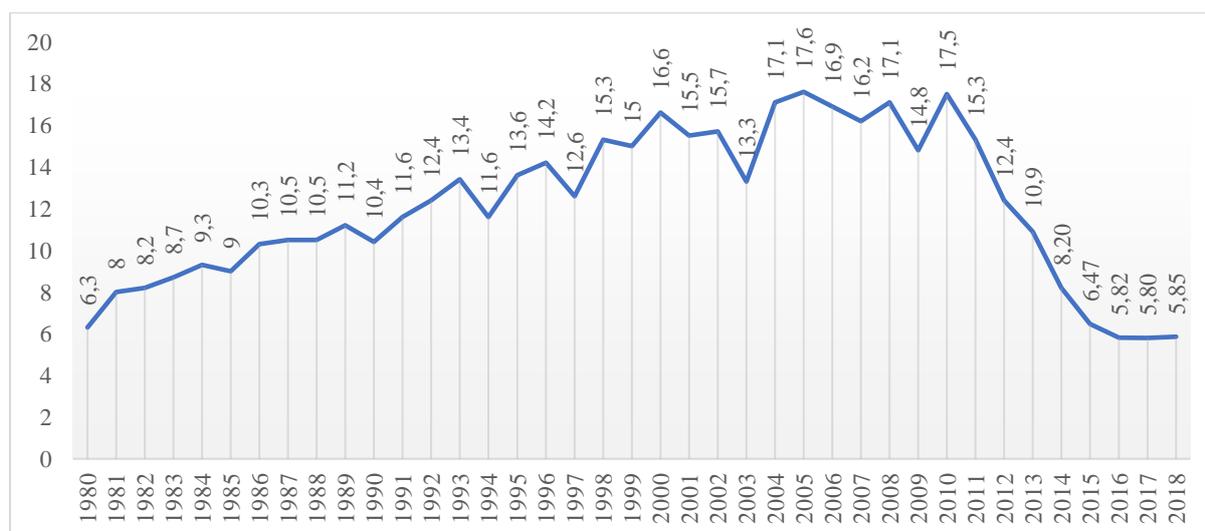
#### **3.1 Breve análisis situacional del homicidio intencional y el contexto de la violencia en Ecuador entre 1980 y 2018**

Entre 1980 y 2018, Ecuador experimentó dos momentos en la tendencia del homicidio intencional<sup>6</sup> (ver Gráfico 3.1). Por un lado, un incremento sostenido hasta 2010, y por otro lado, un decrecimiento continuo hasta 2017 (Ministerio del Interior 2018). La tasa registró un incremento desde 1980, cuyo valor se ubicó en 6,3 por cada cien mil habitantes. Al año 1990, la tasa ascendió a 10,4, y para el año 2000, esta se ubicó en 16,6 por cada cien mil habitantes. El punto más alto de crecimiento ocurrió en 2005, con una tasa de 17,6. En los cinco años siguientes, la tasa no bajó de 14 puntos, llegando a su segundo punto más alto en 2010 con una tasa de 17,5 homicidios.

---

<sup>6</sup> En Ecuador, los registros institucionales disponen de una serie histórica policial de registro de homicidios intencionales desde 1980 (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 28-29). No obstante, solo a partir del 2014, esta información fue estructurada con un sentido metodológico, siguiendo un manual de clasificación del delito desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo que da estándares de confiabilidad y homogeneidad a la información. Los datos anteriores a esta fecha no cumplen con estos estándares, sin embargo, con el propósito de comparación, esta información ha sido incluida para analizar la tendencia del homicidio a lo largo del tiempo.

**Gráfico 3.1. Evolución de la tasa de homicidios intencionales en Ecuador, 1980-2018**



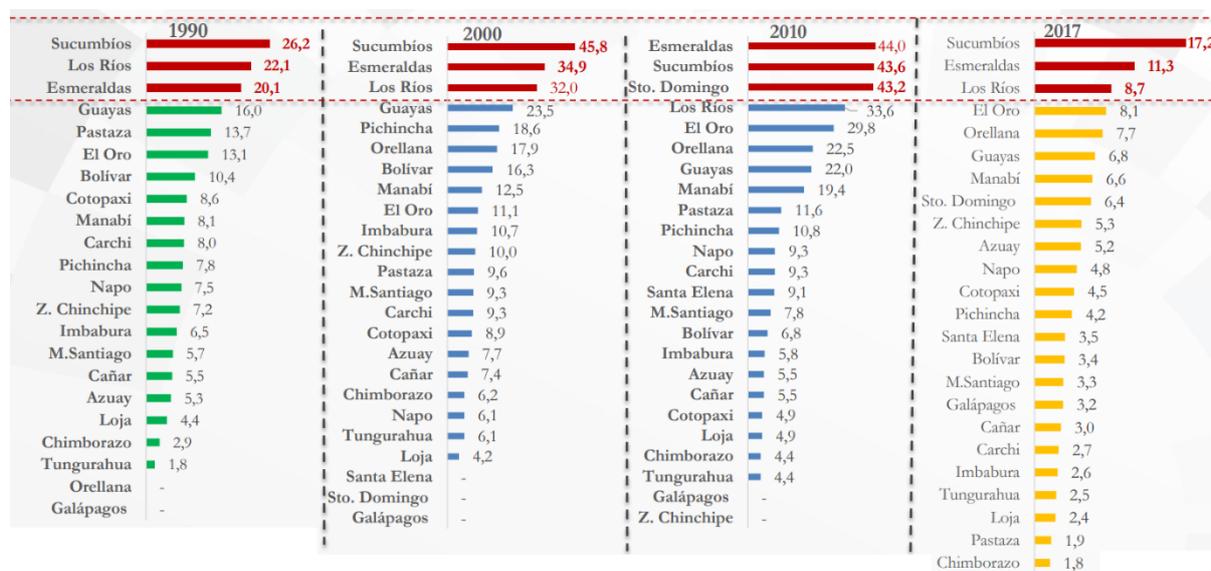
*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio del Interior (2018), Policía Nacional del Ecuador (2023b) e INEC (2024).

*Nota:* Los datos de la evolución de la tasa de homicidios intencionales entre 1980 y 2013 fueron tomados del Ministerio del Interior, mientras los datos entre 2014 y 2018 fueron reconstruidos a partir de datos solicitados a la Policía Nacional sobre el número de homicidios intencionales a nivel nacional, y datos recolectados de las proyecciones poblacionales realizadas por el INEC.

A partir del 2010, la tasa de homicidio intencional tendió a la baja hasta llegar a la tasa más baja registrada de 5,80 por cada cien mil habitantes en 2017 (Ministerio del Interior 2018; Instituto Igarapé 2023). La reducción entre 2010 y 2017 fue del 67%. En este periodo, la tasa tuvo un decrecimiento progresivo sin fluctuaciones al alza, a diferencia del periodo que le antecedió. De esta manera, el Ecuador pasó a ser el tercer país más seguro de América Latina en 2017, solo detrás de Chile (3,5) y Argentina (5,26), respectivamente (Instituto Igarapé 2023).

La caracterización fenomenológica del homicidio intencional puede realizarse a partir de: el lugar del hecho, el tipo de arma utilizada, la presunta motivación, el sexo y la edad de la víctima, entre otros. En una mirada histórica, la tasa de homicidios por el sexo de la víctima ha estado ampliamente concentrado en los hombres y por el lugar de hecho ha estado mayormente centrado en ciertas provincias de la Costa (Los Ríos, Esmeraldas y Guayas) y la Amazonía (Sucumbíos) (Ministerio del Interior 2018). La Figura 3.1 así lo muestra, y presenta la tasa de homicidios intencionales por provincia en cuatro periodos.

**Figura 3.1. Tasa de homicidios intencionales por provincia en diversos periodos entre 1990 y 2017**



Fuente: Tomado de Ministerio del Interior (2018).

Pontón, Rivera, y Amores (2020) realizan una caracterización del homicidio intencional para el periodo comprendido entre 2012-2018 en Ecuador. En ese periodo, el número de homicidios y asesinatos por provincia en las ciudades de Quito y Guayaquil concentraron el 33% del total de estos incidentes (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 42-43). Las siete provincias costeras de Ecuador (Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Santa Elena, Guayas, El Oro) concentraron aproximadamente el 70% del total de homicidios y asesinatos. Las provincias de la frontera norte (Sucumbios, Carchi y Esmeraldas) representaron aproximadamente el 14% del total de homicidios y asesinatos en el período mencionado.

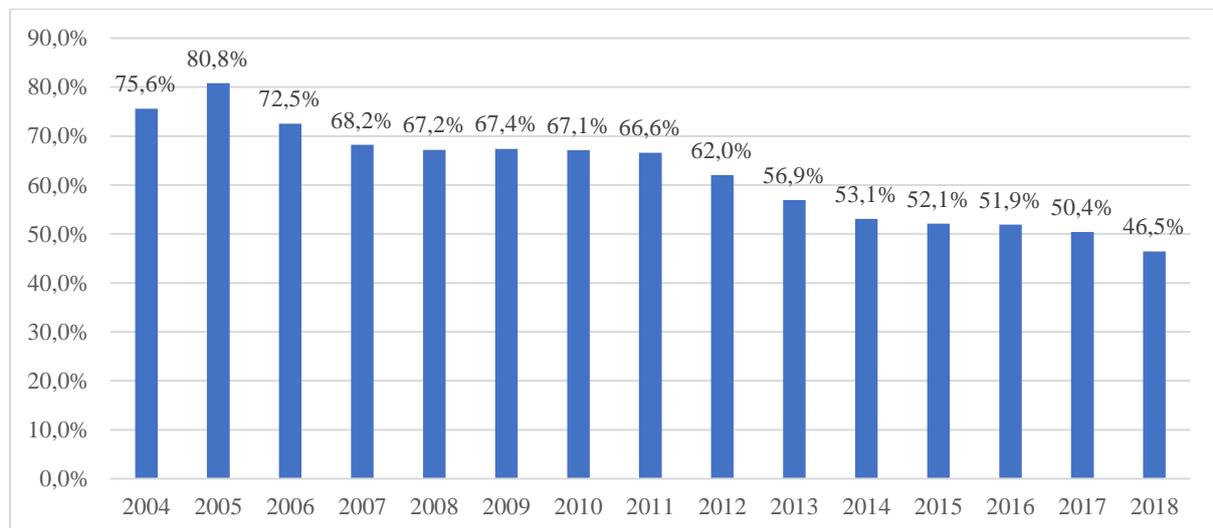
Desde el año 2014 con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP), se establecieron como delitos independientes el femicidio y el sicariato, además de las tipificaciones de homicidio y asesinato. Tras esta tipificación, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, creó la categoría de registro para muertes violentas intencionales bajo las modalidades de femicidio y sicariato (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 43). En cuanto al femicidio<sup>7</sup>, las ciudades de Quito y Guayaquil concentraron alrededor del 24% de los casos entre 2014 y 2018, mientras que las provincias costeras representaron el

<sup>7</sup> Al ser un problema público tratado específicamente por políticas dirigidas a la prevención y mitigación de la violencia de género en Ecuador, no se proveerá un análisis más allá del aquí brevemente presentado. Sin embargo, para efectos de comparar tasas y números de homicidios intencionales, no se excluirá la categoría de femicidio de dicho fenómeno, dado que esta representa una proporción mínima en relación con las otras tres categorías que componen el homicidio intencional.

40% del total de femicidios. En el caso del sicariato, más del 64% del total se concentró en Guayas. En conjunto, las provincias de la Costa, incluyendo Guayaquil, representaron casi el 90% de todos los casos de sicariato.

Los homicidios cometidos con armas de fuego también mostraron una reducción constante y representativa a partir del 2010 (ver Gráfico 3.2) (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 43). Es importante destacar que en el lustro anterior, el homicidio intencional por arma de fuego representaba más del 70% del total en el país. Incluso en el año 2005, este porcentaje llegó a superar el 80%. La disminución significativa de los homicidios por arma de fuego comenzó a registrarse a partir de 2006 y se mantuvo por encima del 60% hasta el 2012. A partir de ese año, el porcentaje disminuyó de manera continua y en el 2018 llegó a ubicarse en el 46.5% del total.

**Gráfico 3.2. Porcentaje de homicidios por arma de fuego en Ecuador, 2004-2018**



*Fuente:* Elaboración propia, tomado de Pontón, Rivera, y Amores (2020).

En cuanto al homicidio según el sexo y edad de la víctima, el mayor porcentaje se concentra en personas de sexo masculino y en el rango de 20 a 39 años, respectivamente (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 45-46). El 87,7% de los homicidios y asesinatos cometidos entre 2012 y 2018 fueron perpetrados a personas de sexo masculino. Esta tendencia se mantiene constante en el caso del sicariato, con un 84,9% a personas de sexo masculino. El grupo de edad predominante en los casos de homicidios y asesinatos entre 2012 y 2018 fue el comprendido entre los 20 y 39 años, representando casi el 60% del total. Para los casos de sicariato, el grupo de edad comprendido en ese rango representó el 67% del total.

La presunta motivación del homicidio y el asesinato es otro aspecto importante que destacar. Un tercio del total de homicidios y asesinatos ocurridos entre 2012 y 2018 en Ecuador fueron el resultado de delincuencia común (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 46-47). Por otro lado, cuatro de cada 10 homicidios se atribuyeron a violencia comunitaria, mientras que el 11% fue el resultado de violencia intrafamiliar. La participación de motivaciones como delitos transnacionales (1%), terrorismo (0%) o psicopatologías (0%) fue marginal comparado a las otras presuntas motivaciones.

### **3.2 El panorama histórico del crimen organizado en Ecuador, y la metamorfosis del homicidio intencional en Ecuador entre 2017 y 2023**

Esta segunda sección trata dos temas centrales para la comprensión del contexto actual de violencia y crimen en el país. El primero es el panorama histórico del crimen organizado. Por un lado, se aborda la dinámica del narcotráfico en el país entre 1990 y 2023, y por el otro, la evolución del crimen organizado vinculado al narcotráfico en el país entre 1985 y 2023, así como su incidencia en la violencia actual. El segundo es la metamorfosis del homicidio intencional en el país entre 2017 y 2023 en un contexto de violencia criminal.

#### **3.2.1 El panorama histórico del crimen organizado en Ecuador**

La creciente participación de Ecuador en el crimen organizado transnacional<sup>8</sup> es un fenómeno relativamente reciente (PADF 2023, 6). En los países de la región Andina como el Ecuador, el narcotráfico se ha convertido en el fenómeno conexo al crimen organizado más prevalente, y el cual mantiene una vinculación directa con otros fenómenos de violencia y crimen como el homicidio (Allum y Gilmour 2021, 3). Aunque el país ha estado involucrado gradualmente en las dinámicas regionales del narcotráfico, anteriormente no se caracterizaba por ser violento debido a disputas de poder o picos de violencia criminal entre organizaciones locales por el

---

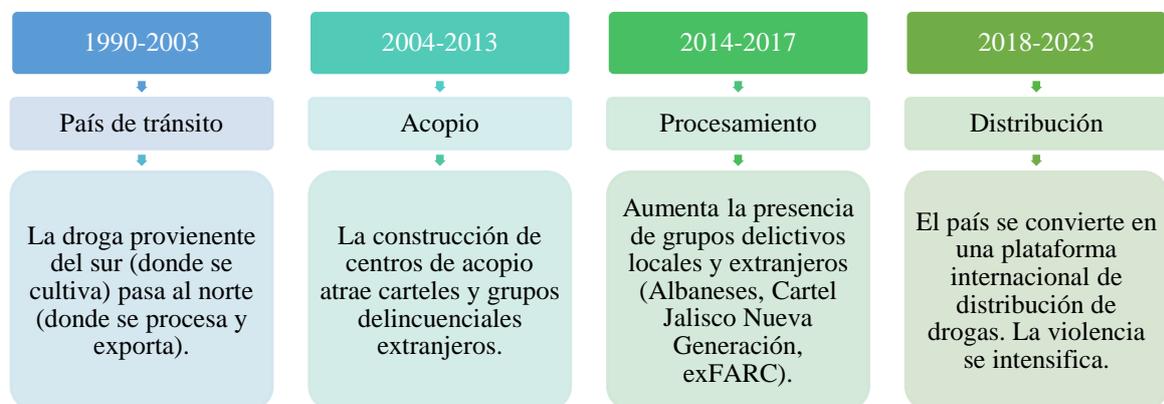
<sup>8</sup> No existe consenso general en la definición del crimen organizado, en parte porque cada país lo define de manera diferente de acuerdo con su historia y sus propias experiencias (Allum y Gilmour 2021, 7). En ese sentido, organizaciones internacionales han tratado de definir el fenómeno, aun cuando el resultado parece ser más como una definición diplomática que cubre todo. La ONU define un grupo delictivo organizado como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención [de Palermo] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (ONU 2004, 5). Y se vuelve transnacional cuando: “a) se comete en más de un Estado; b) se comete en un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado” (ONU 2004, 6).

control de rutas u otros delitos asociados al crimen transnacional (PADF 2023; Policía Nacional del Ecuador 2023a). Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década del 2010, se ha observado un incremento en la violencia en el país por tales razones.

### 3.2.1.1 Dinámica del narcotráfico en Ecuador entre 1990 y 2023

El país se inscribe en un entorno de incremento y diversificación de las manifestaciones de violencia y crimen que no únicamente responden a las condiciones internas, sino a la interacción con amenazas regionales vinculadas con el crimen organizado transnacional (PADF 2021). Esto a razón de que en los últimos 23 años, Ecuador pasó de ser un país de tránsito a una plataforma de distribución internacional de cocaína (Rodríguez y Mafla 2023, 11; Policía Nacional del Ecuador 2023a, 32) (ver Gráfico 3.3). En tal sentido a inicios de la década de 1990, Ecuador era considerado un lugar de tránsito de drogas, mientras Colombia era de los principales productores y exportadores de cocaína. No obstante, Colombia impulsó una campaña de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos que condujo a un efecto globo. El efecto globo ocurre cuando se reprime la producción de drogas en una región, y como resultado, la producción tiende a aumentar en otras (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020, 13).

**Gráfico 3.3. Evolución del narcotráfico en Ecuador entre 1990 y 2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en Rodríguez y Mafla (2023, 12).

Durante la década de los 2000, la falta de control en la frontera norte provocó una transfronterización que condujo a un desplazamiento de grupos colombianos hacia el territorio ecuatoriano, donde se dedicaron principalmente al almacenamiento de drogas, lo que atrajo a la par a organizaciones delictivas transnacionales como el Cartel de Sinaloa (Rodríguez y Mafla 2023, 11; PADF 2023, 7). En el periodo 2014-2017, el país se inserta en la etapa de procesamiento de droga, aparecen laboratorios en la zona fronteriza con

Colombia, incrementan las actividades relacionadas con la delincuencia común y el crimen organizado, que llevan a la aparición de grupos locales de delincuencia organizada.

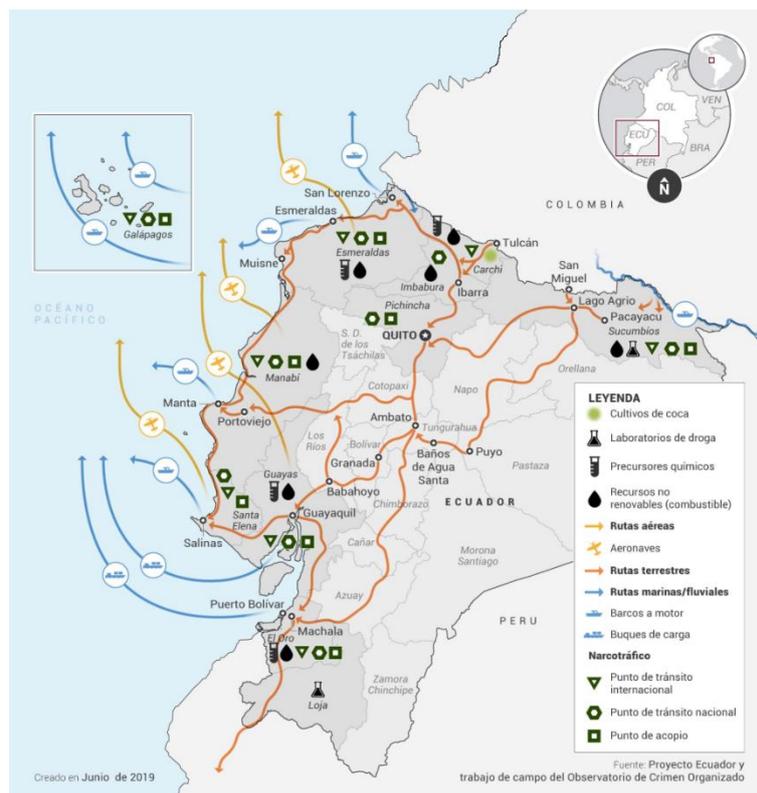
A partir del 2016, tras el proceso de paz en Colombia, se produjo una división de numerosos grupos del crimen organizado, lo que llevó a una reconfiguración del sistema socioeconómico del narcotráfico con una migración masiva de disidencias de las exFARC hacia las fronteras vecinas como Ecuador (Rodríguez y Mafla 2023, 12; PADF 2023, 7). Esta reestructuración atrajo también a grupos extranjeros de delincuencia organizada como la Mafia Albanesa y el Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), que pretendían movilizar cocaína hacia Centroamérica, Norteamérica y Europa. De manera que estos grupos transnacionales establecen alianzas, subcontrataciones y redes funcionales con bandas locales para facilitar el transporte de bienes y servicios ilegales, respondiendo a la creciente producción de cultivos de coca y producción de clorhidrato de cocaína en la región Andina, principalmente en Colombia, y su posterior comercialización en los mercados de consumo (Policía Nacional del Ecuador 2023a).

Ante este hecho, el país incrementa exponencialmente su participación en áreas como la producción, el refinamiento, el almacenamiento y el transporte de drogas ilícitas como la cocaína (Policía Nacional del Ecuador 2023a). De tal manera, el país llega a convertirse en una plataforma de envío de droga a los mercados internacionales, utilizando modalidades de tráfico marítimo (salida por puertos internacionales y artesanales), terrestre (salida por pasos fronterizos oficiales y no autorizados) y aéreo (salida por pistas clandestinas y no controladas).

Varios factores han llevado a que el país ocupe tal puesto privilegiado en la cadena de valor del narcotráfico (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020, 20; Policía Nacional del Ecuador 2023a, 27). Entre ellos están: su corta extensión territorial y una infraestructura vial que permite una movilización rápida entre fronteras y jurisdicciones internas; un perfil costanero navegable que permite el zarpe de embarcaciones desde cualquier punto; la dolarización y la relativamente baja bancarización que facilita el lavado de dinero y la transacción de actividades ilícitas; un suministro de combustibles a bajo costo; el reducido control en pasos fronterizos irregulares; y la falta de control en el territorio marítimo y aéreo que permite la salida de aeronaves y embarcaciones desde terminales portuarias, lo que facilita el envío de drogas a mercados internacionales.

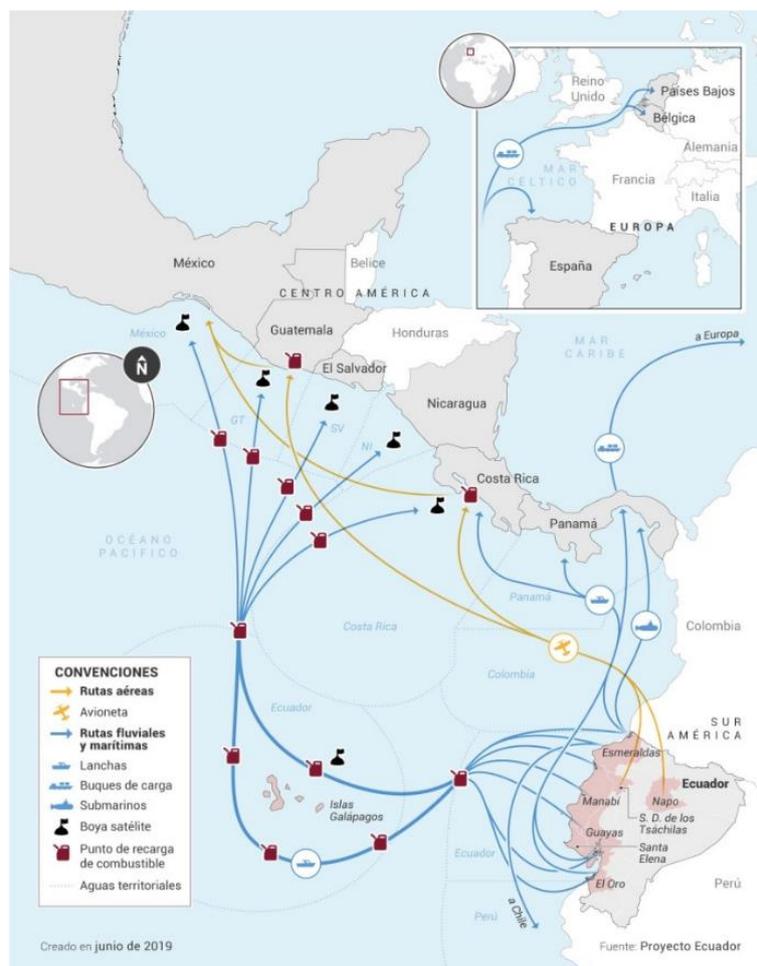
Dadas estas facilidades, las actividades de los grupos locales de delincuencia organizada vinculados al tráfico de drogas se han establecido a lo largo de rutas territoriales en el país (Rodríguez y Mafla 2023, 14). Existen dos rutas por las que la cocaína cruza por Ecuador (Bargent 2019). Una de ellas es la Ruta Pacífico Oriental, la cual se estima que provee el 74% de toda la cocaína introducida en América del Norte (Policía Nacional del Ecuador 2023a, 22). Esta ruta se extiende desde la frontera norte con Colombia, atraviesa Ecuador y alcanza las principales ciudades portuarias del país, las cuales ocupan diferentes roles en la cadena de valor del narcotráfico y registran distintas formas y niveles de violencia (ver Ilustración 3.1). Desde estas ciudades, se envían los narcóticos hacia Centroamérica, México, Estados Unidos y Europa (ver Ilustración 3.2). La otra ruta, la amazónica, cruza la provincia de Sucumbíos en la frontera con Colombia, y desde allí se dirige la droga hacia Brasil y otros países de la región.

**Ilustración 3.1. Rutas del narcotráfico por Ecuador (Ruta Pacífico Oriental)**



*Fuente:* Tomado de Bargent (2019).

### Ilustración 3.2. Rutas internacionales de narcotráfico en Ecuador



Fuente: Tomado de Bargent (2019).

En las rutas del narcotráfico dentro del país, algunas ciudades cumplen un rol de “bisagra”, es decir, donde la droga llega, se almacena y luego se redistribuye a los puertos para ser distribuida a mercados internacionales (Rodríguez y Mafla 2023, 15). En otras ciudades, por otro lado, se establecen “santuarios”, espacios donde las organizaciones delictivas tienen una presencia dominante, desplazando incluso al Estado. Estos santuarios suelen ubicarse preferentemente en puertos y aeropuertos, cerca de los puntos de acopio y salida de la droga. Ante este panorama, cada ciudad enfrenta amenazas al encontrarse en una de las principales rutas del narcotráfico.

#### 3.2.1.2 Evolución del crimen organizado vinculado al narcotráfico en Ecuador entre 1985 y 2023 y su incidencia en la violencia contemporánea

Entre 1985 y 2023, se ha evidenciado la evolución y consolidación del crimen organizado relacionado al narcotráfico en Ecuador<sup>9</sup>. En el país, se identifica dos tipos de organizaciones:

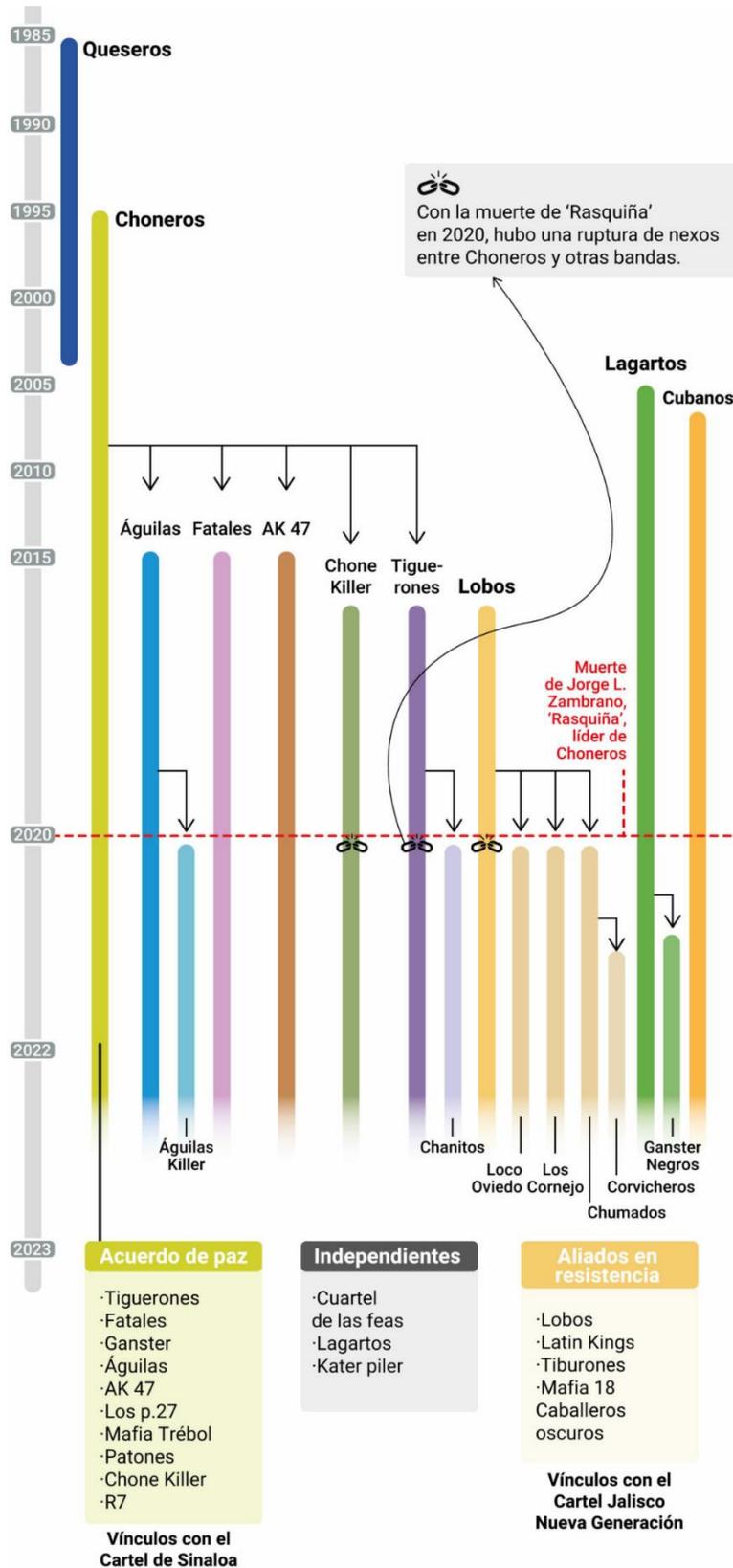
<sup>9</sup> Ecuador, *Decreto Ejecutivo III*, Registro Oficial 474, Suplemento, 10 de enero de 2024.

grupos de delincuencia organizada (GDOs) transnacionales que operan en el país y grupos de delincuencia organizada ecuatorianos (Policía Nacional del Ecuador 2023a). Los primeros incluyen al Cártel de Sinaloa, la Mafia Balcánica, y el Cártel Jalisco Nueva Generación. Para el 2023, se identifica para los segundos por lo menos 22 grupos locales. Estos grupos de delincuencia organizada son: Águilas, Águilas Killer, AK47, Caballeros Oscuros, Chone Killers, Choneros, Corvicheros, Cuartel de las Feas, Cubanos, Fatales, Gánster, Kater Piler, Lagartos, Latin Kings, Lobos, Los P.27, Los Tiburones, Mafia 18, Mafia Trébol, Patrones, R7, y Tiguerones.

Desde 2003, el Cártel de Sinaloa, un grupo delictivo mexicano, ha estado presente en Ecuador, mediante emisarios o representantes para coordinar el envío de droga utilizando diversos métodos de transporte hacia Centroamérica y Norteamérica (Policía Nacional del Ecuador 2023a, 83). Para este propósito, el cártel ha establecido alianzas con organizaciones locales para facilitar el transporte de drogas desde Colombia hacia los mercados de consumo de cocaína, aprovechando su conocimiento del territorio y las aguas ecuatorianas. Por otro lado, se estima que la Mafia Balcánica ha estado presente en Ecuador desde 2009 para coordinar el envío de droga hacia Europa (Policía Nacional del Ecuador 2023a, 85). Para este fin, esta organización criminal regula y ejecuta todos los eslabones del narcotráfico al contratar los servicios logísticos para la salida de la droga con el mejor oferente que asegure su llegada a los países de consumo. Finalmente, el Cártel de Jalisco Nueva Generación, otro grupo delictivo mexicano, ha estado presente en el país desde la segunda mitad de los años 2010, a través de emisarios para coordinar el envío de droga hacia Centroamérica y Norteamérica (Policía Nacional del Ecuador 2023a, 88-89). A diferencia de los otros dos grupos criminales transnacionales, este grupo ha demostrado una tendencia a formar alianzas volátiles con las organizaciones locales.

En un contexto histórico, la primera aparición de un grupo delictivo organizado en Ecuador fue en 1985 con el surgimiento de los Queseros, quienes se dedicaban al microtráfico en la costa ecuatoriana (Primicias 2024). La Ilustración 3.3 muestra este inicio de la evolución de los grupos de delincuencia organizada locales. En segunda mitad de los años 1990, surgieron los Choneros, liderados por Jorge Véliz España, alias “Teniente España”, cuya base estaba en Chone, Manabí. La rivalidad entre los Queseros y los Choneros se intensificó en 2005, desencadenando una violenta disputa que resultó en la eliminación de los primeros y la consolidación de los segundos como el grupo criminal dominante.

**Ilustración 3.3. Evolución de los grupos delictivos organizados locales en Ecuador, 1985-2023**



Fuente: Tomado de Primicias (2024).

Bajo el liderazgo de Jorge Luis Zambrano, alias “Rasquiña”, los Choneros se convirtieron en la organización criminal más poderosa del país, extendiendo su influencia y creando una red de grupos subsidiarios entre 2014 y 2020, incluyendo Águilas, Fatales, AK47, Chone Killers, Tiguerones y Lobos (Primicias 2024). Aunque Zambrano y otros líderes fueron capturados en 2011, la banda continuó operando desde la cárcel, controlando el entorno criminal y eliminando a grupos rivales como los Cubanos. Sin embargo, el asesinato del líder de los Choneros en diciembre de 2020, tras meses de su liberación por una reducción de pena, dejó un vacío de poder dentro de la organización (Dalby 2023).

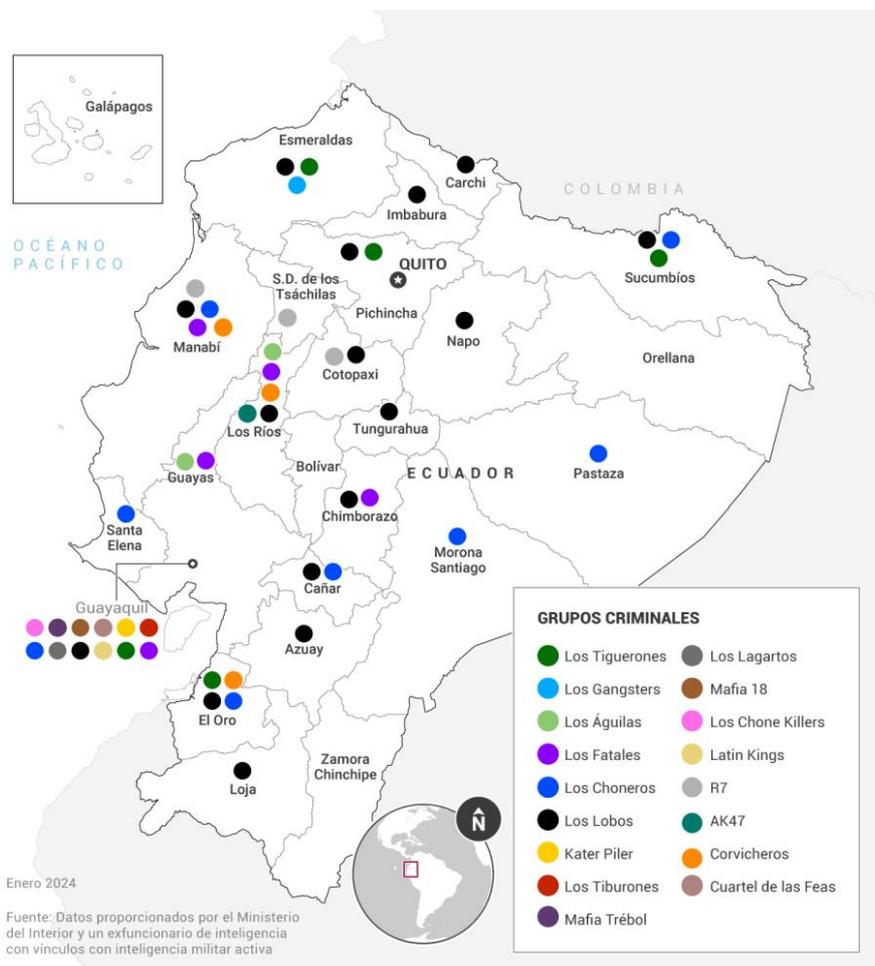
El liderazgo de los Choneros pasó entonces a Adolfo Macías Villamar alias “Fito”. Ante la pugna de poder por el liderazgo de la organización, los líderes de las facciones de Chone Killers, Tiguerones y Lobos, financiadas por el narcotraficante Leandro Norero, formaron una alianza y rompieron nexos con su antiguo aliado, generando una ola de violencia y asesinatos en el país (Dalby 2024). Aunque Norero y “Fito” iniciaron la negociación de un acuerdo de paz a finales de 2022 que se habría concretado a inicios de 2023, la organización de los Lobos se negó a participar en el acuerdo, lo que ha mantenido a esta agrupación en conflicto con sus antiguos aliados, así como la violencia en el país.

Para el 2023, estos grupos locales se dividían en tres subgrupos (Primicias 2024). Por un lado, se encuentran los aliados a los Choneros, que forman parte de un aparente acuerdo de paz y colaboran con el Cartel de Sinaloa. Por otro lado, se encuentran los grupos identificados por la Policía Nacional como “aliados en resistencia”, liderados por los Lobos. Este conjunto de organizaciones opera en colaboración con el Cartel Jalisco Nueva Generación. Finalmente, se encuentra el conjunto de organizaciones independientes, las cuales operan por su cuenta y en territorios más pequeños y marcados.

El creciente número de grupos delictivos organizados muestra la velocidad de fragmentación del panorama criminal en el país, con nuevos grupos que se desprendieron de estructuras criminales antes cohesionadas como los Choneros. La Ilustración 3.4 muestra más reciente actualización de la distribución territorial de grupos delictivos organizados en Ecuador (Austin 2024). Los grupos que sobresalen por el mayor alcance de sus operaciones en el territorio ecuatoriano son los Choneros y los Lobos. Tiguerones, Lagartos y Fatales son otros grupos que cuentan con una presencia extendida en el país, aunque con mayor concentración en las provincias de Guayas y Esmeraldas. Solo cuatro provincias del país (Bolívar,

Galápagos, Orellana y Zamora Chinchipe) no tienen la presencia de un grupo de delincuencia organizada. En el resto del territorio nacional, existe por lo menos un grupo.

**Ilustración 3.4. Distribución territorial de grupos delictivos organizados en Ecuador a enero de 2024**



*Fuente:* Tomado de Austin (2024).

Además, en tal distribución territorial, cada grupo criminal lleva a cabo diferentes actividades delictivas según su rol y dominio de los eslabones de la cadena de valor del narcotráfico. En tal sentido, además de prestar servicios en la cadena de valor a organizaciones criminales transnacionales, ese conjunto de actividades no constituye la única ocupación de los grupos criminales locales (Primicias 2023b). Con el objetivo de asegurar recursos y facilitar su rol en el tráfico de drogas, los grupos delictivos han llevado a cabo una serie de delitos subsidiarios y habilitantes en la cadena de valor del narcotráfico. Estos delitos, que varían según el control territorial que ejercen sobre diferentes áreas del país, incluyen sobornos, robos, extorsiones, sicariato, tráfico de armas, tráfico de hidrocarburos, asesinatos y secuestros (Policía Nacional del Ecuador 2023a; PADF 2023). De esta manera, el narcotráfico no solo ha posibilitado

estos delitos adicionales, sino que también ha contribuido a su proliferación en la cadena de valor, fomentando un entorno criminal más complejo y peligroso.

En vista de la dinámica criminal alrededor del narcotráfico, desde la segunda mitad de los años 2010, el país ha experimentado un aumento en la violencia que se refleja en un crecimiento exponencial de las muertes violentas. De manera que entre 2019 y 2022, según sostuvo el exministro del Interior Juan Zapata, el 83% de los homicidios intencionales estuvieron relacionados al narcotráfico (Baki y Solís 2023). En un entorno de proliferación de organizaciones criminales, las luchas de poder por el control de la cadena de valor del narcotráfico y el control de las plazas del microtráfico en las ciudades portuarias del país han desencadenado tal nivel de violencia sin precedentes (Policía Nacional del Ecuador 2023a; PADF 2023; Carrión 2023; 2022; Andrade 2023). Esta confrontación entre grupos criminales ocurre particularmente por el control del tráfico de cocaína, el cual ocupa un monopolio con relación al narcotráfico en el país, dada su rentabilidad internacional y local respecto a otras drogas ilícitas (PADF 2023, 21; Policía Nacional del Ecuador 2023a, 52).

La creciente incidencia de muertes violentas en el país se ve exacerbada aún más por el acceso de los grupos criminales a armas de fuego (PADF 2023, 37-38). Este hecho se deriva en parte de la modificación del método de pago de las organizaciones, principalmente mexicanas, a las locales mediante dos métodos. El primero implica el suministro de armas largas para sostener las disputas locales o internas entre las organizaciones criminales, mientras que el segundo implica la entrega de cocaína, heroína o nuevas sustancias psicoactivas ilícitas para refinanciamiento interno. En consecuencia, la mayoría de los homicidios intencionales son atribuidos al uso de armas de fuego (PADF 2023, 45). Esto se debe, además, a la facilidad de acceso a armas de fuego por un déficit de control en las fronteras del país.

### **3.2.2 La metamorfosis del homicidio intencional en Ecuador entre 2017 y 2023**

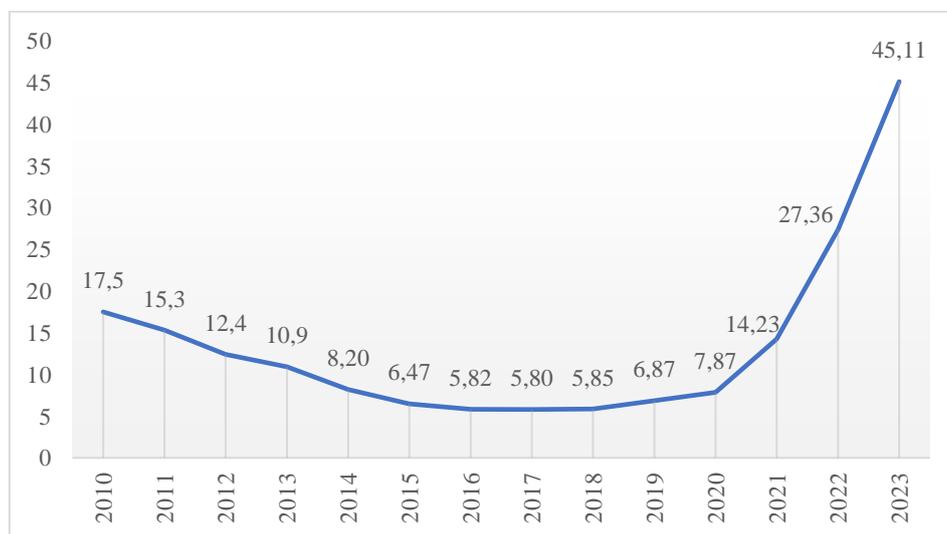
En función de la disponibilidad de datos en el periodo 2017-2023, la caracterización fenomenológica del homicidio intencional se realiza a continuación a partir de: el lugar del hecho (provincia, cantón, áreas específicas), el tipo de arma utilizada y las motivaciones<sup>10</sup>. Empezando por la evolución de la tasa de homicidios intencionales, se tiene que pese al

---

<sup>10</sup> Dada la disponibilidad de datos públicos se realizó la caracterización del homicidio intencional a partir de los mencionados elementos. Otros elementos que habría permitido ampliar la caracterización, pero que no estuvieron disponibles al público fueron: sexo de la víctima, su edad, etnia, estado civil, nacionalidad, discapacidad, profesión registrada, nivel de instrucción, y antecedentes penales.

decrecimiento sostenido de la tasa de casi 12 puntos entre 2010 (17,50) y 2017 (5,80) en Ecuador, a partir del año 2018 se dio un incremento de la tasa (ver Gráfico 3.4). Entre 2017 y 2023, la tasa pasó de 5,8 a 45,11, representando un incremento del 678%. En 2023, se registró la tasa de homicidios intencionales más alta en el país, y a la vez se situó como la más alta de América Latina (Manjarrés y Newton 2024). El mayor incremento en términos porcentuales ocurrió entre 2021 y 2022, el cual fue de 93,35%, mientras el mayor incremento en términos absolutos sucedió entre 2022 y 2023, pasando de 4.823 en 2022 a 8.009 en 2023. Esto ha llevado a Ecuador a posicionarse como el país con la tasa de homicidios intencionales en mayor crecimiento en la América Latina y el Caribe (Instituto Igarapé 2023; González 2023a).

**Gráfico 3.4. Evolución de la tasa de homicidios intencionales en Ecuador, 2010-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio del Interior (2018), Policía Nacional del Ecuador (2023b; 2024) e INEC (2024).

*Nota:* Los datos de la evolución de la tasa de homicidios intencionales entre 2010 y 2013 fueron tomados del Ministerio del Interior, mientras los datos entre 2014 y 2023 fueron reconstruidos a partir de datos solicitados a la Policía Nacional sobre el número de homicidios intencionales a nivel nacional, y datos recolectados de las proyecciones poblacionales actualizadas realizadas por el INEC.

Una vez expuesta la evolución de la tasa nacional del homicidio intencional, se puede desagregar la tasa de acuerdo con las cuatro categorías de delito tipificadas en el país que componen el homicidio intencional como se muestra en la Tabla 3.1. La tabla también presenta la desagregación del número de homicidios intencionales por tipo de delito. Se observa que el asesinato es el delito más prevalente a nivel nacional en el periodo 2017-2023, seguido por el homicidio, el femicidio y el sicariato. El delito de asesinato pasó de 745 y una tasa de 4,45 por cada cien mil habitantes en 2017 a 7.461 y una tasa de 42,03 en 2023. La proporción del delito de asesinato corresponde al 65% del total de homicidios intencionales

en 2017, aumentando progresivamente hasta alcanzar el 93% en 2023. Por el lado de los otros delitos, mientras el número y tasa de femicidios y sicariatos fluctuaron en el periodo, los del homicidio solo tendieron al alza.

**Tabla 3.1. Desagregación categórica del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023**

Año	Población	Total Homicidios Intencionales		Asesinatos		Femicidios		Homicidios		Sicariatos	
		#	Tasa	#	Tasa	#	Tasa	#	Tasa	#	Tasa
2017	16.726.458	970	5,80	745	4,45	100	0,60	121	0,72	4	0,02
2018	17.001.917	995	5,85	710	4,18	66	0,39	209	1,23	10	0,06
2019	17.274.765	1.187	6,87	894	5,18	62	0,36	225	1,30	6	0,03
2020	17.441.087	1.372	7,87	1.026	5,88	73	0,42	262	1,50	11	0,06
2021	17.527.894	2.496	14,24	2.147	12,25	70	0,40	259	1,48	20	0,11
2022	17.629.765	4.823	27,36	4.364	24,75	82	0,47	331	1,88	46	0,26
2023	17.753.606	8.009	45,11	7.461	42,03	99	0,56	417	2,35	32	0,18
<b>Total muertes</b>		19.852		17.347		552		1.824		129	

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

*Nota:* Los valores de la población anual nacional corresponden a la actualización de estimaciones y proyecciones de población del INEC (2024).

En cuanto al lugar de cometimiento del homicidio intencional, en todas las provincias a excepción de Cañar y Galápagos existió un incremento en el número de homicidios en el periodo 2017-2023 (ver Tabla 3.2). En las siete provincias de la región Costa, se observa el mayor incremento de homicidios intencionales, encabezado por Guayas. De tal manera, la provincia del Guayas se consolidó como la más violenta del país durante todo el periodo, al registrar un aumento significativo de homicidios intencionales, pasando de 284 en 2017 a 3.764 en 2023, y sumando un total de 8.496 homicidios. En cuanto al número acumulado de homicidios intencionales en el periodo 2017-2023, a Guayas le sigue las provincias de Manabí (2.100), Los Ríos (2.002), Esmeraldas (1.420), El Oro (1.291), Pichincha (1.253), Santo Domingo de los Tsáchilas (560) y Santa Elena (457)<sup>11</sup>.

**Tabla 3.2. Número de homicidios intencionales por provincias en Ecuador, 2017-2023**

Provincia	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total periodo
Azuay	44	38	24	33	59	74	56	328
Bolívar	7	12	9	12	7	12	24	83
Cañar	8	4	6	18	45	93	8	182

<sup>11</sup> La tasa de homicidios por provincia y cantón no pudo ser calculada por la falta de actualización de las proyecciones poblacionales (ajustadas) para el periodo 2017-2023. Solo existen datos de la proyección poblacional anual nacional para ese periodo.

Carchi	5	8	5	7	6	12	67	110
Chimborazo	9	15	13	13	15	15	25	105
Cotopaxi	21	11	28	28	47	30	32	197
El Oro	55	55	87	95	146	293	560	1.291
Esmeraldas	62	79	67	80	151	522	459	1.420
Galápagos	1	0	0	1	0	0	0	2
Guayas	284	291	409	528	1.193	2.027	3.764	8.496
Imbabura	14	24	26	22	22	16	26	150
Loja	12	11	9	10	10	26	30	108
Los Ríos	77	94	111	110	197	416	997	2.002
Manabí	102	84	114	123	200	525	952	2.100
Morona Santiago	6	8	10	11	6	9	30	80
Napo	6	2	2	3	5	18	15	51
Orellana	12	20	9	5	11	23	54	134
Pastaza	2	5	9	2	8	8	30	64
Pichincha	129	133	157	159	160	220	295	1.253
Santa Elena	13	8	8	15	46	117	250	457
Santo Domingo de los Tsáchilas	31	36	27	36	71	207	152	560
Sucumbíos	37	32	30	33	40	82	97	351
Tungurahua	14	12	17	18	21	43	32	157
Zamora Chinchipe	6	7	2	1	6	3	12	37
Zona No Delimitada	13	6	8	9	24	32	42	134
<b>Total Nacional</b>	<b>970</b>	<b>995</b>	<b>1.187</b>	<b>1.372</b>	<b>2.496</b>	<b>4.823</b>	<b>8.009</b>	<b>19.852</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

Por el lado de cometimiento del homicidio intencional a nivel cantonal, no es sorprendente que los cantones por los que pasa la ruta de la droga registren el mayor número de homicidios en el país (ver Tabla 3.3). De la tabla, se observa que Guayaquil es el cantón con el mayor número de homicidios intencionales en el periodo 2017-2023. En el periodo 2021-2023, los homicidios ocurridos en el cantón Guayaquil superaron a todos los de los siguientes nueve cantones.

**Tabla 3.3. Porcentaje de homicidios intencionales por cantones de la Ruta Pacífico Oriental, 2017-2023**

Cantones	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Duran	11	27	28	49	75	121	451
Esmeraldas	19	28	24	34	84	381	306
Guayaquil	178	168	269	329	865	1.420	2.320
Machala	24	17	31	42	66	130	239
Manta	20	22	13	30	43	90	261
Milagro	10	10	25	29	49	101	152
Portoviejo	23	12	23	12	27	96	247
Quevedo	15	19	27	38	74	176	277

Quito	110	124	135	144	142	200	264
Santo Domingo	25	31	24	30	66	192	112
<b>Total 10 cantones</b>	<b>435</b>	<b>458</b>	<b>599</b>	<b>737</b>	<b>1.491</b>	<b>2.907</b>	<b>4.629</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>970</b>	<b>995</b>	<b>1.187</b>	<b>1.372</b>	<b>2.496</b>	<b>4.823</b>	<b>8.009</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

En cuanto al área de cometimiento de homicidios intencionales, los eventos suscitados en el área urbana pasaron del 63,0% en 2017 al 81,8% del total en 2023 (ver Tabla 3.4). Ante este crecimiento, los eventos de homicidio intencional en el área rural decrecieron del 37,0% en 2017 al 18,2% en 2023. Esto implica que el homicidio intencional tuvo una ocurrencia predominante en el área urbana con una tendencia al alza en ese periodo.

**Tabla 3.4. Área de cometimiento del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023**

Área del hecho	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rural	37,0%	32,9%	31,8%	27,5%	20,4%	18,1%	18,2%
Urbano	63,0%	67,1%	68,2%	72,5%	79,6%	81,9%	81,8%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

En el periodo 2017-2023, los cinco lugares de mayor cometimiento del homicidio intencional fueron en la vía pública, casas/villas, Centros de Rehabilitación Social (CRS), fincas y terrenos baldíos (ver Tabla 3.5). La vía pública fue el sitio donde más ocurrieron los homicidios intencionales a nivel nacional, al pasar del 45,9% de eventos en 2017 al 68,2% de eventos en 2023. Mientras el porcentaje de eventos de homicidio creció en la vía pública en ese periodo y el de eventos en los otros lugares mencionados decreció, el porcentaje de eventos en los CRS fluctuó. Es decir, el porcentaje de eventos creció hasta 2021, alcanzado el 13,5% del total, cuando ocurrieron cuatro masacres en los CRS (Primicias 2022).

**Tabla 3.5. Lugares de mayor cometimiento del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023**

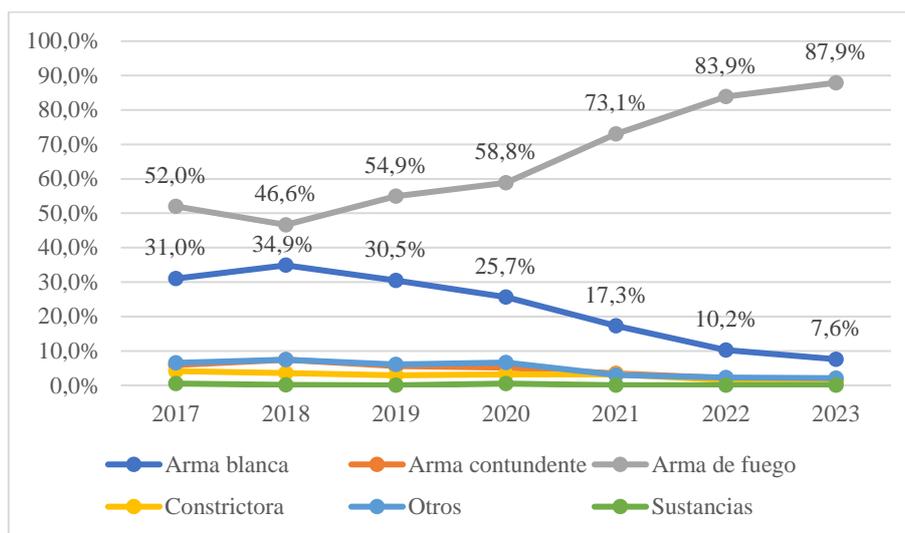
Lugar	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vía pública	45,9%	47,7%	50,7%	51,0%	51,3%	63,0%	68,2%
Casa/villa	26,5%	26,1%	21,3%	23,2%	16,7%	15,1%	12,0%
Centros de Rehabilitación Social	0,8%	1,5%	2,7%	3,7%	13,5%	3,3%	0,9%
Finca	5,5%	4,9%	6,2%	4,8%	3,5%	2,4%	1,6%
Terreno baldío	3,1%	3,1%	4,2%	2,6%	1,6%	2,0%	2,4%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

Entre 2017 y 2023, las armas de fuego fueron el principal medio empleado para el cometimiento de homicidios intencionales, muy por encima de cualquier otro tipo de arma (ver Gráfico 3.5). De tal manera, el porcentaje del uso de armas de fuego en el cometimiento

de homicidios intencionales creció del 52,0% al 87,9% del total de homicidios. De ahí que el alto nivel de violencia letal en el país puede ser influenciado por el acceso a armas de fuego y su uso indebido. No obstante, el factor determinante no es sólo la disponibilidad de armas de fuego, sino más bien la debilidad de la supervisión y el control, y la impunidad asociada (UNODC 2023, 12).

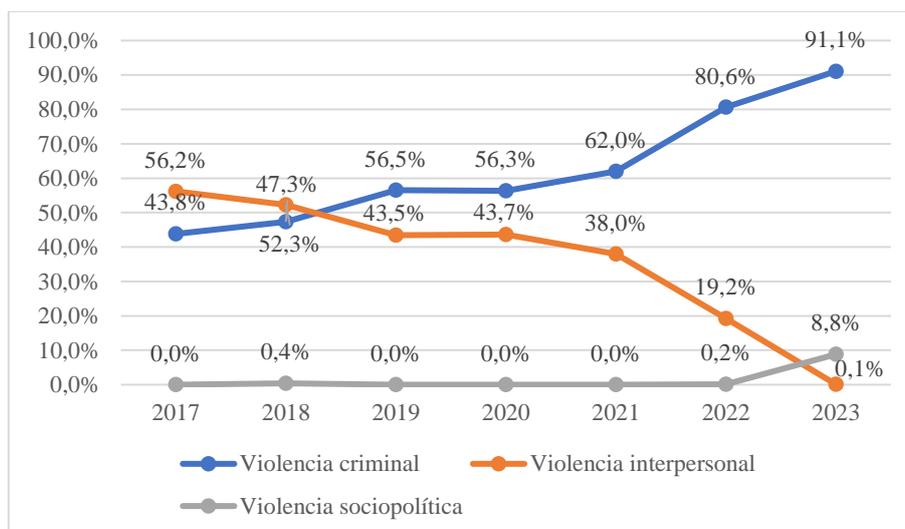
**Gráfico 3.5. Porcentaje de homicidios intencionales por tipo de arma utilizada en Ecuador, 2017-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

En el periodo 2017-2023, la violencia criminal paso a ser la principal motivación del cometimiento del homicidio intencional a nivel nacional (ver Gráfico 3.6). Mientras la violencia interpersonal fue la principal motivación en 2017 y 2018, para los próximos cinco años la violencia criminal lo fue. La violencia criminal en el cometimiento del homicidio intencional creció del 43,8% en 2017 al 91,1% en 2023, con relación al total nacional. Así, alrededor de nueve de cada 10 homicidios intencionales tuvieron como motivación la violencia criminal en 2023. En este periodo, por lo tanto, se puede observar un cambio drástico en la lógica de la motivación del homicidio intencional en el país.

**Gráfico 3.6. Comparativo de las motivaciones del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

En el periodo 2017-2023, la delincuencia común, como parte de la violencia criminal, fue la principal presunta motivación y en mayor crecimiento del cometimiento del homicidio intencional a nivel nacional (ver Tabla 3.6). Esta presunta motivación pasó del 42,5% en 2017 al 89,7% en 2023 con relación al total nacional. La violencia comunitaria y la violencia intrafamiliar, como la segunda y tercera principales presuntas motivaciones, decrecieron en el periodo mencionado con relación al total nacional. Las otras presuntas motivaciones como la delincuencia transnacional, la violencia sexual, sicopatologías y el terrorismo se mantuvieron individualmente por debajo del 1,7% respecto al total nacional entre 2017 y 2023.

**Tabla 3.6. Comparativo de las presuntas motivaciones del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023**

Motivación	Presunta motivación	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Violencia criminal	Delincuencia común	42,5%	46,9%	56,2%	55,7%	59,0%	78,9%	89,7%
	Transnacional	1,3%	0,4%	0,3%	0,7%	3,0%	1,7%	1,3%
Violencia interpersonal	Violencia comunitaria	39,7%	40,2%	33,3%	33,2%	32,7%	16,0%	7,3%
	Violencia intrafamiliar	16,0%	11,5%	9,6%	9,4%	5,0%	3,0%	1,5%
	Violencia sexual	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
	Sicopatologías	0,2%	0,2%	0,2%	0,8%	0,2%	0,1%	0,0%
Violencia sociopolítica	Terrorismo	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

En el periodo 2017-2023, las amenazas y el microtráfico, como parte de la delincuencia común, y las riñas, como parte de la violencia comunitaria, fueron las principales presuntas motivaciones observadas del cometimiento del homicidio intencional a nivel nacional (ver Tabla 3.7). Mientras la tercera motivación decreció en el periodo, las dos primeras crecieron con relación al total nacional de homicidios intencionales. En tal sentido, las riñas pasaron de representar el 22,5% en 2017 al 4,5% en 2023 de los homicidios intencionales, mientras las amenazas y el microtráfico pasaron de representar el 18,2% y 6,1% en 2017 al 48,0% y 34,2% en 2023, respectivamente. Por otro lado, el porcentaje de robos a personas y motivaciones sentimentales decreció en ese periodo.

**Tabla 3.7. Comparativo de las principales presuntas motivaciones observadas del homicidio intencional en Ecuador, 2017-2023**

Presunta motivación	Presunta motivación observada	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Delincuencia común	Amenaza	18,2%	25,7%	35,6%	18,1%	16,7%	31,5%	48,0%
	Tráfico interno de drogas (microtráfico)	6,1%	1,7%	3,2%	22,2%	31,8%	38,4%	34,2%
	Robo a personas	8,8%	10,6%	10,9%	9,2%	6,0%	5,4%	4,6%
Violencia comunitaria	Riñas	22,5%	26,8%	22,0%	22,5%	24,6%	9,9%	4,5%
Violencia intrafamiliar	Sentimental	11,6%	7,5%	6,4%	6,6%	3,2%	2,3%	1,1%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023b) y Ministerio del Interior (2024).

En resumen, varios cambios sucedieron entre el periodo 2009-2017 y el 2017-2023 con respecto al fenómeno del homicidio intencional en el país. El primero es el crecimiento exponencial de homicidio intencional, sobre todo en cuanto a la tipología penal del asesinato, seguido por el homicidio. El segundo es la prevalencia de su cometimiento en la región Costa, particularmente en los cantones de la Ruta del Pacífico Oriental del tráfico de cocaína. El tercero es el uso de armas de fuego como principal medio para el cometimiento del homicidio intencional. El cuarto es el cambio en la motivación del homicidio intencional reflejado en el paso de la violencia interpersonal a la violencia criminal.

### **3.3 La política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador entre 2007 y 2017**

La política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en el país fue construida desde la administración gubernamental 2007-2009 por medio de la

institución de varios objetivos e instrumentos. A partir del periodo de gobierno comprendido entre 2007-2009, los asuntos de seguridad empezaron a ser concebidos en Ecuador como una problemática de carácter nacional. En primera instancia, se evidencia una apropiación de la temática de seguridad integral. Posteriormente, se produjo la incorporación de la seguridad ciudadana como problema de políticas públicas, en un contexto predominante de delincuencia común y violencia comunitaria localizadas en zonas urbanas conflictivas. Previo a la incorporación de la seguridad ciudadana como problema de políticas a nivel nacional, en el país se dio tal hecho desde los gobiernos locales desde inicios de los años 2000, en un contexto de escalamiento de la violencia urbana a partir de la década de 1990 (Córdova 2018, 217).

De esa manera, se empezó a impulsar a inicios de la primera década del 2000 varias iniciativas locales en temas de seguridad ciudadana en Ecuador (Córdova 2018, 220-222). En Cuenca, el municipio planteó el fortaleciendo de un consejo consultivo y directivo enfocado en formular políticas de seguridad. En Guayaquil, el municipio llevó a cabo el programa Más Seguridad, dirigido a mejorar la capacidad policial mediante la dotación de insumos de comunicación y vehículos. En Quito, se empezó a configurar de manera más articulada un conjunto de acciones dirigidas a abordar los problemas de violencia urbana que la ciudad venía experimentando. Mientras en las administraciones de Jamil Mahuad (1992-1998) y Roque Sevilla (1998-2000) se llevaron a cabo medidas de control del orden público y acciones preventivas, en la administración de Paco Moncayo (2000-2009) emerge el proceso de diseño de las políticas de seguridad ciudadana en Quito.

A nivel del gobierno central, las políticas de seguridad ciudadana fueron concebidas en sus inicios desde un sentido estructural, es decir, bajos los preceptos del paradigma de la seguridad ciudadana (MICS 2011). Este paradigma no solo cambia la concepción militar de la seguridad nacional, sino que también vincula los problemas de violencia y crimen con temas más amplios, como la convivencia y la participación ciudadana. En esta perspectiva, se identificaron una serie de factores desencadenantes de la violencia y el crimen, como la pobreza, el desempleo, la marginación, la segregación socioespacial, entre otros.

Varios de los principales instrumentos de la política se encuentran enumerados en la Tabla 3.8, según aquellos identificados por Castro-Aniyar, Jácome, y Mancero (2015), Cuesta Holguín (2017) y Andrade De Santiago (2019). Uno de los primeros instrumentos de autoridad constituyentes de la política fue la Constitución del Ecuador de 2008, la cual por

medio del artículo 393 anuncia que el Estado garantizará la seguridad humana a través de acciones integradas para el aseguramiento de la convivencia pacífica de la población, la prevención de formas de violencia y discriminación y el cometimiento de infracciones y delitos. Esta obligación de protección de la población se concreta normativamente en la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009, la cual redefine la protección de las personas y las garantías en torno al concepto de seguridad integral, donde la noción de seguridad ciudadana adquiere un rol importante para el desarrollo de acciones de seguridad. Según el artículo 23 de esta ley, la seguridad ciudadana se define como una política de Estado que tiene como objetivos garantizar los derechos humanos, promover una vida libre de violencia y delincuencia, reducir la delincuencia, proteger a las víctimas y mejorar la calidad de vida de la población.

**Tabla 3.8. Instrumentos destacados de la política de seguridad ciudadana del Ecuador, periodo 2007-2017**

<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010-2009-2013 y 2013-2017. Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013 y 2014-2017. Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2013-2017 Sistema David de la Policía Nacional 2012. Campañas comunicacionales de las instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad.	Constitución de la República 2008. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2010. Código Orgánico Integral Penal 2014. Ley, Reglamento y Decreto 749 de 2011 sobre control de armas de uso civil. Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009, su Reglamento 2010, y su Reforma 2014.	Proyectos de inversión: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de legalización de pandillas por el MIES 2007.</li> <li>• Programa de erradicación de la comercialización de bienes sin respaldo documental (Plan anti-cachinerías) 2009.</li> <li>• Programa de erradicación de la violencia familiar, de género y contra la niñez y adolescencia 2009.</li> <li>• Construcción de Centros de rehabilitación Social: Regional Guayas, Sierra Centro Norte y Sierra Centro Sur 2010.</li> <li>• Plan de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador 2010.</li> </ul>	Ministerio del Interior. Policía Nacional y sus unidades especializadas contra el crimen. Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS). Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC). Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN). Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). Consejo de Seguridad Pública y del Estado.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa “Más Buscados” 2011.</li> <li>• Inicio de construcción de UPCs y UVCs a nivel nacional 2013.</li> </ul>	
--	--	---	--

*Fuente:* Elaboración propia con base a Castro-Aniyar, Jácome, y Mancero (2015), Cuesta Holguín (2017) y Andrade De Santiago (2019).

Otros de los instrumentos de autoridad fundamentales del diseño de la política es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010. Varios artículos de este código establecen las competencias de los gobiernos locales en seguridad. Además de esto, este instrumento de autoridad facilitó la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, como los de Quito y Cuenca, para atender al fenómeno de la violencia desde la seguridad ciudadana.

La Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública del Estado de 2014, como uno de los instrumentos de autoridad pilares de la política, agregó que las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que competen a la Policía Nacional en materia de protección interna, mantenimiento y control del orden público y seguridad ciudadana. Esto no solo en casos de grave conmoción interna por medio de declaratorias de Estado de excepción. Así también, instrumentos como la ley, el reglamento y el decreto 749 de 2011 sobre el control de armas componen la política aportaron al diseño de la política. Por último, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) vigente desde agosto de 2014 incluyó 77 nuevas infracciones, como el sicariato, y endureció las penas de varios delitos, completando así el marco legal en materia de seguridad y control del orden público.

En cuanto a los instrumentos de nodalidad, se destacan los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Nacionales de Seguridad. Por un lado, los tres Planes de Desarrollo en el periodo 2007-2017 esbozan de manera general las estrategias relacionadas al manejo de la seguridad ciudadana desde una perspectiva integral, la participación de la ciudadanía en la definición de programas, y la asociación entre el gobierno nacional, gobiernos locales y la ciudadanía para el combate a la violencia y al crimen (SNP 2007; 2009; 2013). Por otro lado, los Planes Nacionales de Seguridad de 2011-2013 y 2014-2017 contextualizaron el entorno de violencia y crimen del país y planteron campos de acción como: seguridad ciudadana y justicia, defensa y relaciones internacionales, inteligencia estratégica, gestión de riesgos, y soberanía tecnológica y ciencia (MICS 2014, 25). Bajo la concepción de seguridad integral, la seguridad ciudadana es planeada como un ámbito de la política.

El Plan Nacional de Seguridad de 2011-2013 hace un planteamiento explícito de la existencia de una política de seguridad integral (MICS 2014, 85). La concepción de seguridad es replanteada a partir de una perspectiva holística e integral, yendo más allá de las concepciones de seguridad nacional y pública. La integralidad se entiende desde el aseguramiento y resguardo de los derechos y libertades, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, así como la reducción de vulnerabilidades, la prevención y la respuesta a riesgos y amenazas (MICS 2011,14). Esta concepción de seguridad integral tiene relación con el planteamiento de la seguridad humana, y más específico con la seguridad ciudadana, que se centra en el individuo y comprende aspectos de necesidad a ser atendidos por el Estado.

En cuanto a los objetivos de la política, se destaca que el Plan Nacional de Desarrollo sirve como el principal instrumento para articular los objetivos y metas de las diferentes instituciones gubernamentales (SNP 2007; 2009; 2013). En este sentido, los principales objetivos y metas establecidos en relación con la política de seguridad ciudadana se centran en promover una cultura de paz y convivencia ciudadana, así como en prevenir y controlar la delincuencia común y organizada. Las metas a alcanzar están principalmente enfocadas en la reducción de la tasa de homicidios intencionales.

Por el lado de los instrumentos de organización, la regulación nacional dispone que la autoridad en seguridad ciudadana recae en el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, mientras que la ejecución de medidas en ese ámbito es responsabilidad de la Policía Nacional. Mientras tanto los gobiernos autónomos descentralizados están encargados de la prevención de la violencia en el marco de sus competencias, y también de la coordinación de acciones con las entidades de control por medio de los consejos locales de seguridad (Rodríguez y Mafla 2023). En tal sentido, la política de seguridad ciudadana tiende a concebirse desde una perspectiva de gobernanza colaborativa, con el fin de prevenir y reducir los homicidios intencionales en el país, con la colaboración de otras entidades estatales del sector seguridad.

En la misma línea de organización, en febrero de 2012, se puso en ejecución el sistema ECU-911 (MICS 2014). Este programa tenía como propósito la integración en un solo sistema la central de llamada de emergencias nacional y el sistema de video vigilancia, con la finalidad del mejoramiento de la coordinación interinstitucional entre las entidades de emergencia y seguridad. Al año siguiente, se creó la Dirección Nacional de Investigación de Delitos contra

la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Secuestro y Extorsión (DINASED), como una unidad especial de la Policía Nacional destinada al mejoramiento de la investigación judicial de muertes violentas (Policía Nacional del Ecuador 2021b).

En cuanto a los instrumentos de tesoro, la inversión pública en el sector seguridad entre 2007 y 2017 superó los \$3.500 millones (Ministerio de Finanzas 2017, citado en Pontón, Rivera, y Amores 2020, 54). Esta inversión estuvo direccionada a operativos de control y proyectos de inversión como se muestra en la Tabla 3.8. Pontón, Rivera, y Amores (2020, 16) plantean que desde los aspectos presupuestario e institucional, la política en el periodo 2009 y 2018 se orientó al fortalecimiento de la capacidad de respuesta estatal frente al crimen por medio de un conjunto de medidas de control desde el sector de la seguridad y castigo desde el sector de justicia. El control de armas, la modernización y el nuevo sistema de desconcentración de la policía, la reforma judicial, los nuevos centros penitenciarios, la nueva legislación penal, y entre otras medidas, fueron las respuestas al crimen. Estas medidas se resumen más en específico en: el incremento de la tasa de policías, fiscales y jueces por cada cien mil habitantes a nivel nacional, el incremento de las detenciones por delitos contra la vida, y el incremento de la productividad judicial en la medida de una mayor eficacia en el esclarecimiento de delitos como el homicidio y el asesinato, entre otros (Pontón, Rivera, y Amores 2020, 98).

Poniendo en balance el diseño de la política de seguridad ciudadana entre 2007 y 2017, se destaca su relativa efectividad en la reducción de homicidios intencionales en el país desde finales de la década de los 2000. En principio, esta política respondió principalmente a un problema de violencia interpersonal, adoptando un enfoque centrado en la prevención y la convivencia. De manera paralela, como enfoque complementario, se abordó el control del crimen organizado. En cuanto a la instrumentación, la política tuvo cierto nivel de congruencia respecto a los objetivos encaminados a la prevención. Es importante también resaltar la participación de actores no estatales, como la sociedad civil y la academia, en la formulación de la política. Por último, durante las administraciones gubernamentales del primer diseño de la política, parece no haber existido una superposición completa de la seguridad ciudadana en el enfoque de seguridad pública para abordar el delito común y organizado en el país. Esto dado que los homicidios intencionales estaban motivados por la violencia interpersonal más que la criminal, propiamente atendida por la seguridad pública.

## **Capítulo 4. El diseño de la política de seguridad orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador entre 2017 y 2023**

En este capítulo se analizan los componentes de la política desde sus objetivos y medios. Para ello, se utilizan elementos del modelo anidado multinivel del diseño de políticas (Howlett 2009; Howlett, Ramesh, y Capano 2023). El primero, a nivel de abstracción macro, meso y micro de las políticas, corresponde a los objetivos generales, objetivos específicos y las metas. El otro elemento compositivo es la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), en sus dimensiones sustantiva y procedimental. En cuanto al recorte temporal, se abordan las administraciones de gobierno de Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2023). La análisis de este caso se realiza en función de información pública disponible<sup>12</sup>.

### **4.1 Los objetivos de la política: Generales, específicos y ajustes operacionales**

Los objetivos pueden ser explícitos o implícitos y pueden constituir una ruptura o una continuidad con el pasado (Fontaine 2021, 23). Sin embargo, son siempre el punto de partida del diseño de una política pública. También, los objetivos de políticas son el resultado de una combinación de factores endógenos del sistema político y administrativo con factores exógenos. Los primeros pueden ser la voluntad del gobierno, la capacidad del Estado, o la relación entre la función ejecutiva y la legislativa. Los segundos pueden ser el contexto social, político y económico.

En primer lugar, para dar respuesta al problema de la política, los objetivos se definen según los planteamientos de seguridad del marco constitucional y legal del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes nacionales de seguridad, y los planes estratégicos institucionales de la entidad rectora<sup>13</sup> (Ministerio del Interior) y de la principal entidad ejecutora (Policía Nacional) de la política. Así, la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo son los principales instrumentos que delinear los objetivos generales de la

---

<sup>12</sup> La recopilación de los instrumentos más destacados de la política bajo análisis se realizó en función de los más resaltados por las instituciones de seguridad e información pública disponible sobre cada instrumento. No se descarta la omisión de instrumentos que también pudieron haber sido parte de la política de seguridad ciudadana.

<sup>13</sup> Entidad rectora es aquella que asume el rol de autoridad nacional de un ámbito o sector de políticas, de la cual ejerce su dirección y rectoría. La función de rectoría de la entidad se entiende como la facultad para establecer políticas, lineamientos y regulaciones que orienten la ejecución del ámbito de su competencia, así como el desarrollo de mecanismos de articulación y relacionamiento con otras entidades y actores para la gestión y alcance de los objetivos y metas de desarrollos establecidos por la planificación nacional (Ministerio de Defensa Nacional 2018, 84-85).

política, mientras los planes nacionales de seguridad y los planes institucionales son los que delimitan los objetivos específicos<sup>14</sup>. El marco legal tiene correspondencia con ambos. El ajuste operacional de la política surge primordialmente del planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo sobre la meta esperada de reducción de homicidios intencionales en un periodo de cuatro años. La Tabla 4.1 presenta la alineación y el cambio de los objetivos de la política según las administraciones gubernamentales que los definieron<sup>15</sup>.

**Tabla 4.1. Objetivos de la política pública de seguridad ciudadana en el periodo 2013-2023**

Componentes de la política	Niveles de abstracción de la política pública		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos/ Administraciones	Objetivos generales	Objetivos específicos	Ajustes operacionales
<b>Administración 2013-2017</b>	<b>Garantizar la seguridad humana</b> desde un enfoque mixto: seguridad ciudadana y pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad en la prevención, protección y respuesta integral al crimen organizado y la delincuencia común.</li> <li>- Reducir las condiciones sociales, institucionales y culturales que generan violencia y cometimiento de delitos a través de la coordinación interinstitucional.</li> <li>- Incrementar la seguridad de la ciudadanía a través de la participación y apropiación pacífica de los espacios públicos.</li> </ul>	Reducción de la tasa de homicidios intencionales de 12,4 en 2012 a 8 en 2017.
<b>Administración 2017-2021</b>	<b>Garantizar la seguridad humana</b> desde un enfoque mixto: seguridad ciudadana y pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad en la prevención, protección y respuesta integral al crimen</li> </ul>	Reducción de la tasa de homicidios intencionales de 5,8 en 2017 a 5,2 en 2021.

<sup>14</sup> Dado el gran número de objetivos y sus jerarquías en varios instrumentos de nodalidad como los Planes Nacionales de Desarrollo, los planes de seguridad y los planes institucionales, y de autoridad como la Constitución, leyes y reglamentos de seguridad, estos fueron sistematizados para resumirlos en un número limitado que aporte al abordaje del homicidio intencional desde la seguridad ciudadana y pública. Esta sistematización se sintetizó en un objetivo general y tres específicos por administración. Los objetivos de los instrumentos utilizados para esta sistematización se encuentran en las Tablas A3.1, A3.2 y A3.3 en el Anexo 3.

<sup>15</sup> Se describe la parte de objetivos de la política en el periodo 2013-2017 para tener una perspectiva comparativa respecto al periodo de estudio 2017-2023

	Se transita hacia el segundo.	<p>organizado y la delincuencia común.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir los tipos de conflictividad social que afecten la convivencia social y el acceso equitativo a los espacios públicos.</li> <li>- Fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación para anticipar riesgos y amenazas, especialmente los relacionados con la delincuencia organizada transnacional.</li> </ul>	
<b>Administración 2021-2023</b>	<b>Garantizar la seguridad humana</b> desde un enfoque mixto: seguridad ciudadana y pública. Predomina el segundo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad en la prevención, protección y respuesta integral al crimen organizado y la delincuencia común.</li> <li>- Reducir la conflictividad social-interpersonal, enfocándose en vulnerabilidades y factores de riesgo para la construcción de una cultura de paz y consolidación de la convivencia social pacífica, mediante estrategias de prevención social de intervención primaria.</li> <li>- Aumentar el dominio territorial del Estado ecuatoriano con enfoque a la reducción de la presencia e influencia de los grupos de delincuencia organizada interna y transfronteriza.</li> </ul>	Reducción de la tasa de homicidios intencionales de 10,6 en 2021 a 10,0 en 2025.

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de documentos oficiales.

En segundo lugar, los objetivos de la política se definieron también según el cambio en la motivación del problema y del contexto. En tal sentido, como fue planteado en capítulo 3, se observó que el cometimiento del homicidio intencional motivado por la violencia interpersonal cambió por una motivación de violencia criminal en un entorno de luchas de poder por el control de la cadena de valor del tráfico de drogas ilícitas y el control de zonas

de alto valor para el microtráfico en el país. Este cambio también aportó a la redefinición de los objetivos según las administraciones de gobierno.

En la administración previa al periodo de estudio, el objetivo general de la política estuvo dirigido a garantizar la seguridad humana desde un enfoque mixto de seguridad ciudadana y pública. Los objetivos específicos se centraron en incrementar la efectividad de los servicios de seguridad en la prevención y respuesta a la delincuencia común y el crimen organizado; reducir las condiciones que generan violencia; e incrementar la participación y apropiación de espacios públicos.

En el periodo 2017-2021, el objetivo general de la política fue garantizar la seguridad humana a partir de un enfoque de seguridad ciudadana y pública. A partir de la revisión de los instrumentos de nodalidad que plantean los objetivos de la política, se infiere que durante este se transitó hacia el segundo enfoque. El objetivo general fue perseguido por medio de una variedad de objetivos específicos que se resumen en tres: incrementar la efectividad de los servicios de seguridad para prevenir y responder al crimen organizado y la delincuencia común; reducir conflictividad social para la convivencia y el acceso a espacios públicos; y fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación para anticipar riesgos y amenazas relacionados a la delincuencia organizada transnacional.

En el periodo 2021-2023, el objetivo general de la política fue garantizar la seguridad humana desde un enfoque primordialmente de seguridad pública. Para este periodo, la seguridad pública va tomando mayor relevancia. El objetivo general fue perseguido por medio de una variedad de objetivos específicos que se sintetizaron en tres: mejorar los servicios de seguridad para prevenir, proteger y responder al crimen organizado y la delincuencia común; reducir la conflictividad social mediante la prevención, enfocándose en vulnerabilidades y factores de riesgo; y aumentar el dominio territorial con enfoque a la reducción de la influencia de la delincuencia organizada.

A nivel micro, los ajustes operacionales dan cuenta de las metas de la política. La principal meta de la política de seguridad, fue la reducción de la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en el país a cierto nivel en un periodo determinado. De esta meta se puede desagregar las tres dimensiones conceptuales del ajuste operacional planteado en el modelo anidado del diseño de políticas. La dimensión de población meta abarca toda la población en el territorio ecuatoriano. La dimensión del resultado esperado plantea la reducción de un número determinado de puntos porcentuales de la tasa de homicidios

intencionales. La dimensión del plazo de tiempo indica el periodo máximo al que apunta para el alcance de la reducción esperada.

De esta manera, se puede apreciar la evolución del planteamiento de la principal meta de la política en la Tabla 4.1. En el periodo de gobierno 2013-2017, la meta buscó reducir la tasa de homicidios intencionales de 12,4 por cada 100 mil habitantes en 2012 a 8 en 2017. En el periodo 2017-2021, se planteó reducir la tasa de homicidios intencionales de 5,8 en 2017 a 5,2 en 2021. En el periodo 2021-2023, se estableció reducir la tasa de homicidios intencionales de 10,6 en 2021 a 10,0 en 2025<sup>16</sup>. Dado que el periodo de gobierno culminó antes del plazo máximo para el alcance de la meta, se puede deducir que la reducción de la tasa no superaría los 10,0 homicidios intencionales por 100 mil habitantes planteado a 2025. El resultado de la meta esperada muestra que éste se cumplió solo en el periodo 2013-2017. No obstante, los instrumentos de la política y otros factores pudieron influir en alcance o no de los resultados esperados.

Por otro lado, aunque esta meta aborda la manifestación más notoria y extrema de la violencia y el crimen, es la motivación del cometimiento del homicidio intencional la que permite atribuir este hecho a un tipo específico de violencia. De ahí que la reducción de esta tasa pueda ser tratada desde el abordaje de un tipo específico de violencia, así como desde acciones encaminadas hacia violencias específicas. Por ello, el abordaje de la reducción del homicidio intencional se planteó desde las principales categorías de violencia como la criminal y la interpersonal.

## **4.2 La instrumentación de la política**

Los instrumentos de políticas públicas constituyen los recursos del Estado que están a disposición del gobierno para la formulación, implementación y evaluación de una política (Fontaine 2021, 25). La selección de diversos tipos de instrumentos, como de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, para la política de seguridad ciudadana en Ecuador está determinada por las dinámicas de gobernanza, las cuales se definen en función del rol del gobierno y la interacción con diversos actores. Esta elección muestra una tendencia constante en la consideración de la seguridad como una política gubernamental, que perdura más allá

---

<sup>16</sup> Dado que el periodo de gobierno de la administración electa para el periodo 2021-2025 culminó en noviembre de 2023, es decir, antes del plazo máximo para el alcance de la meta, se puede deducir que la reducción esperada de la tasa no sería menor al 10,0 planteado a 2025.

del cambio de administración. En este contexto, algunos instrumentos se han mantenido vigentes, mientras que otros han sido incorporados, reformados o derogados.

A continuación, se presenta la combinación de instrumentos priorizados por el gobierno nacional en el periodo 2017-2023 para enfrentar la problemática de la violencia y el crimen expresados en el homicidio intencional. También se consideran aquellos instrumentos fundamentales de la política previos al periodo de estudio como la Constitución de 2008 y entre otros. Una descripción extendida de cada instrumento se encuentra en las Tablas A3.4 (nodalidad), A3.5 (autoridad), A3.6 (tesoro) y A3.7 (organización) en el Anexo 3.

#### **4.2.1 Instrumentos de nodalidad**

Los instrumentos de nodalidad desempeñan el rol de dotar al gobierno de una posición estratégica para distribuir información y permitirle atraer información dada su centralidad (rol nodal) en la sociedad (Hood y Margetts 2007, 6). Desde el inicio de las políticas de seguridad en Ecuador, la información se ha constituido como uno recurso importante para el gobierno nacional. Esto no solo se debe a que la generación de conocimiento sobre diversos fenómenos de violencia y delincuencia ha sido esencial para la construcción de política pública, sino también porque alrededor de la información, el gobierno ha establecido una posición nodal estratégica para el intercambio con otros actores involucrados en el proceso.

El gobierno manejó la información desde varios instrumentos de nodalidad tanto sustantivos como procedimentales. Los planes de desarrollo, planes de seguridad integral, ciudadana y pública, los planes estratégicos, y los diagnósticos sobre el entorno de seguridad son instrumentos destacados de nodalidad. También están campañas informativas del sector de la seguridad, talleres, capacitaciones y conferencias sobre temas de seguridad, estudios estratégicos e informes sobre grupos delictivos organizados, intercambio de información con instituciones cooperantes, entre otros. En la Tabla 4.2 se enlista los principales instrumentos de nodalidad de la política entre 2017 y 2023.

**Tabla 4.2. Principales instrumentos de nodalidad en el periodo 2017-2023**

<b>Instrumentos puntuales</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 2012. Sistema David de la Policía Nacional</li><li>• 2017. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021</li><li>• 2017. Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2017-2021</li><li>• 2018. Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad</li><li>• 2019. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030</li><li>• 2019. Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030</li></ul>

- 2019. Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030
- 2019. Plan Específico de Inteligencia 2019-2030
- 2019. Guía para la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana
- 2020. Portal de Estadísticas de Seguridad de la Policía
- 2021. Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025
- 2021. Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2021-2025
- 2021. Implementación de la Plataforma Tecnológica para los Subsistemas Preventivo, Investigativo e Inteligencia de la Policía Nacional
- 2022. Informe del Subcomando General de la Policía Código PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF, sobre presencia de 25 grupos delictivos organizados
- 2023. Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia
- 2023. Categorización de priorización de los territorios conformados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos
- 2023. Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023-2030
- 2023. Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019-2022
- 2023. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Horizonte 2030
- 2023. Política de Seguridad Ciudadana y Pública
- 2023. Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal 2023-2024

#### **Instrumentos continuos**

- Mapa de presencia de grupos criminales a nivel nacional
- Campañas informativas del sector de la seguridad sobre el estado del crimen organizado, mediante propagandas en medios de comunicación
- Talleres, capacitaciones y conferencias en escuelas dirigidos a autoridades, docentes, personal administrativo y educativo, padres de familia
- Talleres de capacitación a Gestores de Paz
- Cooperación internacional: Desarrollo de inteligencia criminal, intercambio de información migratoria
- Diagnósticos de inseguridad en provincias
- Estudios estratégicos sobre temáticas de delincuencia y violencia a nivel nacional
- Informes sobre grupos armados organizados y delincuenciales
- Informes sobre la situación de seguridad de provincias y/o cantones

*Fuente:* Elaboración propia con bases en varios documentos oficiales y artículos de prensa.

Uno de los principales instrumentos sustantivos de información es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos (EC CRE 2008, art. 280). Es, además, la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de políticas públicas en diversos sectores (EC Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, art. 34). También articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo. De manera que provee importantes insumos para la formulación de la política, en especial en cuanto a los lineamientos generales de la seguridad.

Por un lado, el PND 2017-2021, en el ámbito de la seguridad, destaca mejoras en la seguridad ciudadana y el orden público que se refleja en la reducción de la tasa de homicidios

intencionales en la administración pasada, y reconoce que esa tasa fue la más alta para el grupo etario entre 15 y 29 años entre 2010 y 2016. El plan menciona que la delincuencia organizada, el tráfico y la tenencia ilegal de drogas se convirtieron en las actividades delictivas más recurrentes. Por otro lado, el PND 2021-2025 presenta que la delincuencia y el crimen organizado afectan a la sociedad en su día a día, y la existencia de una crisis del sistema penitenciario. Más allá de eso, no se realiza un planteamiento más específico del entorno de criminalidad. Los dos planes, a partir de un eje de trabajo, proponen un objetivo y una política para atender la seguridad ciudadana y pública, y una meta orientada a la reducción de los homicidios intencionales.

El Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) 2019-2030 es un instrumento sustantivo que articula la estrategia de seguridad de las instituciones de este sector con una visión prospectiva de Estado con horizonte temporal al 2030. Este plan dispuso la creación de un plan de acción específico para varios ámbitos de la seguridad integral que conduzcan al cumplimiento de las misiones y responsabilidades de las entidades rectoras de cada ámbito, por medio de acciones estratégicas planificadas. Los planes específicos fueron de defensa, inteligencia, relaciones exteriores y movilidad humana, seguridad pública y ciudadana, y gestión de riesgos. El Plan Específico de Inteligencia 2019-2030, por ejemplo, es uno de lineamientos generales sobre qué es la inteligencia, las amenazas y los riesgos del país. Este plan puntualiza que el Plan Nacional de Inteligencia, de carácter reservado, contiene el lineamiento político-estratégico para cada una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia y los procedimientos de coordinación entre éstas.

Otros dos instrumentos relevantes de nodalidad sustantivos que se articulan al PNSI 2019-2030 son el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030 y el Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030. A partir de una revisión histórica y contextual de la seguridad en el país, el primero establece los ejes, estrategias y mecanismos destinados a lograr las condiciones necesarias para la prevención y control de la delincuencia, del crimen organizado, del narcotráfico, del tráfico de armas, de la violencia contra la mujer, los niños, niñas y adolescentes, de la violencia social y la violación de derechos humanos. El segundo es más específico al abordar los ámbitos de seguridad ciudadana y pública. Este plan presenta estrategias para mantener y restablecer el orden público, la protección interna y el libre ejercicio de los derechos, y consolidar la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos y la prevención de todo tipo de violencia a través de la interacción de actores públicos, privados, con la participación de la ciudadanía. La

construcción de estos planes, conforme se señala en ellos, fue el resultado del trabajo del Ministerio del Interior y aportes de la ciudadanía.

A estos instrumentos se suman otros dos de nodalidad sustantivos, los Planes Estratégicos de la Policía Nacional (PEPN) 2017-2021 y 2021-2025. En los planes se presenta: los objetivos estratégicos de la institución con sus respectivos indicadores y estrategias; una matriz FODA institucional; la línea base de indicadores como la tasa de homicidios intencionales en 2017 y 2021 y las metas a alcanzar por año hasta 2021 y 2025 respectivamente; y un mapa de riesgos para el alcance de cada objetivo estratégico, el cual asigna unidades responsables de la Policía para la creación de planes de acción que eviten, prevengan y mitiguen dichos riesgos.

Estos planes institucionales tienen diferencias en cuanto a lo que cada uno presenta sobre los elementos arriba mencionados. Mientras las debilidades más relevantes de la Policía según el plan de 2017-2021 fueron un déficit de talento humano, una extensa área de cobertura, y un déficit de equipos de comunicación portátiles, las del plan 2021-2025 fueron la insuficiente capacitación en áreas técnicas dirigida a servidores policiales, un parque automotor insuficiente e inadecuado, la insuficiente dotación de equipamiento policial básico y de protección y un bajo porcentaje de ejecución presupuestaria. En cuanto a las amenazas más relevantes según el plan de 2017-2021 fueron el incremento de la violencia interpersonal, el aumento de la violencia criminal y el incremento de delitos transnacionales, las del plan 2021-2025 fueron el incremento de actividades ilegales en el sector fronterizo, puertos y aeropuertos, la captación de persona o grupos vulnerables y territorios por acción de bandas y estructuras criminales, y el incremento en la circulación de drogas ilícitas.

En línea con esta identificación de amenazas, tres instrumentos de carácter sustantivo aportan información fundamental sobre la priorización de territorios según la prevalencia de problemas de seguridad, la existencia de grupos de delincuencia organizada en el país, y la territorialización de estos grupos. El primero es un acuerdo ministerial del Ministerio del Interior que aprueba la categorización de priorización de los territorios conformados por los GAD municipales y metropolitanos, basado en el impacto a la seguridad de la ciudadanía de los problemas en diversas áreas de la seguridad. El segundo es un informe de la Policía, como producto de inteligencia criminal, que reveló la existencia de 25 grupos delictivos pertenecientes a nueve organizaciones criminales distribuidas en el territorio ecuatoriano.

En cuanto al tercer instrumento, el Departamento de Análisis de Información del Delito (DAID) de la Policía Nacional llevó a cabo la producción de la “Evaluación situacional del

entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019-2022” con la asesoría del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO) (Policía Nacional del Ecuador 2023a). Este estudio analiza los grupos de delincuencia organizada y organizaciones transnacionales vinculadas al narcotráfico que operan en Ecuador y desarrolla mapas de la presencia territorial de estos grupos a nivel nacional. El estudio así contribuye a brindar asesoramiento para la toma de decisiones estratégicas y operativas en la formulación de la política pública orientada a la seguridad ciudadana a nivel nacional (Policía Nacional del Ecuador 2021a).

Por otro lado, la producción de información sobre seguridad se desarrolló en el último año de la administración 2021-2023, más que en años previos. De manera que desde una dimensión analítica enfocada en la caracterización de violencias y delitos, se llevó a cabo la elaboración de varios instrumentos sustantivos de información: informes estratégicos, una política, un plan y una serie de estrategias. Por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado se elaboraron estudios estratégicos sobre temáticas de delincuencia y violencia a nivel nacional, sobre grupos armados delincuenciales organizados, y sobre la situación de seguridad de provincias y/o cantones. Por parte del Ministerio del Interior se elaboraron y se hicieron públicos la “Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia” y la “Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023-2030”. Los restantes no hechos públicos fueron la “Política de Seguridad Ciudadana y Pública”, el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana – Horizonte 2030”, y la “Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal 2023-2024”.

De estos cinco instrumentos se puede destacar lo más sobresaliente de cada uno. El primero identifica las tres principales problemáticas y causas de la violencia y el crimen, y las líneas de acción para intervenir en tales causas. El segundo establece objetivos, subobjetivos, líneas de acción y actividades desde la seguridad pública, que responden de manera global al fenómeno de la delincuencia organizada y sus vínculos transnacionales. También menciona que la delincuencia organizada registra una evolución acelerada en los últimos años que ha dado lugar a una transición criminal, que empezó con organizaciones involucradas en la delincuencia común y las cuales han evolucionado motivadas por la captación de rentas ilegales. Es decir, una transición en cuanto a actores criminales y actividades ilícitas que compiten por territorios, recursos y clientes.

El tercero es la principal herramienta del Ministerio del Interior para guiar el nuevo plan nacional de seguridad ciudadana y las estrategias nacionales frente al delito y la violencia. El

cuarto es un documento articulador en cuanto a la construcción y elaboración de estrategias, programas, proyectos y acciones de intervención para la prevención y reacción frente al delito y la violencia. El quinto tiene como objetivo principal a corto y mediano plazo contener la violencia criminal en los territorios y espacios priorizados, impactando actores estratégicos del crimen, con un modelo operativo de gestión integral, multisectorial e interinstitucional.

En cuanto a instrumentos procedimentales, se puede destacar una serie de instrumentos de nodalidad de este tipo que tuvieron lugar a lo largo del periodo de estudio. A continuación se describe de manera sucinta los principales instrumentos de nodalidad procedimentales identificados<sup>17</sup>. Se identificó campañas comunicacionales sobre el estado del crimen organizado, mediante propaganda en medios de comunicación; talleres, capacitaciones y conferencias en escuelas dirigidos a autoridades, docentes, personal administrativo y educativo, y padres de familia; así mismo talleres de capacitación a gestores de paz. Otros instrumentos de nodalidad procedimentales estuvieron relacionados a la cooperación internacional. Por ejemplo, acuerdos de desarrollo de inteligencia criminal e intercambio de información migratoria con países e instituciones internacionales cooperantes.

#### **4.2.2 Instrumentos de autoridad**

Los instrumentos de autoridad cumplen una función coercitiva y colaborativa, al disponer sanciones y exhortaciones que permitan influenciar las conductas individuales y colectivas (Fontaine 2021, 28). Así también, aunque no es necesario que una política pública requiera de una ley específica para su existencia, todas las políticas se inscriben en un marco legal. En tal sentido, el gobierno manejó este aspecto regulativo de la política de seguridad a partir de varios instrumentos de autoridad tanto sustantivos como procedimentales.

La constitución, códigos, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos ministeriales, sentencias y dictámenes constitucionales, y referéndums son instrumentos destacados de autoridad.

Además están otros instrumentos como acuerdos binacionales de cooperación, convenios interinstitucionales entre la Policía y los GADs, y ordenanzas municipales sobre seguridad ciudadana. En la Tabla 4.3 se enlista los principales instrumentos de autoridad de la política entre 2017 y 2023.

---

<sup>17</sup> Estos instrumentos fueron identificados en los Informes de Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior, de Gobierno, de Defensa y de la Secretaría de Seguridad Pública y de Estado entre 2018 y 2023.

**Tabla 4.3. Principales instrumentos de autoridad en el periodo 2017-2023**

<p><b>Instrumentos puntuales</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 2008. Constitución de la República</li><li>• 2009 (emisión 1980). Ley de Fabricación, Importación, Exportación, comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios</li><li>• 2009. Ley de Seguridad Pública y del Estado</li><li>• 2010. Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado</li><li>• 2010. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)</li><li>• 2011. Decreto Ejecutivo 749. Se mantiene la prohibición de porte de armas de uso civil (establecido en 2009), no así la tenencia de armas</li><li>• 2014. Código Orgánico Integral Penal (COIP)</li><li>• 2014. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado</li><li>• 2015. Enmiendas Constitucionales 2015. Se reforma el artículo 158</li><li>• 2018-2020. Siete Estados de Excepción por violencia en Centros de Rehabilitación Social y ataques a miembros de la fuerza pública</li><li>• 2017. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)</li><li>• 2018. Sentencia N° 018-18-SIN-CC. Inconstitucionalidad de las enmiendas de 2015</li><li>• 2019. Reglamento para el Porte y Uso de Armas y Tecnologías Menos Letales; y, Equipos de Protección para las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana y Orden Público de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos</li><li>• 2020. Reglamento de Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas</li><li>• 2021. Sentencia N° 33-20-IN/21 y acumulados. Inconstitucionalidad del Reglamento de Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas, y del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado</li><li>• 2021-2023. 15 Estados de Excepción por grave conmoción interna relacionados con la inseguridad en el país</li><li>• 2022. Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza</li><li>• 2022. Proyecto de Enmienda Constitucional, con número de causa 4-22-RC. Envío de 8 preguntas a CC para examen de constitucionalidad, solo 6 pasaron</li><li>• 2022. Dictamen N° 4-22-RC/22. No califica la pregunta para consulta popular de permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía para combatir el crimen organizado</li><li>• 2022. Decreto Ejecutivo 615. Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución, artículo 158</li><li>• 2023. Referéndum constitucional 2023. La primera pregunta: permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional. No se aprobó la extradición</li><li>• 2023. Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y Seguridad Integral</li><li>• 2023. Decreto Ejecutivo 707. Autorización a porte de armas de uso civil</li><li>• 2023. Reglamento a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza</li></ul> <p><b>Instrumentos continuos</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Legislación secundaria producida por el Ministerio del Interior como acuerdos ministeriales (colaboración con las FF. AA. o priorización de zonas)</li><li>• Cooperación internacional: Acuerdos binacionales con Perú y Colombia</li><li>• Convenios marco de cooperación interinstitucional suscritos con GADs</li><li>• Diseño y formulación de ordenanzas municipales sobre seguridad ciudadana</li></ul>
---

*Fuente:* Elaboración propia con bases en varios documentos oficiales y artículos de prensa.

Por un lado, se identifica un marco jurídico que regula aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, la protección interna, el orden público, la Policía Nacional, el porte y tenencia de armas de fuego, la participación ciudadana, las entidades de la seguridad y sus competencias, entre otros. Por otro lado, algunos de estos instrumentos reforman tal marco jurídico para permitir la complementariedad de las Fuerzas Armadas en las operaciones de la Policía Nacional en materia de protección interna, mantenimiento y control del orden público y seguridad ciudadana, más allá de dentro de un estado de excepción. Estos instrumentos se han mantenido, y en ciertos casos, han sido reformados entre 2017 y 2023.

El primer instrumento de autoridad sustantivo del que dispone el gobierno nacional es la Constitución de 2008. Concretamente, los artículos 3 (deberes primordiales del Estado), 163 (rol de la Policía Nacional), y 393 (seguridad humana) establecen los principios guía de la seguridad de la ciudadanía. De esta fuente constitucional se derivan otros instrumentos de autoridad promulgados desde finales de la década de los 2000, a partir de los cuales se ha configurado el marco jurídico de seguridad. Hasta antes del periodo de estudio, se promulgaron varios instrumentos de autoridad relacionados con la seguridad ciudadana y pública, los cuales están detallados en la Tabla 4.4.

**Tabla 4.4. Instrumentos de autoridad de la política de seguridad previos a 2017**

<b>Instrumento</b>	<b>Fecha</b>	<b>Contenido</b>
Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE)	2009	Art. 3: Garantía de la seguridad pública. Art. 10: Funciones de la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado, como formular el Plan Nacional de Seguridad Integral. Art. 11: Ámbitos de acción de las entidades de seguridad ejecutores. Art. 23: Seguridad ciudadana como política de Estado.
Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios	2009 (última reforma) 1980 (emisión)	Establece los principios generales de la regulación de las actividades relacionadas a las armas de fuego como limitar y regular su tenencia y porte por civiles.
Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	2010	Art. 2: Órganos ejecutores de la prevención, todas las entidades del sector público. Art. 7: Organismos del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI). Art. 9: Competencias del SNI. Art. 52: Elaboración del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Art. 53: Prioridades del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

		Art. 54: Desconcentración y centralidad de las tareas y acciones de la Policía Nacional.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	2010	El código, conjunto de normas jurídicas, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio. Por medio de los artículos 41, 50, 54, 60, 64, 67, 70, 84 y 90, establece las funciones y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados en materia de seguridad ciudadana.
Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios	2011 (se mantiene la prohibición) 1997 (emisión)	Proporciona instrucciones más detalladas sobre la regulación de las actividades relacionadas a las armas de fuego.  El artículo 5 del Decreto Ejecutivo 749 de 2011 menciona que se mantiene la prohibición del porte de armas de uso civil a nivel nacional, excepto las que justificadamente sean autorizadas, de conformidad con lo establecido en las normas correspondientes.
Código Orgánico Integral Penal (COIP)	2014	Norma el poder punitivo del Estado, tipifica las infracciones penales, establece el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promueve la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas.
Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	2014	A continuación del artículo 11, se agrega un artículo innumerado sobre la complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Se establece que las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que competen a la Policía Nacional, de manera general e indeterminada, en materia de protección interna, mantenimiento y control del orden público, y seguridad ciudadana, omitiendo el establecimiento de criterios relativos a la temporalidad y a la excepcionalidad en los que tendría lugar la complementariedad de su actuación.
Enmiendas Constitucionales de la República	2015	El paquete de enmiendas en su artículo 5 enmendó el artículo 158 de la Constitución. Se planteó que las Fuerzas Armadas tengan como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyen en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.

*Fuente:* Elaboración propia con base en los instrumentos de autoridad mencionados.

Uno de los instrumentos de autoridad de carácter sustantivo más utilizados fue la declaratoria de estado de excepción. Por un lado, en la administración 2017-2021 se declararon siete

estados de excepción por la causal<sup>18</sup> de grave conmoción interna en función de disputas entre grupos delincuenciales en los Centros de Rehabilitación Social a nivel nacional y ataques de grupos armados (Frente Oliver Sinisterra) a miembros de la fuerza pública en la provincia de Esmeraldas. Por otro lado, en la administración 2021-2023 se declararon 15 estados de excepción por la causal de grave conmoción interna en función del incremento progresivo de la actividad criminal a nivel nacional. En las Tablas A3.8 y A3.9 en el Anexo 3 se detalla cada declaratoria de estado de excepción.

En materia de regulación de las entidades de seguridad, se promulgó el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP). El Código tiene como objeto regular la organización, financiamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público (EC COESCOP 2017, art. 1). Sobre la naturaleza de la Policía Nacional, se plantea que el ejercicio de sus funciones comprende la prevención e investigación de la delincuencia común y organizada nacional y transnacional, disuasión, reacción, uso legítimo, progresivo y proporcionado de la fuerza, investigación de la infracción e inteligencia antidelincuencial (COESCOP 2017, art. 59). Sobre la naturaleza de las entidades complementarias de seguridad de los GADs, se establece que son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público, prevención, detección, disuasión e investigación de las infracción, con la finalidad de promover una cultura de paz (EC COESCOP 2017, art. 218).

Uno de los temas más relevantes en la instrumentación fue el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en sus operaciones en materia de protección interna, mantenimiento y control del orden público y seguridad ciudadana. En el periodo 2017-2023, al menos cinco instrumentos de autoridad plantearon cambios a esta figura legal de apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. El primero fue la sentencia de inconstitucionalidad de las enmiendas constitucionales de 2015. La sentencia derogó la enmienda constitucional al artículo 158 de la Constitución de la complementariedad de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la seguridad integral del Estado, por la realización de votación por bloque, en lugar de artículo por artículo propuesto, del paquete de enmiendas.

---

<sup>18</sup> Las causales previstas para la declaratoria de estado de excepción son: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural (LSPE 2009, art. 32). La causal se refiere a la razón o fundamento legal específico que justifica la declaratoria del estado de excepción.

El segundo fue la sentencia de inconstitucionalidad del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. La sentencia derogó el artículo porque fue contrario a la naturaleza de las Fuerzas Armadas prevista en el artículo 158 de la Constitución, invadiendo la esfera de competencias de defensa de la soberanía y la integridad territorial. El planteamiento de complementariedad de acciones del artículo, así, iba más allá de lo establecido en el artículo 35 de la LSPE del apoyo a la Policía Nacional en sus acciones de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana siempre dentro de un estado de excepción.

El tercero fue el proyecto de enmienda constitucional compuesto de ocho preguntas de modificación constitucional, relativas a la seguridad del Estado y otros temas. El proyecto fue enviado por la Presidencia a la Corte Constitucional para que dictamine la vía a través de la cual debían ser examinadas. La primera propuesta de enmienda relacionada a seguridad planteó si es que se puede permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado fuera de la existencia de una declaratoria de estado de excepción.

El cuarto fue el dictamen de la Corte Constitucional sobre el proyecto de enmienda constitucional enviado por la Presidencia. El dictamen solo calificó seis de las preguntas, y no calificó la pregunta uno para referéndum de permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía para combatir el crimen organizado, previa solicitud motivada de la Policía Nacional al Presidente para su aprobación por decreto. La pregunta entonces deberá pasar por un proceso de reforma, que incluye su tratamiento en el Legislativo, previo a un referéndum. El quinto fue el proyecto de reforma parcial a la Constitución del artículo 158 presentado por la Presidencia a la Asamblea Nacional para su debate.

Otros de los temas relevantes en la instrumentación fue el porte, la tenencia y el uso de armas letales y no letales, y la extradición de ciudadanos ecuatorianos. El primer instrumento fue el Reglamento para el Porte y Uso de Armas y Tecnologías menos Letales; y Equipos de Protección para las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana y Orden Público de los GADs Municipales y Metropolitanos. Este instrumento tiene como objeto la regulación de la clasificación, adquisición, dotación, capacitación, porte, uso y control de las armas y tecnologías menos letales; así como equipos de protección, por parte de servidores de los cuerpos de control municipal o metropolitano, los cuerpos de agentes civiles de tránsito y los cuerpos de bomberos regulados.

El segundo instrumento fue el Decreto 707 de 2023 para la reforma del Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. Según su artículo 1, el decreto autoriza el porte de armas de uso civil para la defensa personal a nivel nacional a aquellas personas naturales que cumplan los requisitos de conformidad con el Reglamento y su Ley. Una de las justificaciones para la autorización fue que las condiciones de violencia en el país han escalado exponencialmente y en consideración de la necesidad de que los ciudadanos puedan tener las herramientas para su defensa personal. El tercer instrumento, y procedimental, fue el Referéndum Constitucional de 2023. Este proceso electoral para reformar la constitución constó de ocho preguntas. La primera pregunta buscó permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional. No se aprobó la extradición.

El tema del uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad del Estado tuvo también presente en la instrumentación de autoridad. Por lo menos cuatro instrumentos trataron este tema. Expedido en 2020, el primero fue el Reglamento de Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas. Según su artículo 1, se dotaba a las Fuerzas Armadas de un instrumento que guíe a sus miembros en la aplicación del uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza. Esto, en operaciones militares dispuestas por la autoridad competente (art. 2), que incluyen tareas de apoyo a otras instituciones del Estado (art. 3), cuando las circunstancias así lo exijan y/o durante un estado de excepción (art. 5). Estipula que los miembros de las FF. AA. puedan usar la fuerza en cinco escalas (art. 8), siendo la última escala el uso de armas de fuego con munición legal cuando se arremeta contra personal militar y esa agresión pueda causar lesiones graves o la muerte del militar o terceras personas.

Este instrumento, no obstante, fue suspendido el mismo año y quedó sin efecto al año siguiente por una sentencia de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional. Esto porque contravenía el principio de reserva de ley, previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. El principio plantea que un asunto tiene que regularse por medio de la Asamblea con base a una ley especial u orgánica, no ordinaria, porque abarca derechos fundamentales que no pueden ser decididos por una sola persona. Uno de los fundamentos fue que el uso de la fuerza letal no está reconocido por la Constitución ni por las leyes para que se use contra la sociedad civil.

El tercero y cuarto fueron la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza y su Reglamento, expedidos en 2022 y 2023 respectivamente. La Ley, según su artículo 1, tiene por objeto normar el uso legítimo y excepcional de la fuerza por parte del Estado conferido a las servidoras y servidores de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria para proteger los derechos, libertades y garantías ciudadanas y precautelar el derecho a la seguridad integral de sus habitantes. La Ley también menciona aspectos como: los niveles de uso de la fuerza (art. 13); la relación del nivel de uso legítimo de la fuerza con la situación de amenaza (art. 14), los niveles de amenaza, resistencia y agresión de la persona intervenida (art. 15), los medios para el uso legítimo de la fuerza (art. 16), entre otros.

Además de estos aspectos tratados, dos más resaltan. Por un lado, está la autorización del uso legítimo de la fuerza en el control del orden público, la protección y la seguridad ciudadana (art. 21). Se plantea que las servidoras y los servidores de la Policía Nacional como parte de sus actos de servicio; y, las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas, de manera excepcional, complementaria y mediante declaratoria de estado de excepción, están autorizados para utilizar la fuerza en contextos de control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, bajo los principios establecidos en esta Ley, en las cinco circunstancias. Por otro lado, está el uso legítimo de la fuerza en cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de las Fuerzas Armadas (art. 32). Se establece el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden público, seguridad ciudadana y combate al crimen organizado, durante estados de excepción (art. 32, inciso f).

Algunos instrumentos de autoridad realizaron cambios sustanciales a la normativa legal de la seguridad. Aquel que realizó más cambios fue la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y Seguridad Integral. Esta ley tiene 150 artículos. Según su artículo 1, tiene por objeto reformar varias disposiciones legales relativas a la seguridad pública y del Estado, la defensa nacional, al derecho penal y procesal penal, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la ejecución de penas, el desarrollo integral de adolescentes infractores y otras contenidas en distintos cuerpos legales, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el cumplimiento del deber primordial del Estado de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral.

Por último, los instrumentos de autoridad de carácter procedimental se han producido en función de una lógica de interacción con actores no estatales, a partir de principios de cooperación y participación. Un grupo de instrumentos son acuerdos binacionales de cooperación como con Perú y Colombia en materia de protección de fronteras para reducir el tráfico de armas. Otros instrumentos son convenios en el marco de cooperación interinstitucional suscritos con los GAD municipales y metropolitanos del país. Estos convenios se renovaron progresivamente con todos los 221 GADs del país. También está la elaboración de ordenanzas municipales sobre seguridad ciudadana en varios cantones del país.

### 4.2.3 Instrumentos de tesoro

Los instrumentos de tesoro dependen de recursos financieros públicos y de la habilidad del gobierno de levantar y distribuir tales recursos (Howlett et al. 2022, 224). Esto se refiere a todas las formas de transferencias financieras a individuos, empresas, y organizaciones desde el gobierno o entidades bajo control gubernamental. En el Ecuador, de instrumentos como la asignación del Presupuesto General del Estado (PGE) a las instituciones relacionadas a la seguridad ciudadana y pública se derivan otros instrumentos de tesoro. Programas y proyectos de prevención social y para la adquisición de bienes fungibles para los cuerpos de seguridad forman parte del PGE asignado a las instituciones de seguridad. La cooperación nacional e internacional en términos de bienes y servicios de seguridad también son instrumentos de tesoro. En la Tabla 4.5 se enlista los principales instrumentos de tesoro de la política entre 2017 y 2023.

**Tabla 4.5. Principales instrumentos de tesoro en el periodo 2017-2023**

<p><b>Principales instrumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación del Presupuesto General del Estado a las instituciones relacionadas a la seguridad ciudadana y pública (sector de la seguridad)</li> <li>• Ejecución del presupuesto asignado al sector y porcentaje de ejecución, para gasto corriente y gasto de inversión</li> <li>• De los Informes de Rendición de Cuentas de las instituciones del sector seguridad se obtuvo la información sobre proyectos, programas y cooperación internacional: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ministerio del Interior</li> <li>○ Ministerio de Gobierno</li> <li>○ Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>○ Secretaría de Seguridad Pública y del Estado</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Programas y proyectos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como parte del Plan Escuelas Seguras, se realizaron festivales, ferias de seguridad ciudadana y estudiantiles.</li> </ul>
--

- Centros Cívicos por la Paz, como pilotaje en Monte Sinaí y Socio Vivienda, que articula a 15 instituciones entre gobierno local, gobierno central, empresa privada y sociedad civil. Permitió que 350 niños, niñas y adolescentes accedan a actividades que permitan una gestión adecuada del tiempo libre, a través de la metodología CARDT.
- Equipamiento básico y de protección personal para los servidores policiales a nivel nacional. Chalecos, armas, municiones.
- Dotación de equipos tecnológicos y medios logísticos para el sistema de seguridad penitenciario y escuadrón de drones de la Policía Nacional.
- Adquisición de vehículos tipo bus y tipo camión para apoyo a la gestión operativa de la Policía Nacional.
- Renovación de vehículos terrestres como apoyo logístico al eje preventivo, investigativo, inteligencia y unidades especiales de la Policía Nacional.
- Desconcentración de los servicios de seguridad en distritos y circuitos. Construcción y renovación de infraestructura física de UPC y UVC.
- **Cooperación internacional:** Asistencia técnica, equipo de protección, equipos tecnológicos, apalancamiento de fondos de cooperación internacional (lo cual no ha ocurrido, solo han dado equipamiento).
- **Cooperación nacional:** Dotación de camionetas, motos y equipos de comunicación por los GADs por medio de convenios.
- Programa “Los más Buscados”

*Fuente:* Elaboración propia con bases en varios documentos oficiales y artículos de prensa.

La instrumentación de tesoro de la política tiene como la base el Presupuesto General del Estado (PGE). El PGE es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado para un ejercicio financiero anual (EC CRE, art. 292), y su formulación y ejecución se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo (EC CRE, art. 293). Las entidades que reciben recursos del PGE, dentro del ámbito de sus competencias, identifican y establecen la programación de su planificación institucional a corto y mediano plazo (SNP 2024, 9). La programación guía sus decisiones y acciones para generar y ofrecer productos (bienes y/o servicios) que beneficien a la ciudadanía, y la vez, contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las entidades ejecutan planes operativos anuales<sup>19</sup> (programación de metas de nivel estratégico) y planes anuales de inversión<sup>20</sup> (estudios, programas y proyectos de inversión), financiado con recursos de gasto permanente y gasto no permanente, respectivamente.

En tal sentido, la asignación de recursos a entidades del sector de la seguridad se fundamenta en una planificación para cubrir gastos operativos y de inversión. Los presupuestos de las

<sup>19</sup> Es un documento elaborado por cada institución ejecutora en el que constan las previsiones de actividades, metas e indicadores de gestión, necesarios para el cumplimiento de los Planes de Desarrollo, acorde con las directrices de la Secretaría de Planificación y los requerimientos presupuestarios de un periodo fiscal anual (Ministerio de Finanzas 2010, 10).

<sup>20</sup> Es el instrumento a través del cual se concretan las inversiones de corto y mediano plazo del Plan de Desarrollo, siguiendo las fuentes de financiamiento establecidas en el Plan Financiero (Ministerio de Economía y Finanzas 2020, 6).

entidades de seguridad constituyen el instrumento de tesoro sustantivo más importante en la política de seguridad. La Tabla 4.6 muestra los egresos del presupuesto codificado<sup>21</sup> y devengado<sup>22</sup> de las trece<sup>23</sup> principales instituciones del sector seguridad que contribuyeron a la seguridad ciudadana y pública<sup>24</sup> en el periodo 2017-2023. Asimismo, se muestra los egresos del PGE codificado y devengado para ver la relación entre el PGE y el del sector de la seguridad.

**Tabla 4.6. Egresos del Presupuesto General del Estado y del presupuesto del sector de la seguridad codificados y devengados (en millones de dólares) y su ejecución en el periodo 2017-2023**

Año	Ppto. codificado	Ppto. devengado	% de ejecución	Ppto. codificado	Ppto. devengado	% de ejecución	Relación PC	Relación PD
2017	\$36.673	\$34.689	94,6%	\$3.207	\$3.153	98,3%	8,7%	9,1%
2018	\$35.497	\$34.173	96,3%	\$3.156	\$3.066	97,1%	8,9%	9,0%
2019	\$36.736	\$34.895	95,0%	\$3.145	\$2.987	95,0%	8,6%	8,6%
2020	\$32.080	\$29.983	93,5%	\$3.069	\$2.933	95,6%	9,6%	9,8%
2021	\$35.219	\$31.205	88,6%	\$3.054	\$3.011	98,6%	8,7%	9,6%
2022	\$35.571	\$34.127	95,9%	\$3.321	\$3.139	94,5%	9,3%	9,2%
2023	\$32.695	\$30.875	94,4%	\$3.485	\$3.182	91,2%	10,7%	10,3%

*Fuente:* Elaboración propia con base en los Informes de Ejecución del Presupuesto General del Estado 2018-2023 e información sobre ejecución presupuestaria extraída de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

*Nota:* La columna “Relación PC” significa el porcentaje del PGE codificado correspondiente al presupuesto codificado del sector de la seguridad. La columna “Relación PD” significa el porcentaje del PGE devengado correspondiente al presupuesto devengado del sector de la seguridad.

Para el cumplimiento de las funciones de las entidades del sector de la seguridad, mientras los egresos del PGE codificado y devengado decrecieron en general en el periodo 2017-2023, los destinados a seguridad también pero hasta 2021 y 2020 respectivamente. Se nota que en la administración 2021-2023, tanto el presupuesto codificado y devengado de seguridad creció

<sup>21</sup> Es el presupuesto inicial, que fue aprobado por la Asamblea Nacional, más las reformas realizadas (aumentos y/o disminuciones), a un periodo de corte, el cual es el 31 de diciembre de cada año al cierre del año fiscal (Ministerio de Finanzas 2010, 11).

<sup>22</sup> Es el monto de las obras, bienes o servicios tramitados por una entidad, cuyo valor es una obligación de pago que se registra en el momento que ocurre, independientemente de si el pago se realizó o no (Ministerio de Finanzas 2010, 12).

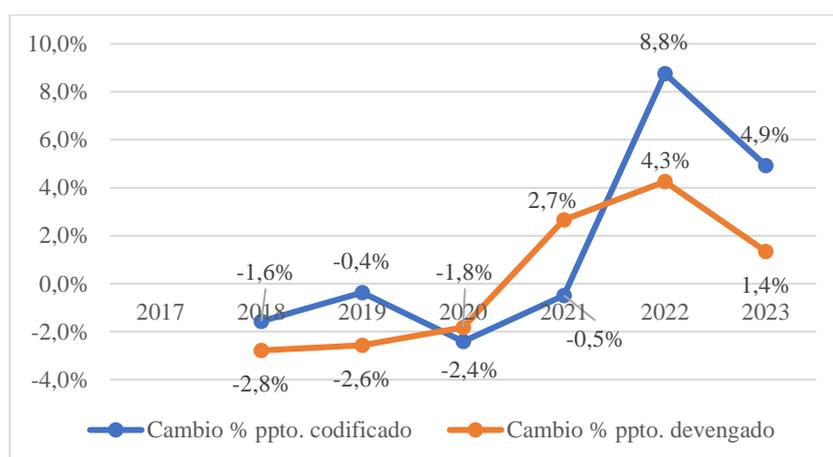
<sup>23</sup> Estas trece instituciones son: el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Gobierno, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política Nacional, el Ministerio de Defensa, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, el Centro de Inteligencia Estratégica, la Secretaría Nacional de Inteligencia, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la Secretaría de Derechos Humanos, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, y el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.

<sup>24</sup> Existen más instituciones que contribuyen a la seguridad integral del país como la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ya sea como miembros del Gabinete Sectorial de Seguridad o el Consejo de Seguridad Pública y del Estado; sin embargo, no necesariamente contribuyeron a la seguridad ciudadana o pública. De tal manera, ya que su contribución a estos ámbitos de la seguridad no son directos, se las descarta del cálculo de egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad.

respecto a la administración 2017-2021. No obstante, la ejecución del presupuesto de seguridad fluctuó en el periodo 2017-2023. La ejecución decreció entre 2017 y 2019, creció entre 2019 y 2021, y nuevamente decreció entre 2021 y 2023. A pesar de esto, en general, la proporción del presupuesto codificado y devengado de seguridad creció con relación al del PGE.

El Gráfico 4.1 muestra el cambio porcentual de año a año de los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad entre 2017 y 2023. En el gráfico se observa que el presupuesto codificado fluctuó en el periodo indicado, y tuvo el mayor crecimiento en los años 2022 y 2023 con relación a sus respectivos años previos. En cuanto al presupuesto devengado, se observa que además de haber fluctuado en el periodo, tuvo el mayor crecimiento en los años 2021 y 2022 con relación a sus respectivos años previos.

**Gráfico 4.1. Cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en el periodo 2017-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

En la misma línea, la ejecución del presupuesto por grupo de gasto de tres de las principales instituciones del sector de la seguridad es detallada a continuación. El Ministerio de Economía y Finanzas clasifica las categorías de gasto en cuatro grupos: de tipo corriente<sup>25</sup>, de

<sup>25</sup> Son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación (Ministerio de Economía y Finanzas 2020, 3).

inversión<sup>26</sup>, de capital<sup>27</sup> y de financiamiento<sup>28</sup>. En cuanto a la ejecución del presupuesto del Ministerio del Interior, la Tabla 4.7 muestra que los egresos del presupuesto codificado y devengado de la entidad fluctuaron a la baja posterior a su escisión (como Viceministerio del Interior) del Ministerio de Gobierno en marzo 2022 en comparación a los dos años previos a su fusión con esta entidad en abril de 2019.

**Tabla 4.7. Ejecución del presupuesto por grupo de gasto del Ministerio del Interior entre 2017-2018 y 2022-2023**

Año	Presupuesto		% de ejecución por gasto				
	Codificado	Devengado	Total	Corriente	De inversión	Capital	De financiamiento
2017	\$192,2	\$167,4	87,1%	95,6%	35,1%	98,1%	94,8%
2018	\$163,4	\$142,5	87,3%	94,1%	85,3%	17,8%	100,0%
2022	\$22,2	\$4,1	18,5%	88,7%	0,0%	4,3%	-
2023	\$78,5	\$31,7	40,4%	86,6%	9,9%	37,0%	100,0%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

Asimismo, la ejecución del presupuesto fue baja en 2022 y 2023 con relación a 2017 y 2018. Algo similar se aprecia en la ejecución del gasto de inversión. Mientras la ejecución del gasto de inversión fue inexistente en 2022, este fue del 9,9% en 2023. Un elemento que destacar del año 2023 es que existió un presupuesto comprometido<sup>29</sup> de \$64 millones que podría explicar en parte la diferencia entre el presupuesto codificado y devengado. Según los Informes de Rendición de Cuentas de 2022 y 2023 del Ministerio del Interior, el gasto de inversión estuvo direccionado a la adquisición de equipamiento para la Policía Nacional.

La Tabla 4.8 indica que los egresos del presupuesto codificado y devengado del Ministerio de Gobierno fluctuaron a la baja posterior a la escisión del Viceministerio del Interior en marzo de 2022 en comparación a los dos años desde su fusión con esta entidad (Ministerio del Interior). A pesar de esto, la ejecución del presupuesto incrementó entre 2021 y 2023. Entre 2019 y 2022, años en los que las competencias del Ministerio del Interior las tenía el Ministerio de Gobierno, la ejecución del gasto de inversión fluctuó. Mientras el gasto de inversión fue de 32,3% en 2019 y 7,1% en 2020, este gasto fue del 98,1% en 2020.

<sup>26</sup> Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública (Ministerio de Economía y Finanzas 2020, 3).

<sup>27</sup> Son los gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero (Ministerio de Economía y Finanzas 2020, 3).

<sup>28</sup> Son recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público (Ministerio de Economía y Finanzas 2020, 3).

<sup>29</sup> Es el monto de asignación presupuestaria que ha sido reservado para la realización de gastos específicos (Ministerio de Finanzas 2010, 5).

**Tabla 4.8. Ejecución del presupuesto por grupo de gasto del Ministerio de Gobierno entre 2019-2023**

Año	Presupuesto		% de ejecución por gasto				
	Codificado	Devengado	Total	Corriente	De inversión	Capital	De financiamiento
2019	\$151,9	\$108,4	71,4%	97,7%	32,3%	31,3%	97,0%
2020	\$170,1	\$88,9	52,3%	98,8%	7,1%	0,1%	96,4%
2021	\$106,6	\$96,2	90,3%	98,6%	98,1%	43,6%	99,5%
2022	\$89,6	\$79,0	88,2%	96,8%	34,1%	2,9%	95,9%
2023	\$69,6	\$68,6	98,6%	98,5%	100,0%	96,8%	100,0%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

La Tabla 4.9 apunta a que los egresos del presupuesto codificado y devengado de la Policía Nacional en general creció entre 2017 y 2023, con excepción del periodo entre 2018 y 2019. La ejecución del presupuesto en todo el periodo 2017-2023 se mantuvo sobre el 99%, a excepción del 2023, el cual fue del 97,4%. Según el registro contable de ejecución presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas (2024), no hubo una asignación presupuestaria para gastos de inversión, y por ende, no hubo devengación de este rubro<sup>30</sup>.

**Tabla 4.9. Ejecución del presupuesto por grupo de gasto de la Policía Nacional entre 2017-2023**

Año	Presupuesto		% de ejecución por gasto				
	Codificado	Devengado	Total	Corriente	De inversión	Capital	De financiamiento
2017	\$1.201,6	\$1.200,5	99,9%	99,9%	-	97,9%	100,0%
2018	\$1.299,9	\$1.297,4	99,8%	99,9%	-	95,0%	99,7%
2019	\$1.264,3	\$1.263,6	99,9%	99,9%	-	88,6%	96,9%
2020	\$1.285,8	\$1.283,4	99,8%	99,9%	-	9,8%	-
2021	\$1.333,0	\$1.329,6	99,7%	99,8%	-	19,9%	100,0%
2022	\$1.358,0	\$1.348,9	99,3%	99,7%	-	70,7%	-
2023	\$1.460,5	\$1.422,6	97,4%	98,7%	-	40,8%	-

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

Dado que la mayor parte del presupuesto se destina a gasto corriente y de inversión, las instituciones del sector de la seguridad, incluidas las tres antes mencionadas, destinaron sus presupuestos para gasto corriente en remuneraciones y bienes y servicios de consumo, y para gasto de inversión en programas y proyectos de infraestructura y equipamiento. En cuanto a gasto de inversión, en la Tabla 4.5 se detalla los programas y proyectos en los que los Ministerio de Interior y de Gobierno invirtieron en el periodo 2017-2023. Tales acciones estuvieron direccionadas tanto a la seguridad ciudadana como a la seguridad pública, la cual tuvo mayor asignación según la violencia criminal incrementaba en el país.

<sup>30</sup> El Ministerio del Interior, como representante legal de la Policía Nacional, está a cargo del gasto de inversión de esta entidad.

Por otro lado, más allá de las asignaciones presupuestarias a las entidades del sector de la seguridad para gasto corriente y de inversión, el gobierno central no dispone de otro macro instrumento de tesoro para atender al sector. De ahí que existen instrumentos complementarios de tesoro para el sector que son proporcionados desde los gobiernos autónomos descentralizados. Entre ellos destacan el presupuesto de su tasa de seguridad o el propio presupuesto municipal destinado a seguridad. Los GADs han destinado parte de sus rubros de seguridad al apoyo del trabajo de la Policía Nacional en sus respectivas jurisdicciones. Por ejemplo, han destinado recursos para la compra de vehículos y motocicletas, equipamiento de comunicación, y remodelación de unidades de policía comunitaria.

#### 4.2.4 Instrumentos de organización

Los instrumentos de organización se refieren a la función de la administración central y descentralizada del Estado en una política pública (Fontaine 2021, 31). La organización administrativa no se limita únicamente a las entidades con personalidad jurídica, sino que también abarca un conjunto de procedimientos, reglas y rutinas, que incluso pueden incluir acciones informales derivadas de la cultura institucional. En cuanto a la política de seguridad, los instrumentos de organización incluyen a trece entidades públicas de seguridad (suprimidas, escindidas, fusionadas y creadas), el trabajo conjunto entre estas entidades y la colaboración con entidades internacionales, y la cooperación con los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. En la Tabla 4.10 se enlista los principales instrumentos de organización de la política entre 2017 y 2023.

**Tabla 4.10. Principales instrumentos de organización en el periodo 2017-2023**

<b>Organización del sector de la seguridad con actores estatales</b>
• Consejo de Seguridad Pública y del Estado
• Gabinete Sectorial de Seguridad
• Presidencia de la República del Ecuador
• Ministerio del Interior, Policía Nacional y sus Unidades
• Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
• Ministerio de Gobierno
• Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)
• Servicio Integrado de Seguridad ECU 911
• Centro de Inteligencia Estratégica (CIES)
• Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado
• Cooperación y operaciones conjuntas entre la Policía Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

- Interacción con la Comisión de Seguridad Integral de la Asamblea para revisión y trabajo conjunto en proyectos de ley sobre seguridad
- Operativos de la Policía Nacional y sus unidades: detenciones, decomiso de armas de fuego y blancas.
- Operativos de control de armas y explosivos (CAMEX) a cargo de las Fuerzas Armadas y operativos antidelinquenciales de la Policía Nacional y la Fiscalía a nivel nacional
  - Se realizan en base a información de inteligencia militar y policial, para saber los lugares donde hay un mayor índice delictivo
  - Contribuyen al control de actividades ilícitas y delitos conexos

#### **Organización del sector de la seguridad con actores no estatales**

- Programa “Corresponsables de la seguridad”. Crea asambleas comunitarias y mesas de seguridad entre Policía Comunitaria y la ciudadanía.
- Programa “Policía Contigo”. Fortalece las capacidades de la Policía e iniciativas de organización y participación ciudadana.
- Programa “Escuelas Seguras”. Se articula el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Policía Nacional. Coordina acciones de prevención de violencia en las instituciones educativas y sus zonas de influencia.
- Programa “Universidad Segura”. Elaboración de protocolos de actuación en caso de incidentes dentro y fuera de las instalaciones universitarias.
- Plan de Acción “Plaza Segura” desarrollado en Quito.
- Implementación de un modelo operativo de gestión integral de intervención para prevenir y contener la violencia criminal en puntos de presión estratégica.
- Comités de seguridad ciudadana provinciales y municipales.
- Cooperación internacional: Convenios binacionales con Perú y Colombia; PADF, Secretaría de Estado del Departamento del Interior del Reino Unido, Policía Federal de Bélgica, Fundación Visión Mundial Ecuador, Gobierno de China, Gobierno de Corea, EUROPOL, AMERIPOL, entre otros.

#### **Cambios en la estructura organizacional del sector**

- 2009. Creación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado
- 2011. Creación del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911
- 2017. Supresión del Ministerio Coordinador de Seguridad
- 2017. Cierre de la Escuela de Guías Penitenciarios
- 2018. Supresión de la Secretaría Nacional de Inteligencia y creación del Centro de Inteligencia Estratégico
- 2018. Transformación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos, y creación del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores
- 2019. Fusión del Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Seguridad en un Ministerio de Gobierno
- 2022. Escisión del Viceministerio del Interior del Ministerio de Gobierno
- 2022. Creación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado

*Fuente:* Elaboración propia con bases en varios documentos oficiales y artículos de prensa.

La estructura del sector de la seguridad parte de dos instrumentos sustantivos de asesoría, articulación, coordinación y armonización de las acciones de las entidades relacionadas a los ámbitos de seguridad ciudadana y pública. El primero es el Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Las funciones del Consejo son asesorar y recomendar al Presidente de la República sobre políticas y estrategias de seguridad pública, y recomendarle medidas de

prevención e intervención ante amenazas o acontecimientos graves que puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado (LSPE 2009, art. 7). El segundo es el Gabinete Sectorial de Seguridad tiene atribuciones como: formular y aprobar la política intersectorial; aprobar la planificación de la inversión pública en su ámbito; coordinar el cumplimiento de los compromisos presidencial del sector, entre otros (Decreto Ejecutivo 660 2017, art. 3).

Estas dos instancias convocan a representantes de varias instituciones del Estado. El Consejo está conformado por las principales autoridades de las instituciones rectoras de las cinco funciones del Estado y por las principales autoridades de las instituciones de seguridad de la función ejecutiva. El Gabinete está conformado por las autoridades titulares de instituciones de la función ejecutiva relacionadas a la seguridad como: el Ministerio del Interior, de Defensa Nacional, de Gobierno, el CIES, la SNAI, entre otras. Además, mientras en el Consejo pueden también participar representantes de entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, representantes de la sociedad o de entidades privadas, ciudadanos y ciudadanas que la Presidenta o Presidente de la República considere necesario convocar, al Gabinete se puede convocar de manera permanente y ocasional a representantes de otras instituciones públicas que no pertenezcan a él, a fin de que participen e informen sobre temas relacionados con el sector.

Durante el periodo 2017-2023, el funcionamiento y la organización de estos dos órganos estatales de seguridad cambió en función de reformas legales. Por un lado, el Consejo inicialmente con la LSPE de 2009 estuvo conformado por 10 miembros, y con la Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y Seguridad Integral de 2023 pasó a tener 14 miembros. Por otro lado, la Presidencia estableció por decreto ejecutivo en algunas ocasiones la reorganización del Gabinete, lo que llevó a la incorporación y exclusión de entidades de la seguridad. Asimismo, la organización de estos dos órganos cambió por hechos como la creación y supresión de entidades de seguridad del ejecutivo.

Además de estos dos órganos de seguridad, varias entidades que los conforman tienen un rol central en la política de seguridad y otras un rol complementario. Por un lado, la entidad rectora de los ámbitos de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, y de la Policía Nacional es el Ministerio del Interior o quien haga sus veces (EC LSPE 2009, art. 11 inciso b). Históricamente, estos tres ámbitos han sido competencia de esta institución, creada en 1830 bajo el nombre de Ministerio de Estado (Ministerio del Interior 2023c). En apoyo al

Ministerio del Interior, la Policía Nacional es la entidad responsable de la ejecución de planes, programas y proyectos elaborados por el Ministerio dirigidos a la protección interna y el mantenimiento del orden público (COESCOP 2017, art. 61 numeral 1).

El Ministerio del Interior cuenta con dependencias que le permiten cumplir con su función de rectoría en las competencias de seguridad interna (Ministerio del Interior 2023a). Esta entidad cuenta con un Viceministerio de Seguridad Ciudadana y uno de Seguridad Pública que desde sus direcciones formula las acciones para el abordaje de los diversos tipos de violencia y delitos. En su estructura organizacional la Policía Nacional cuenta con dependencias que contribuyen a la ejecución de acciones de seguridad ciudadana y pública (Policía Nacional del Ecuador 2024b). Las direcciones, las unidades de investigación, y las unidades tácticas y especializadas de la Policía Nacional, en calidad de recursos de organización, responden a la necesidad de impulsar la seguridad desde sus funciones. De esta manera, las dependencias de estas dos instituciones, se consolidan como instancias relevantes dentro del proceso de formulación e implementación de la política.

Por el lado de la coordinación, las instituciones que cumplieron el rol de coordinación en el sector de la seguridad fueron algunas por los varios cambios organizacionales en el periodo de estudio. En orden cronológico, entre ellas estuvieron el extinto Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Gobierno, y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado. Además de cumplir otras funciones relacionadas a la seguridad interna, estas instituciones estuvieron encargadas de la coordinación de la seguridad pública y del Estado, de la elaboración de políticas integrales de seguridad, así como de la coordinación con el ente rector del Sistema Nacional de Inteligencia del flujo de información estratégica para asesorar a la Presidencia (LSPE 2009, art. 9).

La Presidencia de la República, el Ministerio de Gobierno, el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) son otras de las instituciones que apoyaron al Ministerio del Interior y la Policía Nacional. Además de presidir y dirigir el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (EC LSPE, art. 5-6), la Presidencia supervisa la implementación de la política de seguridad; en situaciones crisis o emergencias, toma decisiones estratégicas de alto nivel y puede decretar medidas extraordinarias para asegurar la estabilidad y seguridad del país; y respalda políticamente al Ministerio del Interior y a la Policía.

Por su parte, el Ministerio de Gobierno apoyó al sector de la seguridad desde su competencia de gestión política para la gobernabilidad y prevención del conflicto a nivel nacional y

desconcentradamente a nivel de Coordinaciones Zonales y en cada provincia a través de las Gobernaciones (Ministerio de Gobierno 2023, 15). Esta entidad, así como el Ministerio del Interior, tuvo cambios en sus estructura orgánica y sus competencias. El Ministerio de Gobierno fue creado tras la supresión de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política en 2019. Con la fusión de la Secretaría y el Ministerio del Interior en ese año, asumió además las competencia de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público. Para el 2022, nuevamente retomó solo su competencia de gestión política con la escisión del Viceministerio del Interior.

Desde la inteligencia estratégica, el CIES apoya al sector con la obtención, análisis y difusión de inteligencia para alertar y asesorar en la toma de decisiones de alto nivel, buscando prevenir y neutralizar riesgos y amenazas a la seguridad integral del Estado (CIES 2023, 6). Una de sus competencias más relevantes en el sector es la identificación de estructuras, la dimensión y los impactos a la seguridad pública y del Estado del crimen organizado transnacional (Reglamento de la LSPE 2010, art. 9 inciso g). A fin de proporcionar inteligencia estratégica de manera oportuna, simultánea y fluida a la Presidencia y a la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado, el Centro de Inteligencia Estratégica, como ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional, coordina, articula e integra las actividades y el funcionamiento de los organismos militares, policiales y penitenciarios que generan dicha inteligencia (LSPE 2009, art. 15).

Desde la defensa nacional, dos entidades apoyan las acciones de seguridad interna del Ministerio del Interior de conformidad con Constitución y la ley. El Ministerio de Defensa Nacional, como ente rector de la soberanía y la integridad territorial del Estado, y de las Fuerzas Armadas, coordina con el Ministerio del Interior las acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por cuestiones de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones (EC LSPE 2009, art. 11 inciso a). Esto incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como la entidad responsable de la defensa de la soberanía y la integridad territorial del Estado (CRE 2008, art. 158), es el ente ejecutor de las directrices del Ministerio de Defensa Nacional.

Otras dos instituciones que apoyan a la seguridad son el SIS ECU 911 y la SNAI. Desde un criterio descentralizado y desconcentrado, se encuentra el Sistema Integrado de Seguridad

ECU 911, que gestiona a nivel nacional la atención de situaciones de emergencia de la ciudadanía (SIS ECU 911 2023, 8). Esto lo hace coordinando servicios de emergencia con varias instituciones de seguridad. En gran parte del territorio ecuatoriano gestiona herramientas de video vigilancia y monitoreo de alarmas. Se puede destacar también el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), que atiende a personas adultas y adolescentes en conflicto con la ley penal, mediante el desarrollo de habilidades y destrezas con el fin de contribuir positivamente en su reinserción en la sociedad (SNAI 2023, 18).

Los cambios organizacionales como la creación, escisión, fusión, y supresión de instituciones de la seguridad hicieron que funciones y competencias pasen de una entidad a otra. Uno de los casos más notorios fue el del Ministerio del Interior. En abril de 2019, el Ministerio y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política se fusionaron en una sola institución, el Ministerio de Gobierno (Decreto Ejecutivo 718, 2019). Este nuevo ministerio adquirió el control sobre la Policía Nacional, el ámbito de la seguridad ciudadana y pública y el manejo político del gobierno. En marzo de 2022, se escinde del Ministerio de Gobierno, el Viceministerio del Interior y se crea el Ministerio del Interior antes disuelto, encargado de la gestión de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público (Decreto Ejecutivo 381, 2022).

Adicionalmente, tras la supresión del Ministerio Coordinador en 2017, las funciones de coordinación del sector de la seguridad fueron transferidas al Ministerio del Interior, que las tuvo hasta la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado en 2022. Como resultado, el Ministerio del Interior desempeñó un papel fundamental en la política de seguridad, asumiendo funciones adicionales como coordinador y eje articulador de la seguridad ciudadana y pública. Así, el Ministerio del Interior se constituyó en uno de los instrumentos sustanciales de organización más importantes de la política de seguridad.

Respecto a la articulación de las entidades del sector con actores no estatales, se desarrollaron varios instrumentos procedimentales de organización. Estos instrumentos tuvieron un enfoque mayormente de seguridad ciudadana basada en la participación y prevención. Entre ellos se destacan el programa “Corresponsables de la seguridad” de creación de asambleas comunitarias y mesas de seguridad entre la Policía Comunitaria y la ciudadanía, y el programa “Policía Contigo” de fortalecimiento de las capacidades de la Policía y de impulso de la organización y participación ciudadana.

Además, se llevaron a cabo iniciativas como el programa “Escuelas Seguras”, que coordinaba acciones de prevención de violencia en las instituciones educativas y sus alrededores, involucrando al Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y la Policía Nacional. También se desarrollaron el programa “Universidad Segura”, sobre la elaboración de protocolos para incidentes en entornos universitarios, y el Plan de Acción “Plaza Segura” en Quito. Asimismo, se formaron comités de seguridad ciudadana a nivel provincial y municipal.

La cooperación internacional también fue elemento que abarcó instrumentos de organización de carácter procedimental. Se llevaron a cabo convenios binacionales con Perú y Colombia para el fortalecimiento de la seguridad en las zonas fronterizas. La cooperación internacional provino también de entes como la PADE, Secretaría de Estado del Departamento del Interior del Reino Unido, Policía Federal de Bélgica, Fundación Visión Mundial Ecuador, Gobierno de China, Gobierno de Corea, EUROPOL, entre otros. Esta cooperación se dio para el fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, el establecimiento de mecanismos de coordinación destinados a combatir la delincuencia organizada transnacional, la investigación de eventos de violencia e inseguridad, la promoción de acciones conjuntas que contribuyan a la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, entre otros.

#### **4.2.5 Calibración de los instrumentos**

Por cuestiones de espacio, solo se analiza los instrumentos más notorios que hayan tenido cambios durante el periodo 2017-2023, así como respecto al periodo 2013-2017. El análisis de calibración instrumental será en función de la dimensión de rigurosidad, y la dimensión de tipo sustantivo-procedimental.

##### **4.2.5.1 Nodalidad**

A partir de los instrumentos identificados, se observa que la instrumentación de nodalidad fue principalmente sustantiva. La mayoría de los instrumentos estuvieron dirigidos a influir a la distribución y recolección de información por el Estado. Por ello, se prefirió diagnósticos, informes, estudios y planes de seguridad, y estadística epidemiológica sobre homicidios. Complementariamente, se seleccionó talleres, capacitaciones, conferencias y campañas informativas sobre seguridad.

Los instrumentos de mayor calibración fueron los planes y estrategias de seguridad. Estos instrumentos sustantivos, tuvieron un cambio en la identificación del entorno de la violencia y el crimen en el país. Mientras en 2019, los tres planes de seguridad identificados planteaban objetivos y acciones, por un lado, desde la seguridad ciudadana para la prevención situacional, la participación ciudadana y la convivencia social. Y por otro lado, desde la seguridad pública para prevenir y responder al cometimiento de delitos por la delincuencia común y la delincuencia organizada local. En 2023, las tres estrategias, el documento de política y el plan de seguridad identificados plantearon objetivos y acciones, principalmente, desde la seguridad pública para prevenir y responder al creciente cometimiento de delitos por grupos delincuenciales organizados y sus vínculos transnacionales; y complementariamente desde la seguridad ciudadana.

En cuanto a la identificación de las motivaciones del cometimiento del homicidio intencional, en los planes de la administración 2017-2021 se identificó la violencia interpersonal como la principal motivación, mientras en los planes de la administración 2021-2023 se identificó la violencia criminal como la principal. Y finalmente, la calibración de estos instrumentos fue el paso a un mayor grado de coerción.

#### **4.2.5.2 Autoridad**

Basándose en los instrumentos identificados, se observa que la instrumentación de autoridad fue en gran medida sustantiva. La mayoría de los instrumentos estuvieron dirigidos a normar la distribución de bienes y servicios de seguridad por el Estado, y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por ello, se dio prioridad a códigos, leyes, reglamentos, decretos, proyectos de ley, referéndum, ordenanzas y convenios sobre seguridad.

Los instrumentos de regulación más calibrados fue aquellos direccionados a la declaratoria de estado de excepción, al uso legítimo de la fuerza, la complementariedad de las Fuerzas Armadas en las acciones de la Policía Nacional, y al porte y tenencia de armas de fuego. En cuanto a las declaratorias de estado de excepción, su uso continuo e incremental, como medida de contención de los homicidios intencionales, ocurrió principalmente durante la administración 2021-2023. Mientras en la administración 2017-2021, por decreto presidencial se declaró siete estados de excepción focalizados en cantones de Esmeraldas y en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, en la administración 2021-2023, se declaró 15 estados de excepción a nivel nacional y de manera focalizada en algunas provincias del país. En ambas administraciones la causal de grave conmoción interna se

mantuvo, aunque la motivación fue diferente por la gravedad de la situación creciente de inseguridad y criminalidad de una administración a otra.

Otra de las configuraciones en la instrumentación de autoridad fue respecto al uso legítimo de la fuerza por las fuerzas de seguridad. Esta configuración se dio por medio de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza en agosto de 2022 y su Reglamento en junio de 2023. La ley surge ante la necesidad de que la actuación de las fuerzas de seguridad esté acompañada de un marco legal claro para el uso legítimo, progresivo y proporcionado de la fuerza en el cumplimiento de su deber de protección interna. El reglamento por su parte desarrolla y especifica las disposiciones establecidas en dicha ley para asegurar su adecuada aplicación.

El tercer asunto que experimentó cambios por un grupo de instrumentos de regulación fue la complementariedad de las Fuerzas Armadas en las acciones de seguridad interna de la Policía Nacional. Previo al periodo de estudio, dos instrumentos buscaron que las Fuerzas Armadas puedan complementar las acciones de seguridad interna de la Policía: la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2014 y la Enmienda Constitucional del artículo 158 en 2015.

En el periodo de estudio, se realizaron y buscaron cambios en cuanto a este aspecto legal: la sentencia de inconstitucionalidad de la enmienda del artículo 158 de la Constitución en 2018; la sentencia de inconstitucionalidad del artículo innumerado posterior al 11 de la LSPE en 2021; el proyecto de enmienda constitucional al artículo 158 para permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado no únicamente durante estados de excepción, presentado a la Corte Constitucional en septiembre de 2022; el dictamen de la Corte Constitucional en octubre de 2022 sobre el proyecto de ley, el cual indica una reforma parcial a la Constitución a ser tratada por la Asamblea Nacional, previo a un referéndum; y el proyecto de reforma al artículo 158 entregado por la Presidencia en diciembre de 2022 a la Asamblea para ser tratado.

La tenencia y porte de armas de fuego por civiles fue el cuarto asunto de calibración en la instrumentación de autoridad. Mientras se reafirmó por decreto la prohibición de este hecho en 2011, fue autorizado en 2023 bajo determinados requisitos. Para ello, se reformó el Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

Los instrumentos que abordan los cuatro asuntos de regulación fueron sustantivos. Por último, la calibración de estos instrumentos fue el paso a un mayor grado de coerción para consolidar la seguridad pública como una prioridad frente al crecimiento de la violencia y el cometimiento de delitos.

#### **4.2.5.3 Tesoro**

A partir de los instrumentos identificados, se observa que la instrumentación de tesoro fue sustantiva y procedimental. Los instrumentos entonces estuvieron dirigidos a influir a la distribución de los recursos financieros públicos por el Estado, y a las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por ello, se seleccionó instrumentos como asignaciones presupuestarias para seguridad, direccionados al desarrollo de actividades operacionales y a proyectos de inversión. Los proyectos de inversión fueron para los rubros de equipamiento e infraestructura de la Policía Nacional.

La instrumentación de mayor calibración fue la asignación y la ejecución presupuestaria para seguridad, y los proyectos de inversión. En general, la mayoría de las 13 instituciones del sector de la seguridad en el periodo 2013-2023 tuvo una ejecución presupuestaria entre el 80% y 99% del monto asignado<sup>31</sup>. Un ejemplo de aquello es que la Policía Nacional mantuvo una ejecución del presupuesto consistentemente alto, superando el 99% en casi todos los años. No obstante, la ejecución de los presupuestos del Ministerio del Interior, de Gobierno y del SNAI fueron los que más fluctuaron y de los más bajas en el periodo 2017-2023 con relación a la ejecución de sus presupuestos en el periodo 2013-2017 y con relación a las otras instituciones del sector de la seguridad en el periodo 2017-2023.

En cuanto a los cambios en la ejecución del presupuesto de las instituciones del sector de la seguridad de manera conjunta, el Gráfico 4.2 muestra los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en millones de dólares en el periodo 2013-2023<sup>32</sup>. Por un lado, se observa que el presupuesto codificado decreció entre 2015 y 2021. Por el otro, se observa que el presupuesto devengado siguió esa tendencia de reducción. Esto indica que la reducción neta de ambos presupuestos fue desde la administración 2013-2017.

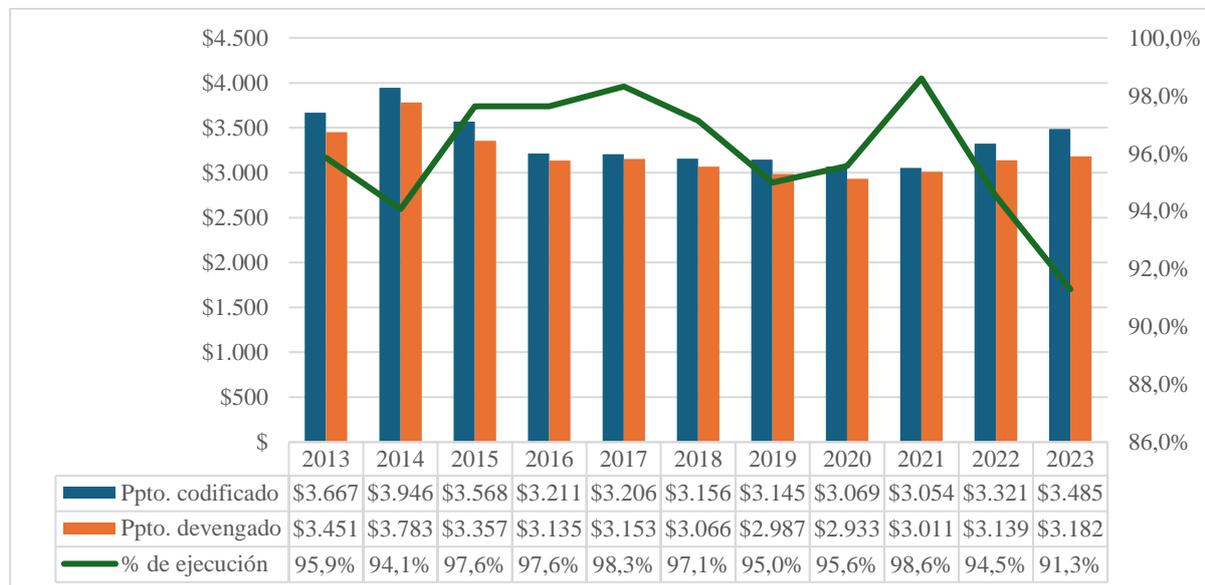
---

<sup>31</sup> La Tabla A3. 10 en el Anexo 3 muestra el porcentaje de ejecución de los egresos del presupuesto codificado de las 13 instituciones del sector de la seguridad entre 2013 y 2023.

<sup>32</sup> El Gráfico A4. 1 en el Anexo 4 muestra similares tendencias respecto a los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad. El sector seguridad para este gráfico es planteado a partir de la denominación gubernamental (gabinete sectorial de seguridad/consejo sectorial de seguridad), la cual incluye a instituciones relacionadas a la seguridad integral más que a la seguridad ciudadana y pública.

Adicionalmente, el porcentaje de ejecución del presupuesto fluctuó en todo el periodo 2013-2023, aunque el año 2023 fue aquel de menor porcentaje de ejecución.

**Gráfico 4.2. Egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en millones de dólares en el periodo 2013-2023**

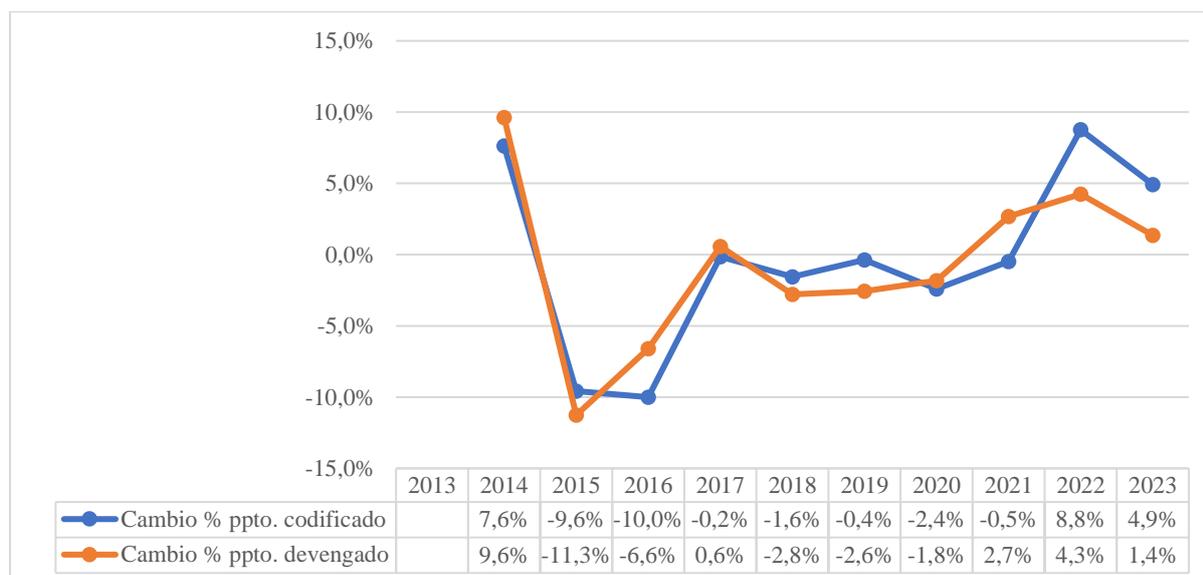


*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

Asimismo, el Gráfico 4.3 muestra los cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en el periodo 2013-2023<sup>33</sup>. Por un lado, se observa que el presupuesto codificado tuvo un decrecimiento entre 2015 y 2021. El mayor decrecimiento porcentual ocurrió en 2015 y 2016. Por otro lado, se observa que el presupuesto devengado tuvo un decrecimiento porcentual entre 2015 y 2020. El mayor decrecimiento porcentual ocurrió en 2015 y 2016.

<sup>33</sup> El Gráfico A4. 2 en el Anexo 4 muestra similares tendencias respecto a los cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en el periodo 2013-2023. El sector seguridad para este gráfico es planteado a partir de la denominación gubernamental (gabinete sectorial de seguridad/consejo sectorial de seguridad), la cual incluye a instituciones relacionadas a la seguridad integral más que a la seguridad ciudadana y pública.

**Gráfico 4.3. Cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad en el periodo 2013-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

Además de estos cambios, se observa una redefinición en lo que respecta al gasto de inversión del Ministerio del Interior y de Gobierno. En general, existió una redefinición paulatina del gasto de inversión, por un lado, la reducción del gasto para las áreas de prevención, participación y convivencia, y, por el otro, el incremento del gasto para el área de reacción y respuesta, concretamente proyectos de infraestructura y equipamiento para el fortalecimiento policial según los Informes de Rendición de Cuentas de estas dos instituciones. En tal sentido, se priorizó el gasto de inversión en seguridad pública.

Mientras la asignación y ejecución presupuestaria de seguridad fueron instrumentos propiamente sustantivos, los proyectos de inversión fueron sustantivos y procedimentales. Finalmente, la calibración de estos instrumentos fue el paso a un mayor grado de coerción para posicionar la seguridad pública como una prioridad.

#### **4.2.5.4 Organización**

Basándose en los instrumentos identificados, se observa que la instrumentación de organización fue sustantiva y procedimental, aunque con predominio de la primera. Los instrumentos estuvieron dirigidos a influir en el funcionamiento y configuración de las entidades de seguridad del Estado, y en las interacciones entre estas entidades y la sociedad. Por ello, se tomó en consideración a órganos de coordinación y entidades de seguridad pública y ciudadana, operaciones de los cuerpos de seguridad, programas de coordinación y

relacionamiento entre actores estatales y no estatales, y consejos y comités de seguridad ciudadana.

La mayor calibración en la instrumentación de organización fue a la estructura organizativa y las funciones de las instituciones de seguridad, y respecto al personal de la Policía Nacional. En el periodo 2017-2023, los cambios a la estructura organizativa del sector de la seguridad implicó la creación, escisión, fusión, y supresión de instituciones<sup>34</sup>. Entre estos se destacan: la supresión del Ministerio Coordinador de Seguridad en 2017; la fusión del Ministerio del Interior con la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política para crear el Ministerio de Gobierno en 2019, y la escisión del Viceministerio del Interior del Ministerio de Gobierno en 2022; la supresión de la SENAIN para la creación del CIES en 2018; la transformación del Ministerio de Justicia en la Secretaría de Derechos Humanos, y la creación del SNAI en 2018.

Con respecto a las funciones de las instituciones del sector, esto comprendió, entre otros, la adición de funciones a las Fuerzas Armadas. Fue así la complementariedad de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional por medio de operativos de control de la seguridad en las cárceles y sectores aledaños y en materia de seguridad ciudadana durante declaratorias de estado de excepción. También al Ministerio de Defensa Nacional se encargó, la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Integral en 2018, presidir el Gabinete Sectorial de Seguridad en 2019, y encargarse de la Secretaría del Consejo de Seguridad Ciudadana y del Estado en 2021. De manera que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas pasaron a tener un rol más protagónico en asuntos de seguridad.

En las dos administraciones del periodo 2017-2021, las principales autoridades de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana tuvieron una rotación constante. Al respecto, Lorena Piedra, especialista en temas de seguridad e inteligencia y docente universitaria, resalta que aunque la poca estabilidad de las autoridades de seguridad en sus cargos, no es una característica única de las últimas administraciones gubernamentales, esto puede implicar inestabilidad en el direccionamiento de los programas y proyectos que lleva a cabo cada institución (Ecuavisa Redacción 2023). Un experto en seguridad también señala

---

<sup>34</sup> La Tabla A3. 11 en el Anexo 3 muestra la cronología de la supresión, fusión y creación de instituciones del sector de la seguridad entre 2013 y 2023. Aunque no se identificaron cambios institucionales de ese tipo en el periodo 2013-2016, se incluye estos años para observar que estos cambios institucionales se dieron a partir del 2017.

que “no se puede generar una continuidad de planificación cuando se tiene un mando cambiado cada seis meses” (PE3 Experto en seguridad 2024, entrevista personal).

Otro elemento constante en cuanto a las autoridades, según la analista Piedra, es que las máximas autoridades de instituciones del sector seguridad son personas que no tienen la experiencia para el cargo (Ecuavisa Redacción 2023). Uno de los ejemplos más nombrados fue el de Diego Ordoñez, exsecretario de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, quien no contó con experiencia profesional y académica en seguridad pública y ciudadana. El experto en seguridad también añade que “[se daban] improvisaciones, poniendo gente que no era apta [para el cargo]. [Es decir,] gente sin el perfil profesional adecuado” (PE3 Experto en seguridad 2024, entrevista personal).

Otra de las calibraciones más notorias en la instrumentación de organización fue el aumento del personal policial. Aunque no se pudo obtener datos específicos sobre el número de efectivos por año, tanto las noticias en línea como los Informes de Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior y de Gobierno indican que durante el período 2021-2023 se incrementó el contingente policial en comparación con años anteriores. Eso a razón de la reducción a un año del tiempo de formación de las y los aspirantes policiales. Por último, la estructura organizativa y las funciones de las instituciones de seguridad, así como el aumento del personal de la Policía Nacional fueron instrumentos sustantivos. La calibración de estos instrumentos tuvo el paso a un mayor grado de coerción.

Para finalizar este acápite, se resume el diseño de la política de seguridad de Ecuador en el periodo 2017-2023 en la Tabla 4.11. En ese periodo, la política se mantuvo dentro de una lógica de seguridad pública y complementariamente ciudadana, por lo que los cambios de la política operaron en función de esos abordajes. Aunque construida a partir de ambos, el conjunto de objetivos respondió mayormente al paradigma amplio y multidimensional de la seguridad ciudadana, mientras el conjunto de instrumentos respondió al abordaje, posteriormente acogido, de la seguridad pública.

**Tabla 4.11. Matriz resumida del diseño de la política pública de seguridad de Ecuador en el periodo 2017-2023**

Componentes de la política	Niveles de abstracción de la política pública		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos	Objetivos generales - Seguridad humana	Objetivos específicos - Mejorar la efectividad de servicios de seguridad.	Ajustes operacionales Planteamiento de continua reducción de

	- Seguridad pública, y ciudadana complementariamente	- Disminuir conflictos sociales y fomentar la convivencia. - Expandir control estatal y reducir el crimen organizado.	los homicidios intencionales.
<b>Medios</b>	<b>Preferencias de implementación</b> Gobernanza estado-céntrica	<b>Instrumentos específicos</b> - <u>Nodalidad</u> : planes, estrategias, informes, talleres, capacitaciones. - <u>Autoridad</u> : porte de armas, estados de excepción, uso legítimo de la fuerza, complementariedad de las Fuerzas Armadas. - <u>Tesoro</u> : asignación y ejecución presupuestaria, proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura. - <u>Organización</u> : reorganización institucional, operaciones conjuntas, personal policial adicional, coordinación con actores no estatales.	<b>Calibración de los instrumentos</b> - Sustantivo, y procedimental complementariamente - Alta rigurosidad

*Fuente:* Elaboración propia.

Así también, ocurrió una transformación a nivel micro de la política, en términos de los ajustes operacionales y la calibración de los instrumentos. Los ajustes operacionales de las metas significó plantear la reducción significativa de la tasa de homicidios intencionales sin contemplar el contexto de la creciente violencia criminal. Más allá de existir una calibración en las cuatro categorías de la tipología NATO de instrumentación, los cambios estuvieron dirigidos sobre todo a calibrar la instrumentación de autoridad y organización en el marco de la reestructuración institucional del sector de la seguridad.

## **Capítulo 5. Gobernanza y falla del diseño de la política pública de seguridad orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador entre 2017 y 2023**

A partir de la pregunta de cómo los modos de gobernanza inciden en la falla del diseño de las políticas públicas, en esta investigación se desarrolla como hipótesis que los modos de gobernanza en los que se observa menores niveles de interdependencia entre los distintos actores involucrados inducen en el diseño de políticas públicas menos efectivas. Esto se debe a que las lógicas de interacción centralizada y vertical tienden a generar menor comunicación y cooperación en los procesos de acción pública. En tal sentido, los actores preponderantes delimitan su preferencia por y selección de determinados objetivos e instrumentos que pueden carecer de coherencia, consistencia y/o congruencia. Para responder la pregunta de investigación, en este capítulo se analiza la falla del diseño de la política de seguridad, la configuración de la gobernanza de la seguridad, y la relación entre ambas.

### **5.1 La falla del diseño de la política**

La falla del diseño de las políticas pueden expresarse desde tres categorías: la incoherencia de los objetivos, la inconsistencia de la instrumentación, y/o la incongruencia entre los objetivos y la instrumentación. Según el modelo anidado multinivel, es en particular el nivel programático o meso donde se pueden observar las mayores contradicciones de las políticas (Córdova 2018, 234-235). En este nivel, aunque no en el único, es posible identificar las categorías de la falla, y es lo que se muestra a continuación. Por cuestiones de espacio, se realiza un análisis sucinto de las categorías de la falla del diseño.

#### **5.1.1 Coherencia de los objetivos**

La coherencia se plantea como la capacidad de los varios objetivos de política pública para existir conjuntamente de manera lógica (Howlett y Rayner 2018, 394). Dada su amplitud conceptual, se desarrolla esta sección a partir de algunas preguntas guía que permitan dimensionar la coherencia de los objetivos, tales como: ¿hasta qué punto se alinean los objetivos específicos a los objetivos generales?; ¿qué tan representativas son las metas de lo que buscan alcanzar los objetivos específicos?; ¿hasta qué punto las metas reflejan el contenido de los objetivos generales?

El primer punto que destacar es que aunque se realizó una sistematización del gran número de objetivos de la política de seguridad y sus jerarquías en varios instrumentos de nodalidad como se muestra en las Tablas A3.1 y A3.2 del Anexo 3, el hecho de requerir una

sistematización de los objetivos señala que puede no estar tan claro el direccionamiento de la política en cuanto al abordaje del problema público del homicidio intencional. Esto indicaría una falta de coherencia interna. Una razón puede ser que los objetivos planteados en las dos administraciones del periodo de estudio, no dieron cuenta de la transición criminal en el país en cuanto a actores criminales y sus actividades ilícitas, y el cambio en las motivaciones del cometimiento de los homicidios intencionales.

Más allá de fundamentarse la política a nivel constitucional en el paradigma de la seguridad humana, se mantuvo apegada al paradigma de la seguridad ciudadana desde los principios de la prevención, participación y convivencia. Este enfoque, aunque relevante, no abordó completamente la evolución del contexto criminal. A medida que se replanteaban los objetivos hacia el final de la administración 2021-2023, se priorizó la seguridad pública dirigida a la protección de la población y respuesta a los grupos de delincuencia organizada. De esta manera, se ratificaba la concepción multidimensional e integral de la problemática de la violencia y el crimen, mientras se priorizaba el abordaje de la transición criminal.

En cuanto a la fundamentación de la política, no se identificó una discusión epistemológica detallada en los instrumentos de nodalidad que se inscribiera claramente la política dentro del paradigma de la seguridad ciudadana o de la seguridad pública. En los instrumentos de nodalidad, se identificaron planteamientos relacionados tanto a la seguridad ciudadana como a la seguridad pública, aunque no se profundizó en ellos. Por ejemplo, estos dos abordajes de la seguridad del individuo se esbozaron principalmente en los planes estratégicos de la Policía Nacional, pero sin un desarrollo detallado.

Dado lo anterior, surge la posibilidad de que se haya utilizado de manera desacertada el término “seguridad ciudadana” para aludir a la *seguridad de la ciudadanía*, más que al propio paradigma enfocado en los principios anteriormente mencionados. Esta posible confusión se observa tanto en los instrumentos de nodalidad (planes de desarrollo, planes de seguridad ciudadana, y planes institucionales) como en las declaraciones públicas de las máximas autoridades de seguridad, incluyendo a las de la Presidencia y del Ministerio del Interior.

Los objetivos específicos planteados fueron construidos para otro contexto de violencia y crimen. Se enfocaron primordialmente en la reducción de la prevalencia de la delincuencia común y la violencia interpersonal como principal motivación del cometimiento de homicidios intencionales, más que en la delincuencia organizada con lazos transnacionales y

la violencia criminal. Ante esto, los objetivos no respondieron a ese contexto cambiante, en el que “antes era la delincuencia común, [y en el que] hoy es el crimen organizado” según el exministro del Interior Juan Zapata (Tapia 2023b). Estos objetivos no se adaptaron al cambio de las presuntas motivaciones observadas, que evolucionaron de riñas y asuntos sentimentales hacia amenazas, microtráfico y robo a personas. Además, no se adecuaron a la cambiante realidad de los actores criminales involucrados en el cometimiento de los homicidios, que incluía el aumento y la atomización de grupos delictivos organizados relacionados al tráfico de drogas.

Un ejemplo concreto de esto fueron los planes de desarrollo de 2017-2021 y 2021-2025, instrumentos guía y a los que se alinean los objetivos de los planes de seguridad nacionales e institucionales. Al tener una jerarquía más alta en la definición de objetivos de la política, hasta cierto punto los instrumentos de nodalidad de menor jerarquía se alineaban a los planes de desarrollo que no daban cuenta de la magnitud del problema a nivel de diagnóstico y de objetivos. En tal sentido, el plan de desarrollo como uno de los instrumentos de información guía de la política, no dio respuesta a la magnitud del problema de la violencia criminal en el país en cuanto al planteamiento de objetivos.

De esta manera, los objetivos no se adaptaron al ritmo cambiante de la problemática a lo largo de los años, aunque esta falta de adaptación no persistió durante todo el periodo de estudio. En los instrumentos de nodalidad desarrollados en 2023, como son las tres estrategias, el documento de política, y el plan de seguridad, se comenzó a alinear los objetivos específicos con el contexto de la creciente violencia atribuida a grupos delictivos organizados vinculados al narcotráfico. Así, la política de seguridad evolucionó de ser definida inicialmente en términos de seguridad ciudadana hacia una creciente consideración de la seguridad pública, en respuesta a los cambios de la dinámica criminal del país, como lo mencionó Fernando Carrión, experto en seguridad, en una entrevista en Radio Pichincha, “ya no [fue] la búsqueda [desde el gobierno] de la seguridad ciudadana, sino más bien de la seguridad pública” (Carrión 2023, 2:11).

En cuanto a los ajustes operacionales, en la dos administraciones las metas de la tasa de homicidios intencionales plantearon una expectativa moderada a la baja. Es decir, buscaban la reducción sostenida aunque no ambiciosa de la tasa de homicidios intencionales. Por ejemplo, el Plan Estratégico de la Policía 2021-2025 planteó la proyección de la reducción anual de la tasa de homicidios, tomando como base la tasa de 14,04 en 2021 para reducirla a

10,8 en 2022 y 10,7 en 2023. Sin embargo, la expectativa planteada no anticipó o consideró los cambios y desafíos reales del entorno criminal en el país que venían desde el periodo 2017-2021. En tal sentido, no se previó el incremento de las muertes violentas en el planteamiento de la meta, y no fue replanteada.

A partir de esto, se puede deducir que existió una limitada coherencia en términos de reducida alineación y unidireccionalidad entre los objetivos generales, los específicos y las metas.

### **5.1.2 Consistencia de la combinación de instrumentos**

La consistencia se plantea como la capacidad de diversos instrumentos de política pública para apoyarse recíprocamente en lugar de socavarse (Howlett y Rayner 2018, 394). Dada su amplitud conceptual, se desarrolla esta sección a partir de algunas preguntas guía que permitan dimensionar la consistencia de la combinación de los instrumentos, tales como: ¿hasta qué punto los instrumentos se complementan o socavan entre sí?; ¿qué instrumentos no se llegaron a concretar?

Se identifica una relativa consistencia de la combinación de instrumentos. Por un lado, expresada en la complementariedad de los instrumentos dentro de cada una de las categorías de la tipología NATO, con la excepción de varios de los instrumentos de tesoro. Por otro lado, expresada en la complementariedad entre los instrumentos de las cuatro categorías de instrumentación, aunque con instrumentos de cada categoría, señalados en esta sección, que limitaron la complementariedad del mix instrumental.

La instrumentación de la política surgió sobre la marcha, lo que llevó a la implementación gradual de instrumentos principalmente dirigidos a hacer frente al aumento de los niveles de violencia atribuidos a los grupos de delincuencia organizada vinculados al tráfico de drogas. La instrumentación no solo contempló los principios de seguridad ciudadana, sino que también se enfocó en contrarrestar la violencia criminal desde una perspectiva de seguridad pública. Este enfoque estuvo presente a lo largo del periodo 2017-2023, pero cobró mayor relevancia a partir de la administración 2021-2023 con la implementación de instrumentos orientados a ese enfoque. Así, la instrumentación de la política se fue adaptando paulatinamente a la progresiva transición criminal en el país.

Uno de los ámbitos de mayor consistencia en la instrumentación de la política de seguridad fue la cooperación internacional, la cual fue abordada transversalmente en las cuatro categorías de recursos del Estado. Frente a la creciente violencia criminal por grupos de

delincuencia organizada con vínculos internacionales, el país estableció acuerdos de cooperación con dependencias gubernamentales de varios países y agencias de seguridad internacional. Varios de los convenios y acuerdos de cooperación fueron encaminados a la prevención y lucha contra la delincuencia organizada transnacional y sus delitos conexos.

El exministro del Interior Zapata destaca algunos acuerdos clave:

El tema de firmar Ameripol [...] para que puedan (la Policía Nacional) hacer el intercambio, ya formalizar con las policías americanas. Europol (la firma) [...] para que se pueda, porque ya el delito es transnacional. El tema del eTrace que se firmó con la Embajada de Estados Unidos [...] nos permitía determinar la trazabilidad de armas, municiones y explosivos, y se pudo determinar que no todo entraba por Perú, sino también entraban armas en contenedores y aquí las armaban. El tema del 131 recompensas que se lanzó [...] con apoyo de la Embajada americana” (Zapata 2024, 53:24).

Uno de los ámbitos de menor consistencia en la instrumentación de la política fue la inteligencia. A partir de la información obtenida, se plantea que el ámbito de inteligencia criminal estuvo relegado en la previsión de muertes violentas por grupos de delincuencia organizada, desde los instrumentos de nodalidad (limitada producción compartida de información), autoridad (falta de una ley de inteligencia), tesoro (reducida asignación de recursos para investigación) y organización (necesidad de personal adicional).

#### **5.1.2.1 Nodalidad: Desafíos en la gestión de información de seguridad**

Los instrumentos de nodalidad, en general, se complementaron al estar direccionados a recolectar y proveer información sobre el entorno de violencia común y organizada en el país, y abordarlos desde los enfoques de la seguridad ciudadana y pública. Durante la administración 2021-2023, la instrumentación tomó una orientación más pronunciada a la generación de información sobre la violencia organizada y la seguridad pública. Esto se hizo evidente con la producción de tres estrategias, un documento de política y un plan de seguridad, además de informes y estudios periódicos de conocimiento público y reservado. Así también, los instrumentos de carácter procedimental como talleres y capacitaciones contribuyeron a ese direccionamiento. No obstante, la instrumentación también presentó desafíos relacionados a la recolección y producción de información de inteligencia, la adaptación gradual al contexto de violencia criminal, la focalización en el entendimiento epidemiológico del homicidio, y la difusión de información.

Uno de los mayores desafíos de esta investigación fue encontrar información sobre la instrumentación de nodalidad relacionada a la inteligencia estratégica, y específicamente a la inteligencia criminal. En vista de eso, el alcance del análisis de este segmento de la instrumentación de nodalidad es bajo. A pesar de esto, en una entrevista a una exautoridad del Ministerio del Interior se pudo encontrar que la producción compartida de información de inteligencia criminal para anticipar el cometimiento de delitos graves entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas es limitada. La exautoridad expuso que:

La Policía y las Fuerzas Armadas son instituciones muy celosas entre sí. Se resisten mucho a intercambiar información, así que básicamente se entregan información elemental, y la inteligencia criminal en la inteligencia de la Policía [se lleva a cabo] con sus propios sistemas. La inteligencia es un tema que se maneja con mucha desconfianza en general entre estas dos instituciones (PE1 Exautoridad del Ministerio del Interior 2024, entrevista personal).

Los planes nacionales y estratégicos proporcionaron un marco para la acción que se fue adaptando al entorno creciente de violencia criminal. Con la incorporación de instrumentos dirigidos a abordar los crecientes niveles de violencia criminal, se observó la adecuación de los instrumentos de nodalidad a los de autoridad en la que se amplía la visión de seguridad ciudadana y convivencia social a, y se prioriza la seguridad pública. Aunque esta transición fue relativamente tardía, fue gradual durante la administración 2021-2023.

Se identificó una falta de difusión y disponibilidad de información sobre la caracterización de las víctimas y victimarios de homicidios intencionales, ya sea por medio de reportes oficiales o datos actualizados. En tal sentido, a pesar de la existencia de estos datos al interior de instituciones como la Policía, este hecho pudo haber limitado el intercambio de información de la problemática con actores no estatales y con actores estatales del sector de la seguridad.

De acuerdo con la información recopilada sobre la instrumentación de nodalidad, se infiere que los instrumentos estuvieron direccionados a abordar el fenómeno del homicidio intencional y de la delincuencia organizada desde un enfoque epidemiológico, en lugar de una comprensión profunda de los factores que inciden sobre estos fenómenos. Pocos instrumentos se centraron en comprender, más allá de los datos estadísticos, los factores relacionados con la causalidad de los homicidios, perfiles de víctimas y victimarios, y las dinámicas espaciales de la delincuencia organizada, como por ejemplo el informe de “Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en el país 2019-2022”.

El uso de la información como recurso de nodalidad del Gobierno nacional, evidenció una desarticulación con otros instrumentos en cuanto a su capacidad de comunicación. De la revisión de noticias en medios de comunicación nacionales y medios oficiales del gobierno sobre la instrumentación NATO, se puede destacar que existió una limitada difusión de la instrumentación de tesoro. Esta situación generó una baja visibilidad pública sobre una serie de programas y proyectos de inversión ejecutados por la Policía y las Fuerzas Armadas, así como de programas de participación ciudadana y prevención situacional.

### **5.1.2.2 Autoridad: Reconfiguración y limitaciones del marco legal de seguridad**

Los instrumentos de autoridad, en general, se complementaron para configurar un marco legal encaminado a la seguridad pública. Más que contraponerse entre sí, instrumentos como las sentencias constitucionales derogaron, tanto en forma como fondo, instrumentos de autoridad que eran contrarios a la Constitución. Además de la legítima invalidación de instrumentos, la recurrencia de instrumentos como las declaratorias de estados de excepción, aunque hasta cierto punto inefectivos en contener los niveles de violencia criminal, estuvieron encaminados a mantener la seguridad pública. La incorporación de y reformas a códigos, leyes y reglamentos de seguridad también se orientó a configurar ese marco legal. No obstante, la autorización del porte y tenencia de armas fuego de uso civil fue incompatible con los demás instrumentos por la posibilidad de incrementar la violencia interpersonal.

La instrumentación de autoridad se fue adaptando sobre la marcha a la transición criminal. Varios instrumentos fueron implementados para fortalecer la seguridad pública y hacer frente a la violencia generada por los grupos delictivos organizados asociados al narcotráfico. Durante la administración 2017-2021, se realizaron los primeros avances legales en respuesta a los crecientes niveles de violencia. En ese contexto, dado el sustento legal de aquel entonces, el exministro del Interior Patricio Carrillo indicó que “la norma en Ecuador está diseñada, en su gran mayoría, para el delito común y necesitamos ir adaptándola” (González 2022a). Así, fue en la siguiente administración cuando se aceleraron los cambios en el marco legal de seguridad para tratar de responder al contexto de violencia criminal.

A pesar de los varios cambios legales a favor de la seguridad, hubo algunos aspectos que pudieron limitar la actuación de las fuerzas del orden para revertir el problema del incremento de las muertes violentas. Se destaca la necesidad de marcos legales que permitan a la Policía Nacional anticiparse, además de reaccionar, a amenazas a la seguridad interna. El exministro Carrillo indica que “lo que se debe entender es que la Policía, para enfrentar [...] los niveles

de violencia del crimen organizado actual, necesita capacidades especiales. Esas capacidades especiales pasan por tecnología, por marcos legales que permitan [...] extraer información sin necesidad de orden judicial, [...], la presencia de agentes encubiertos y más” (González 2022a).

En esa línea, el exministro del Interior Zapata añade que “ni si quiera tenemos una ley de inteligencia y, además, estamos enfrentando una situación [sin precedentes] para la que nadie estaba preparado. [...] Todavía hay mucho más por hacer, se requiere comprar más tecnología y hay que tener una norma que nos oriente” (Tapia 2023b). Un ejemplo que plantea sobre la dificultades de llevar a cabo inteligencia es que seguimientos o escuchar en determinadas situaciones de relevancia para la seguridad no se pueden hacer sin orden judicial.

Una exautoridad del Ministerio del interior también expresa la necesidad de una ley de inteligencia:

No tenemos una ley de inteligencia [...] para enfrentar al crimen organizado. [...] Y nosotros aquí queremos poner agentes encubiertos sin darles capacitación, entrenamiento, norma. Porque, a Fuerzas Armadas, Policía Nacional, y a los sistemas de inteligencia, hay que darles equipamiento, entrenamiento, doctrina y sobre todo la capacidad legal para poder actuar. Porque si no, nada es legítimo (PE2 Exautoridad del Ministerio del Interior 2024, entrevista personal).

La declaratoria de estado de excepción, como uno de los instrumentos de autoridad más utilizados, fue una medida insuficiente para mermar la violencia generada principalmente por grupos de delincuencia organizada. Pasó de ser una medida extraordinaria a una ordinaria, que hizo las veces de una respuesta de contención al crecimiento acelerado de la violencia criminal, reflejado en el incremento de muertes violentas. A pesar de permitir temporalmente la limitación de derechos como la inviolabilidad de domicilio y correspondencia y la libertad de tránsito, de asociación y reunión (LSPE 2009, art. 4 inciso e), y la complementariedad de complementariedad de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna (LSPE 2009, art. 35) bajo una territorialidad y temporalidad establecidas, el número de muertes violentas continuó en crecimiento. Según expertos en defensa, los estados de excepción pudieron no tener la efectividad esperada para reducir el cometimiento de delitos graves, por razones como el desplazamiento del crimen y la falta de equipamiento de las fuerzas de seguridad (El Comercio 2022a). Así también, la ausencia de la aplicación de los estados de excepción podría haber resultado en una situación de seguridad aún más grave.

Más allá de las limitaciones legales al uso progresivo de la fuerza previo a la aprobación de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza y su reglamento, aquello pudo no haber sido necesariamente un obstáculo para la prevención y respuesta de las fuerzas de seguridad al cometimiento de homicidios intencionales. Datos oficiales de la Policía Nacional (ver Tabla 5.1) muestran que entre 2017 y 2023 la mayoría de los homicidios intencionales no fueron cometidos en delito flagrante, es decir, se produjeron cuando el delincuente no fue detenido en el momento de cometer el delito, o cuando no fue detenido o perseguido inmediatamente después de haberlo cometido. Si bien seis de cada 10 homicidios no fueron cometidos en delito flagrante en 2017 y 2018, esa proporción aumentó a nueve de cada 10 en 2022 y 2023.

**Tabla 5.1. Porcentaje de homicidios intencionales según flagrancia, 2017-2023**

Delito flagrante	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
No	67,9%	64,1%	-	72,2%	84,4%	91,5%	93,7%
Si	32,1%	35,9%	-	27,8%	15,6%	8,5%	6,3%

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2023) y Ministerio del Interior (2024).

*Nota:* No se encontró datos para el 2019, y los del 2023 son hasta el 13 de julio de ese año.

La autorización de tenencia y porte de armas de uso civil fue incompatible con el principio de precautelar la seguridad de las personas. Esta incompatibilidad puede manifestarse, según plantea Luis Córdova-Alarcón, investigador en temas violencia y seguridad, en el aumento del riesgo de violencia y del desvío de armas para tráfico interno (Lissardy 2023). A esto, una exautoridad del Ministerio del Interior añade que “[el país tiene] una tasa de violencia tan alta, y donde las armas de fuego juegan un rol tan protagónico, permitir que se arme la gente es incompatible. [La estrategia] debería ser quitar esas armas, que no lleguen a la gente porque la gente se está matando con esas armas. No se puede no mirar ese factor de riesgo” (PE4 Experto en seguridad 2024, entrevista personal).

En ese sentido, la autorización podría ser un desafío más a la seguridad considerando que el uso de armas de fuego ha sido un creciente problema dado que la mayoría de los homicidios intencionales se cometieron con este tipo de arma como se planteó en el Capítulo 3. En lugar de reducir el número de armas de fuego en el mercado interno, la autorización de su tenencia y porte podría aumentar su proliferación. Según el analista de seguridad Fernando Carrión, cerca de 400 mil armas de fuego están en manos de civiles de manera ilegal (Ecuavisa Redacción 2023).

### **5.1.2.3 Tesoro: Financiamiento insuficiente y retos de la ejecución presupuestaria**

Los instrumentos de tesoro, en general, tuvieron limitada complementariedad para financiar a las fuerzas de seguridad, específicamente la adquisición de implementos para la Policía Nacional. Los mayores desafíos de la instrumentación fue sobrellevar la falta de recursos adicionales para inversión en seguridad pública, y la falta de ejecución del presupuesto asignado a gasto de inversión por diversas motivaciones. Ante la falta de implementos, la Policía contó con el apoyo de gobiernos locales, quienes por medio de convenios les dotaron de camionetas, motos y equipamiento de comunicación. También, se realizó la búsqueda de financiamiento adicional por medio de dos iniciativas, pero fue infructuosa. Por otro lado, se ejecutaron varios proyectos y programas enfocados en la seguridad ciudadana, así como compras públicas graduales y atemporales para adquirir equipamiento e infraestructura para las fuerzas de seguridad.

En el periodo de estudio, las fuerzas de seguridad enfrentaron dificultades en cuanto a recursos y financiamiento para responder a la creciente ola de violencia. Según el expresidente Lasso, al inicio de su administración, “el Estado se encontraba debilitado para enfrentar el crimen: sin recursos, sin estructura de inteligencia y con instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, que no tenían equipamiento ni personal suficientes y que estaban desbordadas ante el vertiginoso crecimiento de la criminalidad” (Lasso Mendoza 2023, 373).

En 2021, se identificaron varios desafíos para la operatividad de la Policía Nacional, tales como: limitada capacidad tecnológica, un parque automotor insuficiente y desgastado, limitada dotación de equipamiento policial básico y de protección, falta de mantenimiento preventivo y correctivo a las infraestructuras policiales a nivel nacional, entre otros (Policía Nacional del Ecuador 2021, 92-93). Algunos asuntos relacionados a la ejecución presupuestaria y financiamiento de las fuerzas del orden fueron recurrentes. Estos asuntos limitaron solventar los desafíos identificados.

Un asunto recurrente en la instrumentación de tesoro fue el bajo porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión en seguridad, direccionado a la adquisición de equipamiento e infraestructura para la Policía Nacional. Esto ocurrió por varios motivos, entre los cuales destacan: la falta de gestión de las unidades requirentes (Policía Nacional del Ecuador 2021, 93); la asignación atemporal de recursos por el Ministerio de Economía y Finanzas (Ministerio del Interior 2022, 51); la dificultad en encontrar stock nacional e internacional por

las especificaciones técnicas de material que necesita la Policía (Lasso Mendoza 2023, 380); incumplimiento de contratos por proveedores y procesos de contratación desiertos por falta de ofertas (Tapia 2023b), entre otros. En tal sentido, la adquisición de equipamiento e infraestructura policial demoró, y por ende, la ejecución presupuestaria de inversión no se pudo concretar.

En mayor detalle, se identificó que desde julio de 2022, la alta carga burocrática demoró el proceso de compra de equipamiento (Sánchez 2022), por lo cual en diciembre de 2022 se declaró a la Policía Nacional en emergencia, que concluiría en febrero de 2023, para realizar compras rápidas (González 2023c). En abril de 2023, arrancó el proceso de compra de chalecos, que por especificaciones técnicas se adjudicó el contrato a una empresa internacional en julio de 2023 (González 2023b). En junio de 2023 se lanzaron cinco procesos de contratación (vehículos blindados, cascos, fusiles, pistolas, chalecos), los cuales finalizaron sin éxito por falta de producción nacional (González 2023f). La empresa internacional a la que se adjudicó el contrato de chalecos fue declarada proveedor fallido por incumplimiento del contrato en septiembre de 2023 (Tapia 2023a). En vista de eso, se adjudicó el contrato en el mismo mes a otra empresa internacional. El primer lote de chalecos fue entregado en octubre de 2023, y el segundo en diciembre (Primicias 2023a).

Además de estas razones que dificultaron la ejecución de presupuesto, se destaca la densidad de los trámites burocráticos como otra razón relevante. En un entrevista para el diario digital Primicias, en referencia a por qué no se aceleró las compras de bienes seguridad durante la crisis de seguridad, el exministro del Interior Zapata manifestó que “son procesos extensos por la especificidad de nuestras adquisiciones. Además, siempre hay condiciones extensas que no dependen de nosotros” (Tapia 2023b). En respuesta a la interrogante de qué hace falta para que eso cambie, respondió que “mientras no reformemos para la Policía y las Fuerzas Armadas los procesos para acelerar la contratación pública, vamos a seguir esperando esta cantidad de meses para las compras. Si tuviéramos unos procesos más abreviados, sería otra la realidad” (Tapia 2023b).

Otro asunto recurrente fue la no concreción de dos iniciativas de financiamiento en materia de seguridad planteadas en la administración 2021-2023: el Plan de Fortalecimiento y Modernización de la Policía Nacional y la Estrategia Integral para la Seguridad y la Paz. En varias ocasiones, las máximas autoridades de las principales entidades de seguridad dieron declaraciones sobre la necesidad de financiamiento para repotenciar la Policía Nacional por

un monto de \$1.200 millones (González 2022b; El Comercio 2022b) y luchar contra el narcotráfico por un monto de \$5.000 millones (Lasso Mendoza 2023, 349; González 2023). La falta de recursos adicionales para seguridad, que motivó la búsqueda infructuosa de financiamiento, fue una de las motivaciones para que el plan y la estrategia no se llevaran a cabo.

Entre enero y julio de 2022, en algunas ocasiones, la Presidencia y la Comandancia de la Policía Nacional anunciaron que se destinaría \$1.200 millones para ejecutar el Plan de Fortalecimiento y Modernización de la Policía Nacional en un lapso de tres años. Este rubro estaría dirigido a capacitar y dotar de equipamiento y de medios logísticos a los miembros policiales. En una de las declaraciones sobre el plan, en mayo de 2022, el Comandante General de la Policía, mencionó que existen necesidades urgentes como la compra de chalecos antibalas, equipamiento completo y la renovación integral del parque automotor (González 2022b).

Entre junio de 2022 y julio de 2023, la Presidencia y el Ministerio del Interior anunciaron la Estrategia Integral para la Seguridad y la Paz, la cual costaría \$5.000 millones en sus primeros tres años para hacer frente al narcotráfico y al crimen organizado en el país, y que para ello se buscaría financiamiento. A julio de 2023, la estrategia no se pudo implementar por la falta de financiamiento, de manera que solo se logró llegar a un acuerdo de entendimiento con Estados Unidos que incluyó su colaboración en materia técnica y equipos de seguridad (González 2023d).

En cuanto a las Fuerzas Armadas, esta institución, al ser complementaria a la Policía Nacional en sus acciones de seguridad interna durante las declaratorias de estado de excepción, fortaleció su equipamiento para cumplir con ese rol complementario durante la administración 2021-2023. En los meses finales de la administración 2021-2023, por ejemplo, se concretó la entrega de equipamiento para las Fuerzas Armadas (Lasso Mendoza 2023, 356-359). Se entregó al Ejército 20 vehículos Cobra II (blindados tácticos), de un total de 35 adquiridos, el 11 de septiembre de 2023. Adicionalmente, se dejó en marcha la adquisición de equipamiento hasta el 2026, en vista del incremento de la violencia criminal, con los primeros equipamientos entregados entre 2022 y 2023. No obstante, tanto como la Policía Nacional, la adquisición de bienes de seguridad, para abastecerse ante la falta de inversión gradual a través de los años, fue demorosa.

La asignación del presupuesto pudo ser destinada a las instancias necesarias, pero posiblemente a destiempo por diversos motivos. Aun cuando se pudo tener el presupuesto de inversión, de pronto no se tuvo la capacidad de respuesta para ejecutarlo o canalizarlo a las instancias pertinentes. Eso considerando que la política fue desarrollándose sobre la marcha, al ser un proceso incremental de violencia criminal en un periodo relativamente corto. Además de haber existido un problema de ejecución a destiempo, también pudo no haber sido suficiente el presupuesto de seguridad asignado y disponible.

#### **5.1.2.4 Organización: Reformas y dificultades en la estructuración de la seguridad pública**

Los instrumentos de organización, en general, se complementaron para fortalecer la coordinación y estructurar el aparato gubernamental en el ámbito de la seguridad pública, dirigido a enfrentar a los grupos de delincuencia organizada. Por un lado, la instrumentación de organización durante la administración 2017-2021 fue inconsistente por los varios cambios en la estructura organizacional del sector, realizados para optimizar recursos en respuesta al déficit fiscal de ese período. Por el otro, la instrumentación durante la administración 2021-2023 fue más consistente por la introducción de medidas en el sector, como el aumento de personal policial, la creciente cooperación internacional y entre la Policía y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el aumento de personal policial no fue acompañado por un crecimiento en infraestructura y equipamiento. Aunque las operaciones conjuntas entre las fuerzas de seguridad resultaron en el incremento de la incautación de armas de fuego, las muertes violentas por ese tipo de armas continuó creciendo. Se presentaron también desafíos en la protección de fronteras y la necesidad de mejorar las capacidades logísticas, financieras y de inteligencia de las fuerzas de seguridad.

La instrumentación de la organización gubernamental en seguridad pública se centró en enfrentar a los grupos de delincuencia organizada vinculados al tráfico de drogas mediante cambios estructurales en el sector de seguridad, incremento de personal policial y mayor cooperación internacional. Durante 2017-2021, se suprimieron, fusionaron y crearon instituciones, lo que conllevó problemas de coordinación y demoras en la transferencia de bienes y proyectos. Aunque se incrementó el personal policial, no se logró un crecimiento equivalente en infraestructura y equipamiento. La cooperación y las operaciones conjuntas entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se enfocaron en la incautación de armas y drogas, pero la violencia y los homicidios intencionales continuaron en aumento. Las

limitadas capacidades del Estado, especialmente en la coordinación fronteriza y la vigilancia del espacio aéreo, obstaculizaron la efectividad de las acciones de seguridad, subrayando la necesidad de mejorar las capacidades logísticas, financieras y de inteligencia estratégica.

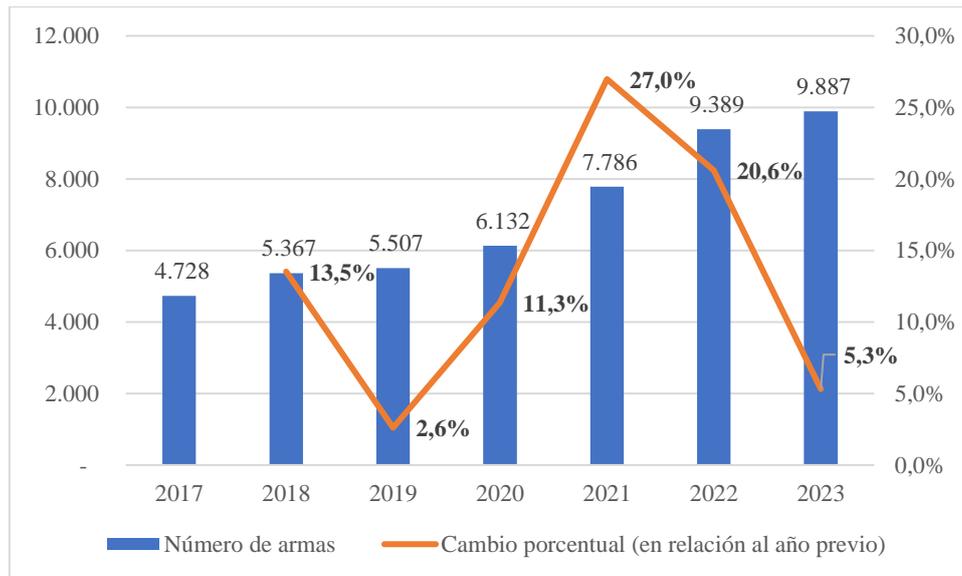
Varios cambios en la estructura institucional del sector de la seguridad se llevaron a cabo principalmente en la administración 2017-2021, aunque no necesariamente estuvieron dirigidos a atender la amenaza de los grupos narcodelictivos a la seguridad de la ciudadanía. En ese periodo, se suprimieron, fusionaron, crearon y escindieron instituciones. Cuando se suprime una institución, otra suele asumir sus competencias, pero no se conoce, por falta de evidencia, con certeza si y cómo durante este traspaso surgen problemas de coordinación internos y/o con instituciones del mismo sector, o si se pierde capacidad operativa y técnica. Lo que sí se sabe es que suelen ocurrir demoras en el traspaso de bienes, proyectos, personal y contratos en fase de ejecución suscritos por la entidad suprimida o escindida. Este fue el caso con la escisión del Viceministerio del Interior del Ministerio de Gobierno, que se convirtió nuevamente en el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior 2023c, 12). En varias ocasiones se dispuso la ampliación del tiempo para la ejecución del proceso de escisión y creación, siendo el último plazo extendido hasta abril de 2024.

Uno de los aspectos destacados en la instrumentación de organización fue el aumento progresivo de personal policial ante el déficit existente. En respuesta al contexto de violencia, el gobierno se propuso incorporar 30 mil nuevos policías hasta 2025, con el fin de llegar a los 80 mil efectivos (Lasso Mendoza 2023, 378). Para lograrlo, se implementó una formación de tres semestres: el primero presencial y los dos siguientes a distancia, permitiendo que los policías trabajen en terreno después del primer semestre mientras completan su formación en ciencias complementarias a distancia (Mella 2022b). Para septiembre de 2023, se incorporaron 9.669 nuevos agentes a la Policía Nacional (Lasso Mendoza 2023, 378). Sin embargo, a pesar del crecimiento del número de efectivos policiales, la infraestructura y el equipamiento (armas y chalecos) no crecieron al mismo ritmo (González 2023).

Las operaciones conjuntas entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas permitieron llevar a cabo detenciones, incautaciones de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización y de armas de fuego y blancas. Así, las acciones operativas de las fuerzas de seguridad trataron de contener el cometimiento de delitos comunes y graves. Uno de sus desafíos más concurrentes fue la incautación de armas de fuego dada su predominante uso para el cometimiento de homicidios intencionales y su proliferación entre los grupos narcodelictivos.

A pesar de que la incautación de armas de fuego incrementó entre 2017 y 2023 (ver Gráfico 5.1), el cometimiento de homicidios intencionales con este tipo de armas no se redujo al mismo ritmo. Por un lado, la incautación de armas creció considerablemente entre 2020 y 2022. Por el otro, mientras entre 2017 y 2019, alrededor de cinco de cada 10 homicidios intencionales se cometían con armas de fuego, en 2020 pasó a seis, en 2021 a siete, en 2022 a ocho y en 2023 a alrededor de nueve (ver Gráfico 3.5 en el Capítulo 3).

**Gráfico 5.1. Incautación de armas de fuego ilícitas a nivel nacional, 2017-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2024).

La Tabla A3. 12 en el Anexo 3 muestra que la provincia con mayor incautación de armas de fuego ilícitas entre 2017 y 2023 fue Guayas, seguido por Manabí y Los Ríos. La suma del número de armas incautadas en las provincias fronterizas con Perú y Colombia, es apenas dos tercios del número de armas incautadas en Guayas. Esto muestra la alta permeabilidad en las fronteras aérea, marítima, y terrestre del país al tráfico ilícito de armas de fuego, que provienen principalmente de Colombia, México y Perú para abastecer a los grupos criminales (Primicias / EFE 2024).

Entre 2022 y 2023, la ejecución de operaciones coordinadas entre las Fuerzas Armadas de Ecuador y Colombia en la zona fronteriza fue crucial para tratar de desarticular las estructuras criminales y sus fuentes de financiamiento (Lasso Mendoza 2023, 365). Sin embargo, la extensa línea fronteriza presenta un desafío considerable para asegurar la efectividad de las operaciones militares destinadas a la incautación de armas de fuego. En Huaquillas, zona fronteriza con Perú, las Fuerzas Armadas ecuatorianas han capturado cargamentos con cajas de explosivos, dinamita y fusiles, provenientes de la misma fábrica que abastece a la Policía y

al Ejército peruanos (Ojo Público / Vistazo 2024). No obstante, la reducción de tráfico de armas se ve obstaculizada por la limitada y desarticulada cooperación de las Fuerzas Armadas peruanas, según un oficial del Ejército ecuatoriano que ha participado en reuniones binacionales. Las operaciones en la zona fronteriza se vuelven aún más desafiantes considerando que existen hasta 80 pasos irregulares para el contrabando de armas en la frontera con Perú (Mella 2022a; Infobae 2024).

Asimismo, a pesar de que la Fuerza Aérea y con el apoyo de la Policía Nacional, destruyeron 26 áreas de aterrizaje de vuelos ilegales asociados a la delincuencia organizada internacional en 2023 en el país (Lasso Mendoza 2023, 360), la vulnerabilidad del espacio aéreo ecuatoriano fue un asunto clave para el tráfico de armas. En esa línea, se reconoce que existió carencia de cobertura y vigilancia del espacio aéreo ecuatoriano. Por lo cual, se inició la inversión en el fortalecimiento de las capacidades del sistema de vigilancia, alarma y control del espacio aéreo nacional, con la mayor ejecución a realizarse en el periodo 2023-2025.

Otro de los desafíos de las operaciones de las fuerzas de seguridad fue la prevención y respuesta al cometimiento de homicidios intencionales, considerando que la mayoría de estos no se cometieron en delito flagrante y su ocurrencia fue en lugares específicos del país, y entre varios motivos, por falta de inteligencia estratégica. El exministro del Interior Zapata señaló que las muertes violentas durante el primer semestre de 2023 ocurrieron en “determinados territorios, en el 0,14% de los kilómetros [cuadrados] que tiene el país” (González 2023g). A esto se añade la dificultad de enfrentar a grupos de delincuencia organizada en determinados territorios porque “tienen [...] un amplio despliegue, una territorialización” (PE3 Experto en seguridad 2024, entrevista personal).

En cuanto al punto de inteligencia, el exministro del Interior Carrillo sugirió que “si no hacemos anticipación estratégica sucederá lo que hasta ahora hemos visto, reaccionamos cuando ya sucedió y con alta capacidad” (González 2022a). Este problema se ve exacerbado por las dificultades de comunicación entre las fuerzas del orden, como lo señala el experto en seguridad recientemente mencionado: “en inteligencia hay una cosa que se llama comunidad de inteligencia, [es decir,] donde los subsistemas tiene que comunicarse. Al tener unos conflictos serios entre Policía y Fuerzas Armadas, de qué comunidad se está hablando”. Además de estos desafíos operativos, uno de los mayores retos es mejorar las capacidades logísticas, financieras, de talento humano, y de equipamiento de las fuerzas de seguridad, que son esenciales para su efectividad en el cumplimiento de sus tareas.

### 5.1.3 Congruencia entre los objetivos y los medios

La congruencia se plantea como la capacidad de los objetivos y los instrumentos para trabajar en conjunto, ya sea de manera unidireccional o complementaria (Howlett y Rayner 2018, 394). Dada su amplitud conceptual, se desarrolla esta sección a partir de algunas preguntas guía que permitan dimensionar la consistencia de la combinación de los instrumentos, tales como: ¿hasta qué punto el mix instrumental se alinea con o tiene un direccionamiento similar/complementario a los objetivos específicos y generales?; ¿hasta qué punto la calibración de la instrumentación responde a los objetivos?

De manera general, aunque los objetivos y los instrumentos apuntaron a resguardar la seguridad de la ciudadanía y puntualmente a reducir las muertes violentas desde distintos enfoques, se identifica la incongruencia entre los objetivos y los medios por su limitado trabajo unidireccional, donde los objetivos estuvieron mayormente encaminados hacia la seguridad ciudadana, mientras que la mayoría de los instrumentos estuvieron asociados a la seguridad pública durante las dos administraciones gubernamentales.

El abordaje de dos enfoques de seguridad desde los objetivos generales, la vastedad de objetivos específicos, y la orientación de tales objetivos hacia una meta común que guíe la política, generó que la instrumentación no se alinee sistemáticamente a los objetivos, sino de manera focalizada a estos. Aunque varios de los instrumentos de las cuatro categorías NATO respondieron al enfoque de seguridad ciudadana y a sus objetivos específicos, la mayoría de los instrumentos se centraron en el enfoque de seguridad pública y en sus relativamente pocos objetivos relacionados. La instrumentación tomó como guía general la protección de la ciudadanía, desde estos dos enfoques, pero alineándose principalmente a los objetivos de seguridad pública.

No obstante, se identificó la congruencia de objetivos y medios hacia el final de la administración 2021-2023, con un direccionamiento no solo a la delincuencia común y violencia interpersonal, sino también a la delincuencia organizada y la violencia criminal. Eso fue notorio a partir del desarrollo de varios instrumentos como un documento de política que delinea objetivos encaminados a la seguridad ciudadana y pública. Según lo mencionado por el expresidente Lasso (2023, 382), “por primera vez en la historia del país, se construyó y publicó una Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Pública, un instrumento que arroja luces sobre cómo ha ido evolucionando la concepción de seguridad ciudadana [y pública], conceptual y materialmente, así como las tendencias mundiales en dicha perspectiva”.

Asimismo, la calibración de la instrumentación y los ajustes operacionales de los objetivos trabajaron de manera complementaria. Esto se reflejó en la compatibilidad entre la expectativa de una continua reducción de los homicidios intencionales y el predominio de la dimensionalidad sustantiva de la instrumentación y su alto grado de coerción. Así, la meta de reducir la tasa de homicidios intencionales durante el periodo 2017-2023, a pesar del desafío de su cumplimiento debido al creciente entorno de violencia criminal, fue abordada por la calibración instrumental. Los instrumentos sustantivos de la política, centrados en el rol del gobierno para cambiar y controlar la distribución de bienes y servicios de seguridad, prevalecieron y adoptaron medidas más precisas para consolidar la seguridad pública frente al aumento de los niveles de violencia generados por la delincuencia organizada. En esa línea, el aumento del grado de coerción de los instrumentos surgió de la priorización de la seguridad pública.

## **5.2 Configuración de la gobernanza de la seguridad**

Como se señaló en el Capítulo 1, la gobernanza es el proceso de direccionar la sociedad y la economía hacia el alcance de metas colectivas (Peters y Pierre 2016), que para fines analíticos, puede ser abordado a partir de distintos modos gobernanza. En función de los modos de gobernanza identificados en el sector de la seguridad (gobernanza estado-céntrica, gobernanza colaborativa, y autogobernanza), se examina el estilo de gobernanza prevalente de la política de seguridad, el cual contribuye a la explicación de la falla del diseño de la política. También se analiza las interacciones del gobierno central con los gobiernos locales y entidades internacionales, así como con actores no estatales.

### **5.2.1 Modo de gobernanza en el sector de la seguridad**

En el periodo 2017-2023, el proceso de diseño de la política de seguridad ciudadana en Ecuador se caracterizó por la concurrencia de una serie de actores estatales, y secundariamente de actores no estatales. La experiencia del país en materia de seguridad se materializó en un proceso fuertemente anclado al rol del Gobierno Nacional, en el que predominó un modo de gobernanza estado-céntrico.

Por un lado, el gobierno central desde sus instituciones involucradas en la rectoría, ejecución y articulación direccionó y controló el proceso que comprende la toma de decisiones, la formulación y la implementación de la política; y delegó parte de la responsabilidad de implementación en cuanto a la seguridad ciudadana a los gobiernos locales. Por otro lado, el relativo carácter vertical de las relaciones se reflejó en la prevalencia de interacciones entre la

función ejecutiva y legislativa expresado durante los debates para la adopción de nuevas normativas, y entre el gobierno central y los gobiernos locales manifestado en la redistribución de recursos y competencias. Las interacciones entre el gobierno central y las entidades internacionales en materia de cooperación ocurrieron de manera incremental, mientras las interacciones decrecieron entre el gobierno central y los actores no estatales procedentes de la sociedad civil que se manifestó en la limitada participación e incidencia de estos últimos.

En cuanto a los tipos de interacciones entre los actores involucrados en la política, el proceso de gobernanza se dio por medio de la prevalencia de interacciones de carácter intervencionista expresado en el involucramiento directo y activo del gobierno central en la política que conllevó una amplia colaboración y dependencia entre sus diferentes actores estatales. Esto en contraste de una relativamente reducida interacción interdependiente con actores no estatales. El escenario del rol del Estado en el proceso de gobernanza marcado por una dinámica estado-céntrica, se expresó en el direccionamiento político y control administrativo de la política, delimitando la colaboración con actores estatales no del gobierno central y con actores no estatales.

El enfoque de seguridad que prevaleció y alrededor del cual se diseñó sobre la marcha la política fue la seguridad pública. Hasta cierto punto, por los varios instrumentos reactivos de la política, “[la] mano dura [fue el] enfoque que predominó” (PE1 Exautoridad del Ministerio del Interior 2024, entrevista personal). No obstante, el enfoque de seguridad ciudadana prevaleció en la formulación de objetivos de la política y en menor medida en la implementación de la instrumentación. Estas prevalencias ocurrieron con la respuesta a la nueva amenaza de la proliferación de grupos de delincuencia organizada vinculados al tráfico de drogas. Con esta nueva amenaza, el rol del Estado se desplazó de la seguridad ciudadana a la seguridad pública, lo que limitó la interacción con actores no estatales como la sociedad civil.

La organización del sector estuvo en constante cambio estructural-funcional<sup>35</sup>. El sector tuvo una organización centralizada vertical como se observa en la Figura 5.1 y la Figura 5.2. Estas dos figuras exhiben y resume la configuración de los actores involucrados en la política de

---

<sup>35</sup> En la Tabla A3. 11 en el Anexo 3 se muestra la cronología de la supresión, fusión y creación de instituciones del sector de la seguridad en el periodo de estudio.

seguridad en 2017 y 2023, respectivamente<sup>36</sup>. El involucramiento de actores en la política puede dividirse en tres niveles.

Al nivel alto de la organización está la Presidencia de la República, la cual preside y dirige el sector de la seguridad y toma decisiones estratégicas de alto nivel. A este mismo nivel está el Ministerio del Interior, o su equivalente durante el periodo de estudio, encargado de la rectoría de la política de seguridad y, en ciertas instancias, de articular a las demás instituciones involucradas en seguridad ciudadana y pública. La ejecución de acciones de seguridad ha estado fundamentalmente a cargo de la Policía Nacional. El Gabinete Sectorial de Seguridad y el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, como órganos de seguridad e instancias de reunión de las máximas autoridades de la función ejecutiva y de las funciones del Estado respectivamente, también se encuentran en este nivel.

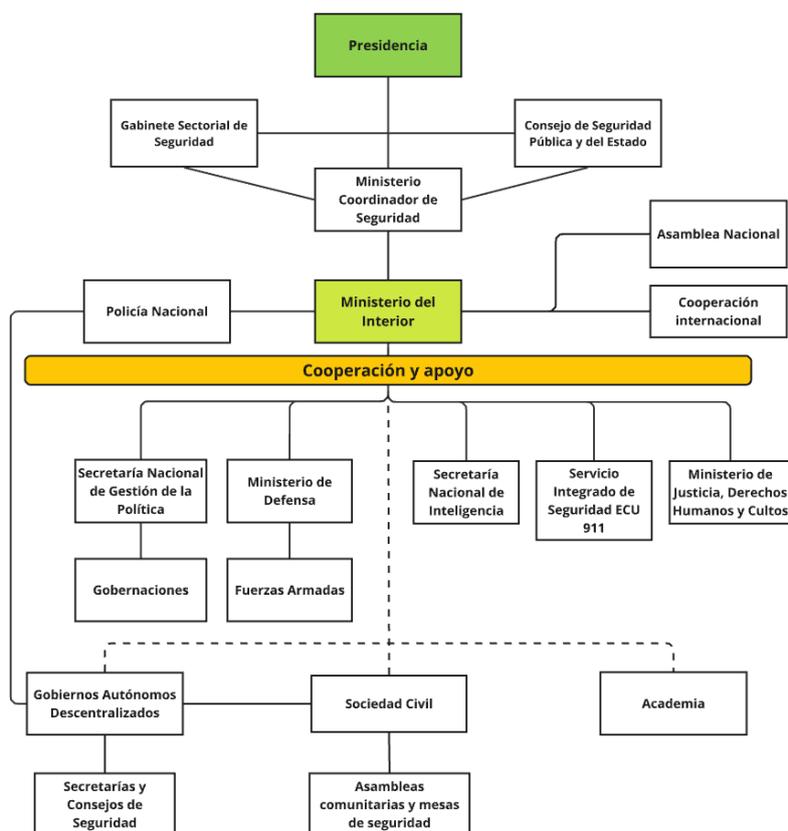
Al nivel medio, están varios ministerios y sus entes ejecutores como las Fuerzas Armadas, secretarías e instituciones con rango de ministerio como el Centro de Inteligencia Estratégica. Desde un ámbito de apoyo al ente rector y ejecutor de la política y otras entidades gubernamentales de seguridad, están la Asamblea Nacional y su Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, y las entidades de cooperación internacional como la Europol y la Embajada de Estados Unidos en el país. A este nivel, ocurrió el mayor cambio en la organización del sector durante el periodo de estudio. Al nivel bajo, con diferentes grados de involucramiento en la política, están los gobiernos locales, la sociedad civil y la academia.

La Figura 5.1 muestra la organización inicial del sector para el periodo de estudio. La estructura organizativa contaba con el Ministerio de Coordinación de Seguridad, encargado de la coordinación de la entidades del sector y presidía el Gabinete de Seguridad y el COSEPE. El Ministerio del Interior era el ente rector de la seguridad ciudadana y pública, teniendo como su brazo ejecutor a la Policía Nacional. Las entidades colaboradoras a los asuntos del Ministerio del Interior, según la necesidad y pertinencia de involucramiento, eran la Secretaría de Gestión de la Política y las gobernaciones como sus entes ejecutores a nivel desconcentrado, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, la SENAIN, el SIS ECU 911, y el Ministerio de Justicia.

---

<sup>36</sup> A manera de referencia se presenta la organización de los actores involucrados en la política de seguridad en estos dos años, en el año de inicial y final del periodo de estudio.

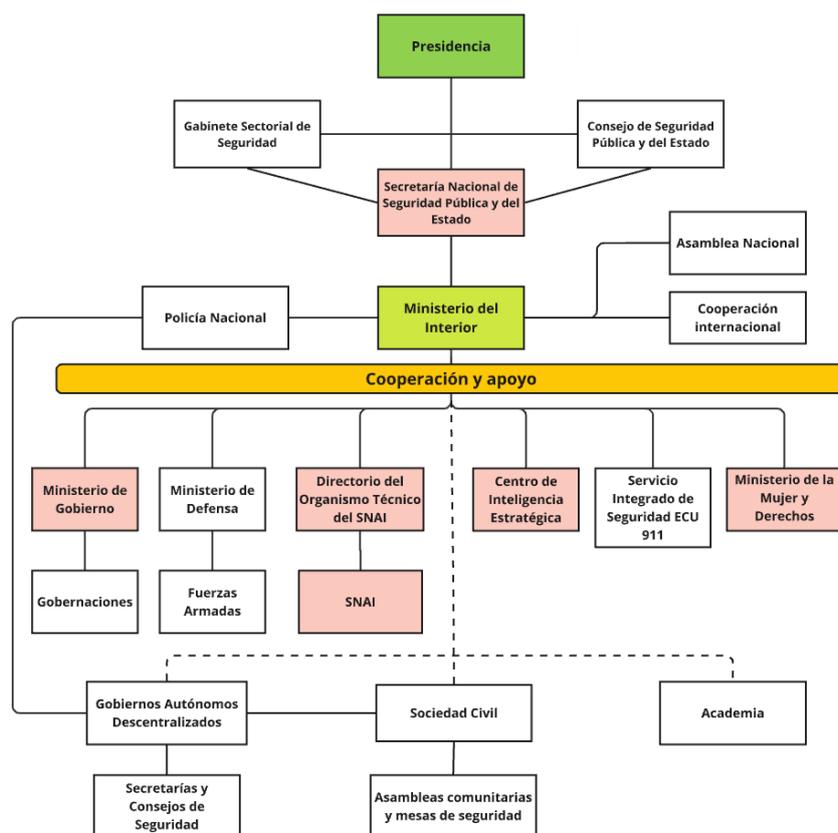
**Figura 5.1. Principales actores de la gobernanza de la seguridad en Ecuador en 2017**



*Fuente:* Elaboración propia con base en varios documentos oficiales.

La Figura 5.2 muestra la organización final del sector del periodo de estudio. La estructura organizativa contaba con la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, encargada de la coordinación de las entidades del sector y presidía el COSEPE. El Ministerio del Interior se encontraba todavía en proceso de escisión del Ministerio de Gobierno. Las entidades colaboradoras a los asuntos de seguridad ciudadana y pública del Ministerio del Interior eran, por un lado las mismas que en 2017, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, y el SIS ECU 911, y por el otro, instituciones reconfiguradas hacia el 2023, el Ministerio de Gobierno y sus dependencias, el Directorio del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y el SNAI, el CIES, y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

**Figura 5.2. Principales actores de la gobernanza de la seguridad en Ecuador en 2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en varios documentos oficiales.

En resumen, durante el periodo 2017-2023, la gobernanza de la política de seguridad en Ecuador estuvo marcada por la centralidad del Gobierno Nacional, encabezado por la Presidencia, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. Estas y las demás entidades relacionadas a la seguridad desde el gobierno central cumplieron diversos roles en la toma de decisiones, la formulación de objetivos y la ejecución de estrategias desde sus respectivas competencias. Las interacciones de las instituciones de seguridad del gobierno central tuvieron diversos grados de cooperación, articulación, coordinación y armonización de acciones en materia de seguridad ciudadana y pública<sup>37</sup>.

### 5.2.2 Interacciones con gobiernos locales y entidades internacionales

La corresponsabilidad entre el gobierno nacional y los gobiernos locales materia de seguridad implica llevar a cabo acciones colaborativas y complementarias para enfrentar un problema que afecta a la ciudadanía, así como tener un conocimiento amplio del entorno de violencia

<sup>37</sup> La reconstrucción de la dinámica de interacciones entre actores estatales de seguridad del gobierno central fue un limitante por cuestiones de acceso y disponibilidad de información, por lo que no se expande en este aspecto más allá de lo ya mencionado en este capítulo.

en el territorio. En este contexto de corresponsabilidad, los municipios tienen un rol fundamental, como señala Fernando Carrión, experto en temas de seguridad. Según Carrión (2023, 1:18:50), “los municipios tienen dos ventajas”. La primera es que la incorporación de los municipios a la política nacional implica asumir la heterogeneidad geográfica del delito. La segunda es que el Estado lo que puede hacer es represión, porque está a cargo del mantenimiento del orden, la administración de la ley, y la rehabilitación social. Los municipios, al no contar con estas funciones, pueden enfocarse, aunque no limitarse, a acciones de prevención.

Se identificó un nivel medio de articulación, coordinación y colaboración programática y operativa entre las instituciones de seguridad del Gobierno Nacional como la Policía Nacional y los gobiernos locales. Los GADs se involucraron en instancias como los consejos de seguridad ciudadana en coordinación con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados en materia de seguridad, y en proyectos y programas de seguridad ciudadana mencionados en la sección de instrumentación de la política. Se dio la progresiva renovación de convenios de cooperación interinstitucional suscritos entre la Policía Nacional y los GADs. Por ejemplo, gobiernos locales como el GAD del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) apoyaron a la Policía Nacional con infraestructura como vehículos, motocicletas y equipos de comunicación para sus operaciones y patrullajes.

En cuanto al apoyo logístico a la Policía Nacional, se identificó que puede ser producto de falta de inversión estatal en materia de seguridad, de manera que este apoyo suple una deficiencia estatal en seguridad. Además, este apoyo puede llevar a que los gobiernos locales releguen la ejecución de acciones de prevención local del delito en el ámbito de su competencia. Un experto en seguridad lo explica de la siguiente manera:

[Los GADs] entienden que su rol básicamente tiene que ver con reuniones en los consejos metropolitanos o los consejos cantonales de seguridad, apoyo logístico a la Policía, los municipios que tienen recursos para hacerlo, pero han descuidado enormemente la tarea de lo que es la gestión del manejo de la ciudad de la parte urbana porque eso básicamente es un desincentivo a conductas en el ámbito de la infraestructura, el diseño ambiental, lo que es la prevención desde el mantenimiento de parques, recuperación de sitios de convivencia pública, alumbrado público (PE4 Experto en seguridad 2024, entrevista personal).

Por lo cual, lo que se esperaría desde la gestión municipal en materia de prevención, según el investigador en temas de seguridad Daniel Pontón (2022), es que fuese acompañada de su capacidad de incidencia en

el diseño de la infraestructura urbana y la reducción del delito por oportunidad, la regulación de la vida social y hábitos urbanos, la reingeniería social a través de programas sociales de prevención del delito, la promoción de normas de convivencia ciudadana, el manejo de espacio públicos, la incorporación tecnológica de la industria de la seguridad, la organización comunitaria, la promoción de proceso de veedurías [del gasto municipal en seguridad, entre otros].

Uno de los mayores desafíos de la colaboración surgió en la capacidad de la Policía Nacional y los gobiernos locales de articular una estrategia nacional-local más allá de la prevención, especialmente en las jurisdicciones con mayor violencia del país. En este aspecto, el nivel de coordinación entre estas dos instancias fue relativamente bajo por el limitado intercambio de información delictual, necesario para conocer la dinámica delictiva en cada territorio. Esto pudo darse en parte porque los gobiernos locales, con excepciones como el GAD del DMQ, tienen una capacidad operativa limitada en cuanto a manejo sistemas de información de seguridad.

En cuanto a las instituciones internacionales, éstas desempeñaron un papel relativamente activo durante el periodo de estudio, especialmente entre 2021 y 2023. Estas organizaciones contribuyeron significativamente a la implementación de actividades de seguridad, ofreciendo apoyo técnico, financiero (hasta cierto punto), y logístico. La cooperación internacional se reflejó en iniciativas conjuntas con las entidades de seguridad del gobierno central, reforzando la capacidad institucional para enfrentar amenazas transnacionales, como el tráfico de drogas y el crimen organizado. Además, la presencia de entidades internacionales facilitó el intercambio de conocimientos y mejores prácticas. La colaboración con agencias como Ameripol, Europol, y gobiernos como el de los Estados Unidos destacó por su impacto en la formación y capacitación de las fuerzas de seguridad, así como en el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia y monitoreo.

### **5.2.3 Interacciones con actores no estatales**

En cuanto a la sociedad civil, aunque se establecieron algunos mecanismos e instancias en gestión de la seguridad para articular las peticiones y la acción ciudadana, no se concretó un amplio involucramiento. El involucramiento de la sociedad se dio principalmente en la forma de organización comunitaria por medio de asambleas comunitarias y comités barriales de seguridad, y participación en programas y proyectos específicos de seguridad ciudadana organizados por los GADs y la Policía Nacional. Desde el gobierno nacional, se dio apertura a la participación de la ciudadanía en etapas puntuales de la formulación de instrumentos de

nodalidad como “en la elaboración de planes [nacionales de seguridad] y sobre todo en la parte de diagnóstico y en algunas sugerencias de política” (PE1 Exautoridad del Ministerio del Interior 2024, entrevista personal). No obstante, se hizo más eco de las demandas de mano dura y percepción de seguridad de la ciudadanía, que promover su participación, reduciendo así la posibilidad de estructurar una acción pública más allá de esto.

En vista de esto, se observa una contradicción, donde por un lado, se idealizó a la ciudadanía como el actor principal del proceso sociopolítico de la seguridad ciudadana, y por otro lado, se terminó limitando a estos actores no estatales del proceso, bajo un sentido de gobernanza jerárquica concentrada en los actores estatales (Córdova 2018, 324). Dado que la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana y pública se centralizó en el gobierno nacional, la participación de la ciudadanía se redujo en la implementación de los instrumentos de la política, a excepción de los ya mencionados. Por lo tanto, el rol de la ciudadanía se volvió más pasivo y demandante de seguridad vía coerción, que es lo que la seguridad ciudadana más bien iba revertir.

Además, ante el cambio brusco de la motivación del problema público, el rol de la ciudadanía en la política también cambió. La ciudadanía se encontraba acorralada por los grupos de delincuencia organizada, siendo el actor que sufrió la mayoría de los efectos colaterales de los enfrentamientos entre estos grupos. Esto condujo a que la ciudadanía quede al margen de participar en la política por las características de la lucha contra la narcodelincuencia organizada, la cual difiere de la problemática inicial de la delincuencia común abordada desde principios de prevención, participación y convivencia. Aquí entra precisamente el cuestionamiento la idea de seguridad ciudadana y participación de la sociedad en un contexto de violencia criminal.

En materia de seguridad pública, una de las pocas interacciones entre el Estado y la sociedad identificadas fue por medio del Programa de Recompensas por Información (Lasso Mendoza 2023, 387). Este programa inició en septiembre de 2023 en el país con el liderazgo del Departamento de Defensa de Estados Unidos. El fin del programa fue incentivar a los ciudadanos a proporcionar información crucial sobre actividades terroristas, amenazas a la seguridad pública y delitos relacionados con ella. Por un lado, el programa fue ejecutado por miembros seleccionados de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, quienes realizaban actividades de manejo de testigos, de sistemas informáticos y de información. Por el otro, la

asignación de recursos para el pago de la información provenía del Comando Sur de Estados Unidos.

En relación con las organizaciones no gubernamentales, se identificó la participación del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO) hacia el final del periodo de estudio. El OECO, desde su participación en la instrumentación de nodalidad, elaboró el “Informe de Caracterización del Crimen Organizado en Ecuador” publicado en septiembre de 2023 y asesoró al Departamento de Análisis de Información de la Dirección Nacional de Investigación de Drogas de la Policía Nacional en la elaboración del informe “Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019-2022” publicado en julio de 2023. Esta organización apareció como una de las pocas no gubernamentales identificadas que se involucró en la problemática de la violencia criminal.

Más allá de ciertas colaboraciones específicas, no se logró hasta cierto punto una articulación horizontal entre los actores no gubernamentales, de la sociedad civil y de la academia, con los actores estatales de seguridad. Además, no se identificó una participación sustancial de actores del mercado. Una de las razones pudo ser porque el marco normativo desarrollado, en el cual se fundamentan varios instrumentos de política, concentró la rectoría y la ejecución de acciones y estrategias de seguridad ciudadana y pública en el Gobierno Nacional, lo que llevó a un paulatino debilitamiento en la participación de los actores no estatales en la gestión de la seguridad. Esta lógica de centralización implicó la concentración de la toma de decisiones en el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, también aunque en menor medida en el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

### **5.3 Incidencia del modo de gobernanza estado-céntrico en la falla del diseño de la política de seguridad**

Una vez presentado el análisis de la falla del diseño de la política de seguridad y la configuración del modo de gobernanza prevalente en la política, se procede a explicar la manera en que el modo de gobernanza identificado incidió en la falla diseño de la política. Para esto, se expone la relación del modo de gobernanza con las tres dimensiones de la falla del diseño. Por un lado, se identificó la prevalencia de un modo de gobernanza estado-céntrico, y por el otro, la incoherencia de los objetivos, la consistencia de la instrumentación, y la incongruencia entre los objetivos y los instrumentos (ver Tabla 5.2).

**Tabla 5.2. Relación entre modo de gobernanza estado-céntrico y falla del diseño de la política de seguridad**

Modo de gobernanza	Resultado del diseño	Descripción
Estado-céntrico	Incoherencia	Un reducido número de instituciones de seguridad de la función ejecutiva, que limitó la participación de otros actores, direccionó y planteó un conjunto de objetivos direccionados, aunque no exclusivamente, al abordaje de la delincuencia común y la violencia interpersonal desde nociones de prevención, participación y convivencia, resultando en objetivos que no respondieron al contexto de creciente delincuencia organizada y violencia criminal por falta de amplio conocimiento sobre el entorno de violencia en las localidades de los actores afectados.
	Consistencia	La implementación de la instrumentación se fundamentó principalmente en nociones de control y coerción que implicó un mayor involucramiento de instituciones de seguridad del gobierno central dada la naturaleza del enfoque, y apoyadas por la función legislativa y por organismos internacionales, de manera que se limitó la participación de otros actores.
	Incongruencia	El gobierno central desde sus instituciones de seguridad tendió a priorizar los relativamente pocos objetivos orientados a la seguridad pública, alineando la instrumentación fundamentalmente a este abordaje, de manera que se generó un direccionamiento poco complementario entre los objetivos y los instrumentos, pues hubo muchos objetivos relacionados a la seguridad ciudadana y muchos instrumentos enfocados en la seguridad pública.

*Fuente:* Elaboración propia.

Primero, en cuanto a la relación del modo de gobernanza y la primera dimensión del resultado del diseño de la política, se identificó que el direccionamiento y el planteamiento de los objetivos se concentraron en un reducido número de instituciones de seguridad de la función ejecutiva. Pese a la retórica de construcción colaborativa con diversos actores durante la etapa de formulación, el involucramiento y los aportes de actores como los gobiernos locales y la sociedad civil fueron limitados. Esto condujo a que las instituciones nacionales de seguridad seleccionaran y dieran continuidad a un conjunto de objetivos direccionados, aunque no exclusivamente, al abordaje de la delincuencia común y la violencia interpersonal desde nociones de prevención, participación y convivencia. Como resultado, los objetivos no respondieron al contexto de creciente delincuencia organizada y violencia criminal, en parte por una falta de amplio conocimiento sobre el entorno de violencia en las localidades de los actores mencionados. Los objetivos específicos entonces se adhirieron en su mayoría al paradigma de la seguridad ciudadana, sin necesariamente ajustarse a la evolución del contexto criminal desde nociones represivas sino hasta la administración 2021-2023.

Segundo, en cuanto a la relación del modo de gobernanza prevalente y la segunda dimensión del resultado del diseño de la política, se identificó que, a diferencia de la fundamentación de los objetivos de la política mayormente en nociones de seguridad ciudadana, la instrumentación se fundamentó más y progresivamente en nociones de seguridad pública. Este hecho hizo que las instituciones de seguridad de la función ejecutiva, apoyadas por la función legislativa en el aspecto de autoridad y por instituciones internacionales de manera transversal, sean centrales en la toma de decisiones e implementación de la política. Esta orientación hacia la seguridad pública en la instrumentación, desde nociones de control y represión, llevó a la elección de instrumentos que condujeron a un mayor involucramiento de actores gubernamentales de seguridad en la política. Bajo esta noción de seguridad, las interacciones y la participación de actores como los gobiernos locales y la sociedad civil se vieron limitadas dada su capacidad relativamente reducida para abordar la amenaza de grupos de delincuencia organizada, mientras que actores como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas incrementaron su involucramiento para enfrentar a estos grupos. El enfoque casi unidireccional hacia la seguridad pública hizo que la mayoría de los instrumentos fueran complementarios y tuvieran un carácter sustantivo más que procedimental, y un mayor grado de coerción.

Finalmente, en cuanto a la relación del modo de gobernanza y la tercera dimensión del resultado del diseño de la política, se identificó que el modo de gobernanza estado-céntrico incidió en la incongruencia entre los objetivos y los instrumentos de seguridad. Se observó que el gobierno central ejerció un control predominante en la formulación y ejecución de la política de seguridad ciudadana, limitando la participación significativa de actores no estatales como la sociedad civil. Esto condujo a una focalización mayor en los relativamente pocos objetivos de seguridad pública sobre aquellos orientados específicamente a la seguridad ciudadana, alineando los instrumentos principalmente a este enfoque de control y represión. Esta centralidad estatal favoreció una implementación desigual de los objetivos, donde los instrumentos de seguridad pública prevalecieron sobre los instrumentos orientados al otro abordaje de seguridad, generando una incongruencia perceptible en la alineación entre objetivos y medios durante el periodo analizado.

## Conclusiones

En el transcurso de esta investigación, se analizó la política pública de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023. Se buscó comprender de qué manera la prevalencia de un modo de gobernanza en el sector de la seguridad incide en la falla del diseño de la política mencionada. En esta sección se resume la relevancia y las contribuciones de esta investigación al campo disciplinar de las políticas públicas. Se sintetiza los principales hallazgos obtenidos, así como las implicaciones teóricas y empíricas de esta investigación. Se abordan también las limitaciones encontradas durante el estudio. Finalmente, se identifica nuevas oportunidades de investigación, con el propósito de impulsar un avance en el estudio de las políticas de seguridad y en otras políticas sectoriales relacionadas.

En el desarrollo de esta tesis, se establecieron varios objetivos, uno general y tres específicos, que han sido alcanzados a lo largo del proceso de investigación. El objetivo general se cumplió al explicar la incidencia de un determinado modo de gobernanza en el sector de la seguridad en la falla de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de los homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023. Los objetivos específicos se cumplieron de la siguiente manera: primero, se explicó la falla del diseño de la política pública en términos de coherencia, consistencia, y congruencia de los objetivos y los medios; segundo, se identificó el modo de gobernanza prevalente en la seguridad estatal mediante el análisis de la dinámica de interacción de los actores y el enfoque del Estado en el abordaje de la seguridad; y tercero, se describió las condiciones contextuales de la violencia y el homicidio intencional en el Ecuador.

La hipótesis planteada fue que la adopción de un modo de gobernanza estado-céntrico en el que se observa bajos niveles de interdependencia entre actores estatales y no estatales conduce a que la política pública incurra en un diseño incoherente, inconsistente y/o incongruente entre sus objetivos y medios. Esta hipótesis fue validada en el Capítulo 5 a partir de la aplicación del modelo analítico deductivo planteado a la política de seguridad, que fue segmentando en la variable independiente de modos de gobernanza y la dependiente del resultado del diseño de políticas. La sistematización y análisis de la evidencia encontrada hizo posible identificar la relación entre las variables desde sus dimensiones conceptuales y empíricas.

La relevancia de esta investigación radica en sus contribuciones al conocimiento sobre las políticas de seguridad, abordadas desde el campo disciplinar de la políticas públicas, cuyo objeto de estudio es precisamente la política pública. Esto considerando que aunque existe una vasta construcción académica sobre los fenómenos del homicidio intencional, la delincuencia organizada y el narcotráfico, existe un escaso estudio de las políticas que los abordan. De tal manera, tres de las contribuciones clave de esta investigación abordaron áreas previamente poco exploradas en la relación entre modos de gobernanza y el resultado del diseño de políticas de seguridad. La primera contribución fue la comprensión de la falla del diseño de la política de seguridad ciudadana en Ecuador como un problema de gobernanza, analizando la coherencia, congruencia y consistencia de los objetivos e instrumentos de la política. La segunda contribución fue la consideración del nivel micro del diseño de políticas en ese análisis, que se enfoca en los ajustes operacionales de los objetivos y la calibración de los instrumentos. La tercera contribución fue construcción analítica de los modos de gobernanza en el sector de la seguridad, desde una perspectiva de políticas nacionales de seguridad.

Los hallazgos de esta investigación se establecen a partir de lo encontrado en el análisis de los Capítulos 3, 4 y 5. Del Capítulo 3 se desprende cuatro hallazgos sobre la contextualización del homicidio intencional y la política de seguridad que aborda esta problemática en el Ecuador previo al periodo de estudio. El primer hallazgo es que la evolución del narcotráfico en Ecuador muestra una transición de ser un país de tránsito en 1990-2003, a convertirse en un centro de acopio en 2004-2013, pasando a ser un lugar de procesamiento en 2014-2017, y finalmente a transformarse en una plataforma internacional de distribución de drogas con una intensificación de la violencia en 2018-2023.

El segundo hallazgo es que entre 1985 y 2023, el crimen organizado vinculado al narcotráfico en Ecuador ha evolucionado y se ha consolidado, involucrando tanto a grupos delictivos transnacionales como a organizaciones criminales locales. La presencia de cárteles como el de Sinaloa, la Mafia Balcánica y el Cártel Jalisco Nueva Generación ha influido significativamente en el aumento de la violencia en el país, exacerbada por la fragmentación y proliferación de grupos locales que compiten por el control de la cadena de valor del narcotráfico y el control de plazas de microtráfico. Esta dinámica ha resultado en un incremento exponencial de las muertes violentas, particularmente por las disputas entre los grupos criminales y su facilidad de acceso a armas de fuego.

El tercer hallazgo es en cuanto la dinámica del fenómeno del homicidio intencional. Entre 2017 y 2023, la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes en el país aumentó significativamente de 5,8 a 45,11, representando un incremento del 678%. Este incremento situó a Ecuador como el país con la tasa de homicidios intencionales más alta de América Latina en 2023. El asesinato, principalmente en la región Costa y en los cantones de la Ruta del Pacífico Oriental, fue el tipo de homicidio más prevalente, siendo las armas de fuego el medio más común para su cometimiento. Además, comparado al periodo 2013-2017, se observó un cambio en la motivación de estos crímenes, pasando de la violencia interpersonal a la violencia criminal, con un notable incremento en las amenazas y el microtráfico como principales presuntas motivaciones observadas.

El cuarto hallazgo es que la política de seguridad ciudadana nacional de Ecuador, concebida hacia finales de la década de los 2000, fue relativamente efectiva en reducir la tasa de homicidios intencionales entre 2011 y 2017. Esto por el diseño de la política y el contexto de violencia interpersonal y delincuencia común prevalente en ese periodo. Los objetivos estuvieron direccionados, pero no limitados, a la prevención, participación, convivencia y control. La instrumentación tuvo un acelerado desarrollo a inicios de la década de 2010, en la que los instrumentos llegaron a complementarse, respondiendo a los objetivos planteados. Por ello, el primer diseño de la política fue relativamente coherente y consistente.

Del Capítulo 4 se desprende cuatro hallazgos sobre el diseño de la política de seguridad en el periodo 2017-2023. El primer hallazgo es que la política se mantuvo dentro de una lógica de seguridad pública y complementariamente de seguridad ciudadana, por lo que los cambios de la política operaron en función de esos abordajes. Aunque construida a partir de ambos, el conjunto de objetivos respondió mayormente al paradigma amplio y multidimensional de la seguridad ciudadana, mientras el conjunto de instrumentos respondió principalmente al abordaje de la seguridad pública.

El segundo hallazgo tiene que ver con los objetivos de la política. Acerca de las objetivos generales, se observó que la política de seguridad, en general, se inscribió en los lineamientos multidimensionales e integrales de la seguridad humana desde un enfoque mixto fundamentado en la seguridad ciudadana desde nociones de convivencia, participación y prevención, y en la seguridad pública desde nociones de control y coerción. Mientras en el periodo 2017-2021, se transitó del enfoque de seguridad ciudadana al de seguridad pública, en el periodo 2021-2023, el segundo enfoque predominó. Los objetivos específicos

respondieron a esos cambios. A partir de la sistematización del gran número objetivos identificados y sus jerarquías, se encontró que en la primera administración gubernamental estuvieron más apegados al enfoque de seguridad ciudadana, y en la segunda administración más al de seguridad pública. La principal meta de la política en todo el periodo de estudio apuntó a la reducción sostenida de la tasa de homicidios intencionales.

El tercer hallazgo es en cuanto a los instrumentos de la política. La instrumentación de la política de seguridad se estructuró bajo un proceso de diseño sobre la marcha en respuesta a la transición criminal que llevó a la selección de determinados instrumentos. La instrumentación de nodalidad incluyó planes y documentos de estrategia, diagnósticos sobre seguridad, informes, talleres y capacitaciones. La instrumentación de autoridad se caracterizó por la Constitución, códigos, leyes, reglamentos, decretos, sentencias constitucionales y acuerdos interinstitucionales. La instrumentación de tesoro incluyó la asignación y ejecución del Presupuesto General del Estado a las instituciones de seguridad, programas de prevención social, adquisición de bienes para los cuerpos de seguridad y cooperación nacional e internacional en bienes y servicios de seguridad. La instrumentación de organización se caracterizó por la reorganización institucional del sector de la seguridad, operaciones conjuntas entre las fuerzas de seguridad y personal policial adicional.

Como cuarto hallazgo se plantea que ocurrió una transformación a nivel micro de la política, en términos de los ajustes operacionales y la calibración de los instrumentos. Los ajustes operacionales de las metas significó plantear la reducción significativa de la tasa de homicidios intencionales sin contemplar el contexto de la creciente violencia criminal y proliferación de grupos de delincuencia organizada asociados al tráfico de drogas. Más allá de existir una calibración en las cuatro categorías de la tipología NATO de instrumentación, los cambios estuvieron dirigidos sobre todo a calibrar la instrumentación de autoridad y organización en el marco de la reestructuración institucional del sector de la seguridad. En respuesta la transición criminal respecto al tipo de actores criminales y a la magnitud de los homicidios, la calibración también se reflejó en la inclinación por instrumentos sustantivos y de mayor grado de coerción.

Del Capítulo 5 se desprende tres hallazgos sobre la falla del diseño de la política de seguridad, el modo de gobernanza prevalente, y la relación entre ambos en el periodo 2017-2023. El primer hallazgo se refiere a los tres aspectos del resultado del diseño de la política que caracterizan la falla. El primero es que existió una limitada coherencia en términos de

reducida alineación y unidireccionalidad entre los objetivos generales, los específicos y las metas. El segundo es que se identificó una relativa consistencia de la combinación de los instrumentos, expresada en la complementariedad de los instrumentos dentro de cada una de las categorías NATO de los instrumentos, con la excepción de varios de los instrumentos de tesoro, y en la complementariedad entre los instrumentos de las cuatro categorías de instrumentación, con excepciones en cada una de las categorías. Por ejemplo, dos asuntos recurrentes fueron el bajo porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión en seguridad, direccionado a la adquisición de equipamiento e infraestructura para la Policía Nacional, y la no concreción de dos iniciativas de financiamiento en materia de seguridad planteadas en la administración 2021-2023. El tercero es que se identificó la incongruencia entre los objetivos y la instrumentación por su limitado trabajo unidireccional, donde los objetivos estuvieron mayormente encaminados hacia la seguridad ciudadana, mientras que la mayoría de los instrumentos estuvieron asociados a la seguridad pública durante las dos administraciones gubernamentales, y alineados a los relativamente pocos objetivos dirigidos al control y la coerción.

El segundo hallazgo es que un modo de gobernanza estado-céntrico prevaleció en el sector de la seguridad que se configuró en torno a la figura del gobierno central, con cierto nivel de coordinación e interacción con la función legislativa e instituciones internacionales de cooperación, en menor medida con los gobiernos locales, y de manera limitada con actores no estatales como la sociedad civil y la academia. El gobierno central controló el proceso de toma de decisiones, formulación e implementación de la política, delegando parte de la responsabilidad a los gobiernos locales. Las interacciones fueron más frecuentes entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre el gobierno central y los gobiernos locales, mientras que la cooperación con entidades internacionales aumentó y la participación de la sociedad civil disminuyó. La política se diseñó principalmente en torno a la seguridad pública, con tendencias hacia la mano dura frente a la proliferación de grupos de delincuencia organizada, lo que redujo aún más la interacción con actores no estatales.

Como tercer y último hallazgo, el cual valida la hipótesis para el caso de Ecuador, se encontró que un modo de gobernanza estado-céntrico en el que se observó relativamente bajos niveles de interdependencia entre los actores estatales y no estatales incidió en la falla del diseño de la política de seguridad. Esto se debió a que las lógicas de interacción centralizada y vertical tendieron a generar menor comunicación y cooperación en los procesos de toma de decisión, formulación e implementación. En tal sentido, los actores del

gobierno central tendieron a plantear unos objetivos carentes de coherencia (sobre enfocados en una lógica de seguridad ciudadana), seleccionar una instrumentación relativamente coherente (con una lógica de seguridad pública), lo que produjo una menor correspondencia entre los objetivos y los instrumentos de la política. A partir de estos hallazgos se responde la pregunta de investigación planteada.

Como implicaciones teóricas que se desprenden de esta investigación se destacan las siguientes. La primera es que una política como la analizada sugiere que el modelo anidado multinivel necesita considerar la existencia de coyunturas críticas que pueden influir en el diseño de políticas. Con el análisis de la política de seguridad ciudadana en Ecuador, se expuso que una transición criminal condicionó el planteamiento de objetivos, la selección y la calibración de los instrumentos. Sin embargo, el modelo no dio cuenta de qué manera ocurrieron estos ajustes, más allá del hecho de que ocurrieron. En tal sentido, puede ser necesario acoplar teóricamente la presencia y magnitud de coyunturas críticas en el modelo para explicar de qué manera ocurre el ajuste de la política en tales contextos.

La segunda es que ante el planteamiento de Howlett, Ramesh, y Capano (2023, 25) de que su refinamiento teórico del modelo anidado multinivel de diseño de políticas necesita más pruebas empíricas y profundización, esta investigación fue un intento de aplicar el modelo al caso de la política pública de seguridad ciudadana en Ecuador. En función de la aplicación del modelo al estudio de caso planteado, asimismo se comparte con los autores la idea que desde un punto de vista conceptual es necesario diseñar un sistema de medición fiable para cada una de las dimensiones propuestas del ajuste operacional y de la calibración. El modelo por ahora establece una escala de medición ordinal para las dimensiones de la calibración. Por ejemplo, se plantea para la dimensión de rigurosidad de la calibración de los instrumentos las categorías: baja, media y alta coerción.

Como implicaciones empíricas se plantean las siguientes. Primero, el mix instrumental tiende adaptarse con mayor rapidez al cambio del contexto de violencia en comparación a los objetivos de política. En el caso de Ecuador, la instrumentación de carácter coercitivo fue calibrada constantemente según la violencia criminal crecía y los grupos de delincuencia organizada asociados al narcotráfico proliferaban. Los objetivos, por otro lado, tardaron en responder a este contexto al estar sujetos a instrumentos relativamente estáticos como planes de desarrollo, planes de seguridad, planes institucionales y documentos de política y estrategia. Segundo, un diseño efectivo de política requiere instrumentos de tesoro que

financien tanto gasto corriente como de inversión en seguridad. El caso analizado mostró que existió una constante falta de financiamiento de la política, y sobre todo, para inversión en insumos y programas de seguridad. A la vez, la falta de financiamiento de la política limitó la concreción de instrumentos de información, autoridad y organización.

Por otro lado, se identificaron algunas limitaciones en este estudio. La primera limitación fue la sucinta explicación de las interacciones entre las entidades gubernamentales de seguridad y el rol del gobierno central en el resultado del diseño. El desafío también fue el acceso a y disponibilidad de información sobre la articulación, coordinación y armonización de las acciones de las entidades relacionadas a los ámbitos de la seguridad ciudadana y pública. Con más información en este aspecto, se esperaría reconstruir la dinámica de interacción entre esas entidades, y así explicar con más detalle el modo de gobernanza estado-céntrico que prevaleció en la elaboración de la política de seguridad.

La segunda limitación fue la poca explicación del aspecto político (*politics*) de la política de estudio. Un aspecto fundamental para entender la dinámica de interacción entre los actores estatales y no estatales, y el diseño de la política es el contexto político en el que se desenvuelven. Lo político de la política puede ayudar a explicar, por ejemplo, cómo ciertos instrumentos son priorizados sobre otros y de qué manera actores como los gobiernos locales no son del todo involucrados en la elaboración de la política, siendo quienes conocen de cerca el contexto de violencia criminal de sus jurisdicciones. Aunque el modelo anidado multinivel utilizado no aborda explícitamente este aspecto, incluirlo en el análisis del modelo puede ser valioso para explicar elementos como los aquí arriba mencionados.

La tercera limitación fue la escueta explicación del rol de la inteligencia estratégica y la dinámica del Sistema Nacional de Inteligencia en la política de seguridad. El desafío fue el acceso a y la disponibilidad de información sobre la dinámica del intercambio de información y de las interacciones entre las entidades que integran el sistema, encaminados a la prevención y el combate del crimen organizado. Ante esto, solo se pudo utilizar información general encontrada en noticias de medios de comunicación digitales, en las entrevistas realizadas y en documentos oficiales de autoridad sobre seguridad pública. A futuro se esperaría conocer hasta qué punto el gobierno nacional contó con la información suficiente en el área de inteligencia para prever amenazas y actuar ante ellas, y cómo fue utilizada para la coordinación entre las unidades de inteligencia de las fuerzas de seguridad.

Este estudio abre nuevas oportunidades de investigación, se identificaron las siguientes. La primera es el estudio del diseño de la política de seguridad pública en el periodo 2021-2025. Esta investigación mostró que la política de seguridad ciudadana en el periodo 2017-2023 tuvo un direccionamiento pronunciado hacia nociones de control y coerción en la administración 2021-2023, y ahora se observa que la continuidad y acentuamiento de esas nociones en las acciones de seguridad de la administración 2023-2025 para combatir a los grupos de delincuencia organizada y reducir las muertes violentas atribuidas a estos grupos. En el periodo 2021-2025, por un lado, los objetivos específicos se han redefinido sustancialmente. Y por otro lado, el mix instrumental se ha recalibrado, de manera que en ese periodo existe un proceso de calibración importante en los cuatro tipos de instrumentos NATO. En el periodo 2023-2025, lo más destacado ha sido la implementación de nuevos instrumentos de autoridad y tesoro. Uno de ellos fue el cambio constitucional del rol de las Fuerzas Armadas, el cual ahora permite el apoyo complementario a las Fuerzas Armadas al trabajo de la Policía Nacional en la lucha contra el crimen organizado sin la necesidad de una declaratoria de estado de excepción. Otro fue el aumento de tres puntos porcentuales al impuesto al valor agregado para financiar el combate al crimen organizado en el país. Por el lado de calibración de instrumentos de organización, la presidencia suprimió la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado (Presidencia del Ecuador 2024; Decreto 152).

La segunda oportunidad de investigación que queda abierta es el estudio de capacidades de política pública. El análisis del diseño de la política de seguridad estudiado muestra, que más allá de los objetivos e instrumentos planteados para abordar el homicidio intencional motivado por la violencia criminal, las capacidades de política del gobierno pudieron ser un elemento importante en el proceso del diseño de la política y la explicación de su resultado. La falla del diseño se pudo atribuir no solo al modo de gobernanza prevalente, sino también a otros aspectos como las capacidades de política del gobierno que, entendidas como las habilidades que permiten al gobierno desempeñar funciones de política pública (Wu, Ramesh, y Howlett 2015), condicionan la intensidad o rigurosidad con la que se despliegan los recursos del Estado disponibles para el gobierno. Esto considerando que, por un lado, la política de seguridad operó bajo una problemática que alcanzó otras dimensiones de violencia y en función de las herramientas que tuvo disponibles, y por el otro, el gobierno pudo no contar con las capacidades de política para enfrentar a grupos delictivos organizados, a los que se les atribuye la mayor proporción de muertes violentas. Por ello, el análisis de las capacidades de política para afrontar la violencia criminal proveniente de grupos de

delincuencia organizada es fundamental para comprender con qué tipo de capacidades cuenta el gobierno, cómo condicionan el despliegue de los instrumentos de política, y cuáles podrían apoyar a un diseño más efectivo de la política.

La tercera oportunidad de investigación es el estudio de las políticas interconectadas al sector de seguridad, dentro del cual se encuentra la política de seguridad analizada, para explicar el abordaje del homicidio intencional y sus factores explicativos. Aunque el homicidio intencional es un fenómeno multicausal que puede abordarse desde algunos sectores de política, esta investigación lo hizo desde el sector de la seguridad. En este sentido, políticas públicas de sectores como el social y protección social y la justicia penal pueden también abordar este fenómeno. Como se mostró en el Capítulo 2, estos sectores están interconectados y relacionados con el sector de la seguridad para responder a los problemas de violencia y crimen. Por ejemplo, el sector de justicia penal se relaciona con el de la seguridad porque parte de la violencia criminal, reflejada en muertes violentas, se debe a la impunidad de quien comete el delito, lo que requiere el planteamiento de objetivos y el despliegue de instrumentos desde una política de justicia penal. Por tanto, el análisis de políticas para abordar el problema del homicidio motivado por la violencia criminal puede expandirse a otras políticas sectoriales.

## Referencias

- Abizanda, Beatriz, Joan Hoffman, Suzanne Duryea, y Lina Marmolejo. 2012. "Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence". Washington D.C. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Citizen-Security-Conceptual-Framework-and-Empirical-Evidence.pdf>.
- Abizanda, Beatriz, Joan Serra, Lina Marmolejo, y Suzanne Duryea. 2012. "Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence". Washington D.C.: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/citizen-security-conceptual-framework-and-empirical-evidence>.
- Albarracín, Juan, y Nicholas Barnes. 2020. "Criminal Violence in Latin America". *Latin American Research Review* 55 (2): 397–406. <https://doi.org/10.25222/LARR.975>.
- Alexander, Ernest. 1982. "Design in the decision-making process". *Policy Sciences* 14 (3): 279–92. <http://www.jstor.org/stable/4531896>.
- Allum, Felia, y Stan Gilmour. 2021. "Introduction". En *The Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, editado por Felia Allum y Stan Gilmour, 2a ed., 1–17. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003044703>.
- Andrade, Carolina. 2023. "La seguridad como excepción. ¿Hacia dónde va Ecuador?" *Ecuador Debate* 119:45–73.
- Andrade De Santiago, Estefanía Marcela. 2019. "Evaluación del impacto de un conjunto de políticas de seguridad sobre la tasa de homicidios en el Ecuador (2007 – 2014): Método de Control Sintético". Maestría en Economía del Desarrollo, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Andrade, Estefanía, Juan Ponce, y Daniel Pontón. 2021. "Evaluación del impacto de políticas de seguridad ejercidas entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador: Método de Control Sintético (MCS)". *Gestión y Política Pública* 30 (2): 101–31. <https://doi.org/10.29265/GYPP.V30I2.880>.
- Arias, Enrique Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316650073>.
- Austin, Anastasia. 2024. "Ecuador enfrenta una tarea complicada en su guerra contra las pandillas". InSight Crime. el 19 de enero de 2024. <https://insightcrime.org/es/noticias/ecuador-enfrenta-tarea-complicada-guerra-contra-pandillas/>.
- Baki, Ivonne, y Carolina Solís. 2023. "¿Qué se puede hacer para bajar la tasa de homicidios en Ecuador?" The Dialogue. el 9 de julio de 2023. <https://www.thedialogue.org/analysis/que-se-puede-hacer-para-bajar-la-tasa-de-homicidios-en-ecuador/>.
- Banco Mundial. 2023. "Homicidios intencionales (por cada 100.000 personas)". 2023. <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>.
- Bargent, James. 2019. "Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa". InSight Crime. el 30 de octubre de 2019. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>.
- Barros-Esquivel, Katia, Daniel Castañeda-Fraga, Pamela Chávez-Calapaqui, y Mayra Chicaiza-Flores. 2023. "Gobernanza jerárquica y la falla de las políticas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: un análisis desde el diseño de políticas". *Universitas* 39:59–81. <https://doi.org/10.17163/UNI.N39.2023.03>.

- Basombrío, Carlos. 2013. “Introducción”. En *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, editado por Carlos Basombrío, 17–32. México D.F.: CASEDE.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing. Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/MPUB.6576809>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. “Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Ventaja comparativa del BID”. Washington D.C. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Documento-de-enfoque-Seguridad-ciudadana-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Ventaja-comparativa-del-BID.pdf>.
- Bovens, Mark, y Paul ‘t Hart. 2016. “Revisiting the study of policy failures”. *Journal of European Public Policy* 23 (5): 653–66. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>.
- Bruni, Josefina, y Manuela Plaza. 2011. “Medellín: Del terror a la convivencia”. *Debates IESA* 16 (3): 30–37.
- Cano, Ignacio, y Emiliano Rojido. 2017a. “Introducción: la singularidad de la violencia letal en América Latina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 116:7–24. [https://www.jstor.org/stable/pdf/26379138.pdf?casa\\_token=ayREki66Lr8AAAAA:dVIQHKdMY8\\_c9LKnukdrxv0c6sRwfPO1nEM594E0ZJPBIYqHZUVbcm0tQF9f\\_Jb\\_P5WadUAjQ-gVU9t8mUdX8z-zE2Y9reEP3-BcLSU3qZQD9fecwp1](https://www.jstor.org/stable/pdf/26379138.pdf?casa_token=ayREki66Lr8AAAAA:dVIQHKdMY8_c9LKnukdrxv0c6sRwfPO1nEM594E0ZJPBIYqHZUVbcm0tQF9f_Jb_P5WadUAjQ-gVU9t8mUdX8z-zE2Y9reEP3-BcLSU3qZQD9fecwp1).
- . 2017b. “Mapping of Homicide Prevention Programs in Latin America and the Caribbean”. Río de Janeiro.
- Carrión, Fernando. 2019. “La política, un elemento gravitante de la violencia y la seguridad ciudadana”. En *Seguridad y construcción de ciudadanía: Perspectivas locales, discusiones globales*, editado por Alfonso Valenzuela, 29–53. Morelos: Bonilla Artigas Editores.
- . 2022a. “¿Existen políticas progresistas de seguridad ciudadana en América Latina?” En *América Latina: Seguridad y violencia. México y los espacios urbanos*, editado por Rodrigo Martínez-Celis, Tatiana Alcázar, y Nelson Arteaga. Lerma de Villada: Universidad Mexiquense de Seguridad.
- . 2022b. “La violencia en el Ecuador, una tendencia previsible”. *Ecuador Debate* 117:15–40.
- . 2023. “El territorio unificado del crimen en el Ecuador”. *Ecuador Debate* 119:75–105.
- . 2024. *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional*. Quito: FLACSO/ FES-ILDIS. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/21058.pdf>.
- Carrión, Fernando, y Juan Pablo Pinto. 2017. “La política en la violencia y lo político de la seguridad”. En *La política en la violencia y lo político de la seguridad*, editado por Fernando Carrión, 329–56. Quito: IDRC-FLACSO.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón, y Blanca Armijos. 2009. *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Castro-Aniyar, Daniel, Juan Carlos Jácome, y Jorge Mancero. 2015. “Seguridad ciudadana en Ecuador: Política ministerial y evaluación de impacto, años 2010-2014”. *Nova Criminis*, núm. 9, 111–48.
- Cerrillo-i-Martínez, Agutí. 2005. “La Gobernanza Hoy: Introducción”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, editado por Agutí Cerrillo-i-Martínez, 11–35. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Chinchilla, Laura, y Doreen Vorndran. 2018. “Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años”. *Bid*. Washington D.C.
- CIES (Centro de Inteligencia Estratégica). 2023. “Informe de Rendición de Cuentas 2023”. Quito.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1997. “Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research”. *World Politics* 49 (3): 430–51.  
<https://www.jstor.org/stable/25054009>.
- Comercio, El. 2022a. “Cinco fallas hacen que los estados de excepción sean poco efectivos”, el 11 de mayo de 2022. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/falla-estado-excepcion-poca-efectividad.html>.
- . 2022b. “Guillermo Lasso se compromete a invertir USD 1 200 millones a la Policía Nacional”, el 6 de julio de 2022.  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/lasso-promete-inversion-millones-policia.html>.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de México. 2022. “Boletín del Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo”. 2022.  
<https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/webpage/archivos.php>.
- Considine, Mark. 2001. *The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Córdova, Marco. 2017. “La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. Análisis comparado entre Bogotá y Quito (1995-2014)”. Doctorado en Ciencias Sociales, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- . 2018. *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario/Flacso.  
<https://www.flacso.edu.ec/libros/150502-opac>.
- Corporación Latinobarómetro. 2021. “Informe Latinobarómetro 2021”. 2021.  
[https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro\\_Informe\\_2021.pdf](https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro_Informe_2021.pdf).
- Cuesta Holguín, Carlos Luis. 2017. “Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007-2015)”. Maestría en Políticas Públicas, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dalby, Chris. 2023. “Ascenso y caída de Los Choneros, oportunistas del narcotráfico en Ecuador”. InSight Crime. el 20 de julio de 2023.  
<https://insightcrime.org/es/noticias/ascenso-caida-choneros-narcotrafico-ecuador/>.
- . 2024. “GameChangers 2023: Ecuador pierde el control sobre el crimen”. InSight Crime. el 4 de enero de 2024. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-ecuador-pierde-control-crimen/>.
- Degli Esposti, Michelle, Carolina V.N. Coll, Eduardo Viegas da Silva, Doriam Borges, Emiliano Rojido, Alisson Gomes dos Santos, Ignacio Cano, y Joseph Murray. 2023. “Effects of the Pelotas (Brazil) Peace Pact on violence and crime: A synthetic control analysis”. *The Lancet Regional Health - Americas* 19:1–10.  
<https://doi.org/10.1016/J.LANA.2023.100447>.
- Dowding, Keith. 2015. *The Philosophy and Methods of Political Science*. London: Palgrave Macmillan.
- Dryzek, John S. 1983. “Don’t toss coins in garbage cans: A prologue to policy design”. *Journal of Public Policy* 3 (4): 345–67.
- Dye, Thomas. 2011. *Understanding Public Policy*. 13a ed. Boston: Longman.
- Ecuador. *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Registro Oficial 19, Suplemento, 21 de junio de 2017.

Ecuador. *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Registro Oficial 19, Suplemento, 21 de junio de 2017.

Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2010.

Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen N° 4-22-RC/22*. 12 de octubre de 2022.

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia N° 018-18-SIN-CC*. 1 de agosto de 2018.

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia N° 33-20-IN/21 y acumulados*. 5 de mayo de 2021.

Ecuador. *Decreto 486*. Registro Oficial 290, Suplemento, 30 de septiembre de 2010.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 111*. Registro Oficial 474, Suplemento, 10 de enero de 2024.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1768*. Registro Oficial 613, Suplemento, 16 de junio de 2009.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 381*. Registro Oficial 46, Segundo Suplemento, 20 de abril de 2022.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 486*. Registro Oficial 290, Suplemento, 30 de septiembre de 2010.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 514*. Registro Oficial 123, Cuarto Suplemento, 9 de agosto de 2022.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 526*. Registro Oficial 358, Suplemento, 30 de octubre de 2018.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 560*. Registro Oficial 387, Suplemento, 13 de diciembre de 2018.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 7*. Registro Oficial 16, Segundo Suplemento, 16 de junio de 2017.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 707*. Registro Oficial 288, Segundo Suplemento, 12 de abril de 2023.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 718*. Registro Oficial 483, Suplemento, 8 de mayo de 2019.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 749*. Registro Oficial 442, Suplemento, 6 de mayo de 2011.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 755*. Registro Oficial 323, Suplemento, 2 de junio de 2023.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 91*. Registro Oficial 466, Suplemento, 28 de diciembre de 2023.

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 988*. Registro Oficial 618, 13 de enero de 2012.

Ecuador. *Enmiendas a la Constitución de la República*. Registro Oficial 653, Suplemento, 21 de diciembre de 2015.

Ecuador. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial 35, Suplemento, 28 de septiembre de 2009.

Ecuador. *Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza*. Registro Oficial 131, Tercer Suplemento, 22 de agosto de 2022.

Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y Seguridad Integral*. Registro Oficial 279, Suplemento, 29 de marzo de 2023.

Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial 326, Suplemento, 10 de noviembre de 2020.

Ecuador. *Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial 263, Segundo Suplemento 263, 9 de junio de 2014.

Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. *Acuerdo Ministerial 179*. Registro Oficial 610, Edición Especial, 29 de mayo de 2020.

- Ecuador. Ministerio del Interior. *Acuerdo Ministerial 116*. Registro Oficial 64, 21 de octubre de 2019.
- Ecuador. Ministerio del Interior. *Acuerdo Ministerial 32*. Registro Oficial 327, 8 de junio de 2023.
- Ecuador. *Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución de la República*. Registro Oficial 217, Segundo Suplemento, 27 de diciembre de 2022.
- Ecuavisa Redacción. 2023. “Dos años de Guillermo Lasso: el declive de la seguridad en Ecuador”. Ecuavisa Redacción. el 23 de mayo de 2023. <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/dos-anos-de-guillermo-lasso-el-declive-de-la-seguridad-en-ecuador-FY5199061>.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette. 2014. “Network theory and security governance”. En *Handbook of Governance and Security*, editado por James Sperling, 41–62. Cheltenham: Edward Elgar.
- English, Linda M., y Matthew Skellern. 2005. “Public-private partnerships and public sector management reform: A comparative perspective”. *International Journal of Public Policy* 1 (1–2): 1–21. <https://doi.org/10.1504/IJPP.2005.009089>.
- Fernández Pereira, Juan Pablo. 2009. “El carácter multidimensional de la seguridad humana”. *Revista de la Integración* 3:43–53. [https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012117115240revista\\_integracion\\_3.pdf](https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012117115240revista_integracion_3.pdf).
- Flores-Macías, Gustavo. 2018. “The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico”. *Comparative Politics* 51 (1): 1–20. <https://www.jstor.org/stable/26532712>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Quito: Anthropos, Flacso. <https://www.researchgate.net/publication/286601876>.
- . 2021. “Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico. El caso ecuatoriano”. Quito.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano, y Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability*. International Series on Public Policy. Switzerland: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9>.
- Freire, Danilo. 2018. “Evaluating the Effect of Homicide Prevention Strategies in São Paulo, Brazil: A Synthetic Control Approach”. *Latin American Research Review* 53 (2): 231–49. <https://doi.org/10.25222/LARR.334>.
- Frühling, Hugo. 2003. *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago: CESC.
- GI-TOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime). 2021. “The Organized Crime Index”. 2021. <https://ocindex.net/>.
- Goldstein, Daniel. 2015. “Citizen Security and Human Security in Latin America”. En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por David Mares y Arie Kacowicz, 138–48. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315867908-15>.
- González, Mario Alexis. 2022a. “Ecuador comprará blindados y armas largas para la Policía a Israel”. *Primicias*, el 19 de agosto de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-blindados-armas-israel-policia/>.
- . 2022b. “Fausto Salinas quiere rescatar el proyecto de USD 1.200 millones para la Policía”. *Primicias*, el 10 de mayo de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/fausto-salinas-proyecto-equipamiento-policia/>.
- . 2023a. “Ecuador lidera el incremento de violencia criminal en Latinoamérica”. *Primicias*. Quito. el 16 de enero de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-incremento-muertes-violentas-latinoamerica/>.

- . 2023b. “Gobierno culmina la cuestionada compra de más de 50.000 chalecos antibalas”. *Primicias*, el 6 de julio de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/chalecos-compra-cuestionada-policia/>.
- . 2023c. “La Policía tiene 13 días para cerrar contrataciones de emergencia”. *Primicias*, el 24 de enero de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/policia-contrataciones-emergencia-plazo/>.
- . 2023d. “Plan de seguridad de Lasso se desinfla cerca del fin del período”. *Primicias*, el 21 de julio de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/plan-seguridad-lasso-desinfla/>.
- . 2023e. “Policías recién graduados aún no tienen pistolas ni chalecos”. *Primicias*, el 16 de junio de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/compra-pistolas-chalecos-nuevos-policias/>.
- . 2023f. “Se alarga la espera de la Policía para recibir nuevas armas y equipos”. *Primicias*, el 6 de julio de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/policia-armas-compras-inseguridad/>.
- . 2023g. “Zapata: Esperemos que Ecuador esté cerca de la curva máxima de violencia”. *Primicias*, el 10 de julio de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/zapata-entrevista-violencia-inseguridad-ecuador/>.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies* 44 (5): 936–57. <https://la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>.
- Hilgers, Tina, y Laura Macdonald. 2017. *Violence in Latin America and the Caribbean: Subnational structures, institutions, and clientelistic networks*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108140553>.
- Homicidio Latam. 2023. “Programas de prevención de homicidios en América Latina”. 2023. <https://homicidiolatam.org>.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government. The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>.
- Hood, Christopher, y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age. Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1111/J.1467-9299.2008.00756\\_4.X](https://doi.org/10.1111/J.1467-9299.2008.00756_4.X).
- Howlett, Michael. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sciences* 42 (1): 73–89. <https://doi.org/10.1007/S11077-009-9079-1/METRICS>.
- . 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. 1a ed. London: Routledge.
- . 2012. “The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making”. *International Political Science Review* 33 (5): 539–55. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>.
- . 2014. “From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance”. *Policy Sciences* 47 (3): 187–207. <https://doi.org/10.1007/S11077-014-9199-0>.
- . 2019. *Designing Public Policies: Principles and Instruments. Designing Public Policies: Principles and Instruments: Second edition*. 2a ed. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315232003>.
- . 2020. “Policy Instruments: Definitions and Approaches”. En *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Giliberto Capano y Michael Howlett, 165–77. Cheltenham: Edward Elgar. <https://www.e-elgar.com/shop/usd/a-modern-guide-to-public-policy-9781789904970.html>.

- Howlett, Michael, y Sarah Giest. 2013. “The Policy-Making Process”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, Michael Ramesh, y Xun Wu, 17–28. Londres/New York: Routledge. <https://www.routledge.com/Routledge-Handbook-of-Public-Policy/Araral-Fritzen-Howlett-Ramesh-Wu/p/book/9781138908888>.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim, y Paul Weaver. 2006. “Assessing instrument mixes through program- and agency-level data: Methodological issues in contemporary implementation research”. *Review of Policy Research* 23 (1): 129–51. <https://doi.org/10.1111/J.1541-1338.2006.00189.X>.
- Howlett, Michael, Allan McConnell, y Anthony Perl. 2016. “Weaving the fabric of public policies: Comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18 (3): 273–89. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082261>.
- Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee. 2018. “Introduction. The importance of policy design: Effective processes, tools and outcomes”. En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett y Ishani Mukherjee, 3–19. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351252928-1>.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, y Jun Jie Woo. 2015. “From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research”. *Policy & Politics* 43 (2): 291–311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, Anthony Perl, y Elisa Helena Xiol Y Ferreira. 2022. *Dictionary of Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800374799>.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, y Giliberto Capano. 2023. “The Micro-Dimensions of Policy Design: A Key Challenge for Real-World Policy Practice”. *SSRN Electronic Journal* 4410177. <https://doi.org/10.2139/SSRN.4410177>.
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2007. “Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in ‘New governance arrangements’”. *Policy and Society* 26 (4): 1–18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- . 2018. “Coherence, Congruence and Consistency in Policy Mixes”. En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett y Ishani Mukherjee, 389–403. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351252928>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2024. “Estimaciones y Proyecciones de Población - Nivel Nacional. Período 1950-2050”. 2024. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Proyecciones\\_Poblacionales/censo\\_2022/tabulado\\_proyeccion\\_1950-2050.xlsx](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/censo_2022/tabulado_proyeccion_1950-2050.xlsx).
- Infobae. 2024. “Ecuador: un informe reveló que existen hasta 80 pasos irregulares para el contrabando de armas en la frontera con Perú”, el 22 de enero de 2024. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/01/23/ecuador-un-informe-revelo-que-existen-hasta-80-pasos-irregulares-para-el-contrabando-de-armas-en-la-frontera-con-peru/>.
- Institute for Economics and Peace. 2023. “Global Peace Index Map. The Most & Least Peaceful Countries”. 2023. <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>.
- Instituto Igarapé. 2023. “Monitor de homicidios”. 2023. <https://homicide.igarape.org.br/>.
- International Crisis Group. 2020. “¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador”. Bruselas. <https://about.jstor.org/terms>.
- Jaitman, Laura, Dino Capriolo, Rogelio Granguillhome Ochoa, Philip Keefer, Ted Leggett, James Andrew Lewis, José Antonio Mejía-Guerra, Marcela Mello, Heather Sutton, y Iván Torres. 2017. “The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in

- Latin America and the Caribbean”. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000615>.
- Jarrín, Oswaldo. 2005. *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Proyectos de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador/Fundación Esquel/FES-ILDIS.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en Gobernanza”. En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, editado por Agutí Cerrillo-i-Martínez, 57–81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Krug, Etienne, Linda Dahlberg, James Mercy, Anthony Zwi, y Rafael Lozano. 2002. “World report on violence and health”. Geneva. <https://www.who.int/publications/i/item/9241545615>.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2007a. “Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation”. *Governance* 20 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1111/J.1468-0491.2007.00342.X>.
- . 2007b. “L’action publique saisie par ses instruments”. En *Gouverner par les instruments*. París: Presses de Sciences Po.
- Lasso Mendoza, Guillermo. 2023. *900 Días. Democracia y Resultados*. Quito: Imprenta Mariscal.
- 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. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.05>.
- Linder, Stephen H., y B. Guy Peters. 1984. “From social theory to policy design”. *Journal of Public Policy* 4 (3): 237–59. <https://www.jstor.org/stable/3998318>.
- Lissardy, Gerardo. 2023. “La polémica por el permiso para portar armas en Ecuador: ‘Significa volver casi a la ley del talión y al lejano oeste americano’”. *BBC News Mundo*, el 5 de abril de 2023. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65182778>.
- Manjarrés, Juliana, y Christopher Newton. 2024. “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023”. Washington D. C. <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Balance-de-InSight-Crime-de-los-homicidios-en-2023-Feb-2024-2.pdf>.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1993. “El nuevo institucionalismo: Factores organizativos de la vida política”. *Zona Abierta*, núm. 63–64, 1–44. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44961>.
- Marquardt, Kairos. 2012. “Participatory Security: Citizen Security, Participation, and the Inequities of Citizenship in Urban Peru”. *Bulletin of Latin American Research* 31 (2): 174–89. [https://www.researchgate.net/publication/261971819\\_Participatory\\_Security\\_Citizen\\_Security\\_Participation\\_and\\_the\\_Inequities\\_of\\_Citizenship\\_in\\_Urban\\_Peru](https://www.researchgate.net/publication/261971819_Participatory_Security_Citizen_Security_Participation_and_the_Inequities_of_Citizenship_in_Urban_Peru).
- Massandier, Gilles. 2003. *Politiques et Actions Publiques*. París: Armand Colin. <https://www.dunod.com/histoire-geographie-et-sciences-politiques/politiques-et-actions-publiques>.
- McConnell, Allan. 2010a. “Policy success, policy failure and grey areas in-between”. *Journal of Public Policy* 30 (3): 345–62. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>.
- . 2010b. *Understanding Policy Success Rethinking Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2015. “What is policy failure? A primer to help navigate the maze”. *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 221–42. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>.

- Mella, Carolina. 2022a. “El tráfico de armas y municiones tiene cuatro rutas en Ecuador”. *Primicias*, el 14 de marzo de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/el-trafico-de-armas-y-municiones-tiene-cuatro-rutas-en-ecuador/>.
- . 2022b. “Patricio Carrillo: 4.000 policías han dejado la institución en casi dos años”. *Primicias*, el 12 de junio de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ministro-interior-patricio-carrillo-deficit-policias/>.
- MICS (Ministerio Coordinador de Seguridad). 2011. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013”. Quito.
- . 2014. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017”. Quito.
- Milán Paradela, Taymi. 2019. “¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?” *Cuadernos del CENDES* 36 (102): 87–117. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7391899&info=resumen&idioma=SPA>.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2018. “Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017-2021”. Quito.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. “Glosario de términos. Informes de seguimiento y evaluación presupuestaria”. Quito.
- . 2024. “Ejecución Presupuestaria del Presupuesto General del Estado”. Ministerio de Economía y Finanzas. 2024. <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>.
- Ministerio de Finanzas. 2010. “Manual de procedimientos del sistema de presupuestos”. Quito.
- Ministerio de Gobierno. 2023. “Informe de Rendición de Cuentas 2023”. Quito.
- Ministerio del Interior. 2018. “Análisis de Homicidios en Ecuador 1980-2017”. 2018. [https://cifras.ministeriodelinterior.gob.ec/comisioncifras/documentos/Serie\\_Homicidios\\_1980-2017.pdf](https://cifras.ministeriodelinterior.gob.ec/comisioncifras/documentos/Serie_Homicidios_1980-2017.pdf).
- . 2022. “Informe de Rendición de Cuentas 2022”. Quito.
- . 2023a. “Estructura Orgánica del Ministerio del Interior”. Quito.
- . 2023b. “Informe de Rendición de Cuentas 2023”. Quito.
- Muggah, Robert. 2017. “The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean”. En *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, editado por Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico, y Sergio Tezados Vásquez, 291–322. Geneva: Brill Nijhoff. <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76w3t.20>.
- . 2019. “Reviewing the Costs and Benefits of Mano Dura Versus Crime Prevention in the Americas”. En *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, editado por Timothy Shaw, Laura Mahrenbach, Renu Modi, y Xu Yi-chong, 465–83. London: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-45443-0\\_29](https://doi.org/10.1057/978-1-137-45443-0_29).
- Muggah, Robert, y Katherine Aguirre. 2018. “Citizen Security in Latin America: Facts and Figures”. Río de Janeiro. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>.
- Muggah, Robert, y John De Boer. 2019. *Security Sector Reform and Citizen Security: Experiences from Urban Latin America in Global Perspective*. <https://doi.org/10.5334/bcc>.
- Muggah, Robert, Juan Carlos Garzón, y Manuela Suárez. 2018. “La ‘Mano Dura’: Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina”. Río de Janeiro. <https://www.jstor.org/stable/resrep20643.4>.
- Muggah, Robert, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo, y Ruddy Wang. 2016. “Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina”. Río de Janeiro.

- Muller, Pierre. 2006. *Las Políticas Públicas. Estudios de caso en políticas públicas: 3*. 1a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <http://www.marcialpons.es/libros/las-politicas-publicas/9789587105667/>.
- Ojo Público / Vistazo. 2024. “Del Ejército peruano a las mafias del Ecuador: las rutas del tráfico de armamento en la frontera”, el 14 de enero de 2024. <https://ojo-publico.com/4916/rutas-del-trafico-armamento-peruano-detras-del-terror-ecuador>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Palermo. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas. 2024. “Objetivo 16 de la Agenda 2030”. 2024. [https://sdgs.un.org/goals/goal16#targets\\_and\\_indicators](https://sdgs.un.org/goals/goal16#targets_and_indicators).
- Our World in Data. 2023. “Tasa de homicidios, 2000-2021”. 2023. <https://ourworldindata.org/grapher/homicide-rate-unodc?tab=chart>.
- PADF (Fundación Panamericana para el Desarrollo). 2021. “Amenazas regionales del crimen organizado”. Quito. <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/03/3-AMENAZAS-REGIONALES-DEL-CRIMEN-ORGANIZADO-RODOLFO-PARRA.pdf>.
- . 2023. “Caracterización del crimen organizado en Ecuador”. *PADF (Fundación Panamericana para el Desarrollo)*. Quito.
- Páez, Carlos Augusto, Ignacio Enrique Peón, y Yesid Ramírez. 2018. “Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Revisión de literatura (2007-2017)”. *Revista Científica General José María Córdova* 16 (24): 83–106. <https://doi.org/10.21830/19006586.360>.
- Paz Gómez, Diana Marcela. 2015. “Análisis de las fallas de implementación. Una mirada desde la instrumentación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad de Cali, Colombia. 2002-2013”. Maestría en Estudios Urbanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Peters, B. Guy. 2015. “State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages”. *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 261–76. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>.
- . 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/usd/policy-problems-and-policy-design-9781786431349.html>.
- . 2019. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 4a ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.2478/NISPA-2019-0024>.
- . 2021. *Advanced Introduction to Public Policy*. 2a ed. Cheltenham: Edward Elgar. <https://www.e-elgar.com/shop/usd/advanced-introduction-to-public-policy-9781789908268.html>.
- Peters, B. Guy, y Guillaume Fontaine. 2022. “Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy design framework”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1–38. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781839106606.00012>.
- Peters, B. Guy, y Jon Pierre. 2016. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316681725>.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, Eva Sørensen, y Jacob Torfing. 2022. *A Research Agenda for Governance*. *A Research Agenda for Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788117999>.

- Pierre, Jon, y B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. 1a ed. Londres: MacMillan Press.
- . 2020. *Governance, Politics and the State*. 2a ed. London: Bloomsbury.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. “Sinopsis: Seguridad Ciudadana. Prevención de Crisis y Recuperación”. New York. [www.undp.org/cpr](http://www.undp.org/cpr).
- . 2020. “Analysis on innovation in citizen security and human rights in Latin America and the Caribbean”. New York.  
[https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic\\_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html).
- . 2021. “Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”. Nueva York.  
<https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Policía Nacional del Ecuador. 2021a. “Departamento de Análisis de Información del Delito”. Policía Nacional del Ecuador. 2021. <https://www.policia.gob.ec/departamento-de-analisis-de-la-informacion-del-delito/>.
- . 2021b. “Dirección Nacional de Investigación de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Secuestro y Extorsión”. Policía Nacional del Ecuador. 2021. <https://www.policia.gob.ec/direccion-nacional-de-investigacion-de-delitos-contra-la-vida-muertes-violentas-desapariciones-secuestro-y-extorsion-2/>.
- . 2021c. “Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2021-2025”. Quito.
- . 2023a. “Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019- 2022”. Quito. <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/07/EVALUACION-SITUACIONAL-NARCOTRAFICO-ECU-2019-2022-.pdf>.
- . 2023b. “Matriz de Información Pública de la Clasificación de la Información de Homicidios Intencionales. Oficio Nro. PN-DINASED-DESP-2023-0093-O”. Quito.
- . 2024a. “Estadísticas. Dirección de Estudios de la Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno”. Policía Nacional del Ecuador. 2024.  
<http://181.113.21.13:8080/registroinicial-war/estadisticas.html>.
- . 2024b. “Estructura Orgánica de la Policía Nacional del Ecuador”. 2024.  
<https://www.policia.gob.ec/estructura-organica/>.
- Pontón, Daniel, Fredy Rivera, y César Amores. 2020. *El giro punitivo y la reducción del homicidio en Ecuador, 2009-2018*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Presidencia del Ecuador. 2024. “Consulta de decretos”. Presidencia del Ecuador. 2024.  
[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf).
- Primicias. 2022. “Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses”. Primicias. el 18 de noviembre de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carceles-nueve-masacres-victimas-ecuador/>.
- . 2023a. “Así son los nuevos chalecos antibalas para los equipos tácticos de la Policía”, el 13 de octubre de 2023.  
<https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/chalecos-antibalas-policia-grupos-tacticos/>.
- . 2023b. “Las bandas criminales dan el salto tecnológico en Ecuador”. Primicias. el 2 de mayo de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/bandas-criminales-salto-tecnologico-ecuador/>.
- . 2024. “En casi 40 años el crimen en Ecuador pasó de tener una banda a más de 22”. Primicias. el 11 de enero de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/crimen-organizado-ecuador-bandas-narcotrafico/>.
- Primicias / EFE. 2024. “Por mar y aire, armas que usan criminales de Ecuador vienen de Colombia, México y Perú”. *Primicias*, el 30 de junio de 2024.

- <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/bandas-criminales-ecuador-armas-peru-colombia-mexico/>.
- Rettberg, Angelika. 2020. “Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos”. *Revista de Estudios Sociales* 73:2–17. <https://doi.org/10.7440/RES73.2020.01>.
- Rivera-Rhon, Renato, y Carlos Bravo-Grijalva. 2020. “Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 28, 8–24. <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410>.
- Rodríguez, Vanessa, y Edison Mafla. 2023. “Seguridad ciudadana: Una responsabilidad compartida. Manual con desafíos y herramientas de acción desde lo local.” Quito.
- Rodriguez-Rodriguez, Claudia Marcela. 2018. “Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)”. Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Rojas Aravena, Francisco, y Andrea Álvarez Marín. 2012. “Seguridad Humana. Un estado del arte”. En *Seguridad Humana. Nuevos Enfoques*, editado por Francisco Rojas Aravena, 9–32. San José: FLACSO.
- Rosen, Jonathan D., y Sebastián A. Cutrona. 2023. *Mano Dura Policies in Latin America*. Editado por Jonathan D. Rosen y Sebastián A. Cutrona. *Mano Dura Policies in Latin America*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003398417>.
- Rosen, Jonathan D, Sebastián Cutrona, y · Katy Lindquist. 2023. “Gangs, violence, and fear: Punitive Darwinism in El Salvador”. *Crime, Law and Social Change* 79:175–94. <https://doi.org/10.1007/s10611-022-10040-3>.
- Ruiz, Juan Carlos. 2009. “Dos décadas de prevención en Bogotá: Una lectura crítica”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 7, 101–9. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656558006>.
- Sánchez, Emilia. 2022. “La lucha de la Policía también está en la compra y burocracia”. *Expreso*, el 29 de julio de 2022. <https://www.expreso.ec/actualidad/lucha-policia-compra-burocracia-132615.html>.
- Santillán, Alfredo. 2012. “Ciudades seguras: Utopía pendiente frente a la securitización de las ciudades Latinoamericanas”. En *Seguridad Humana. Nuevos Enfoques*, editado por Francisco Rojas Aravena, 70–85. San José: FLACSO.
- Sartori, Giovanni. 2011. *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8529064>.
- Schneider, Anne, y Helen Ingram. 1988. “Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design”. *Journal of Public Policy* 8 (1): 61–80. <https://www.jstor.org/stable/4007258>.
- Schneider, Rodrigo. 2021. “Fewer guns, less crime: Evidence from Brazil”. *Economic Policy* 36 (106): 287–323. <https://doi.org/10.1093/EPOLIC/EIAB005>.
- SIS ECU 911 (Sistema Integrado de Seguridad ECU 911). 2023. “Informe de Rendición de Cuentas 2023”. Quito.
- SNAI (Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores). 2023. “Informe de Rendición de Cuentas 2023”. Quito.
- SNP (Secretaría Nacional de Planificación). 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”. Quito.
- . 2009. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”. Quito.
- . 2013. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. Quito.
- Sperling, James. 2014. “Governance and security in the twenty-first century”. En *Handbook of Governance and Security*, editado por James Sperling, 3–16. Cheltenham: Edward Elgar.

- Tapia, Evelyn. 2023a. “Policías deben esperar más por sus chalecos; empresa incumplió contrato”. *Primicias*, el 5 de septiembre de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/compra-chalecos-policia-nuevo-contrato/>.
- . 2023b. “Zapata: Todo el peso de la crisis en seguridad lo cargan a la Policía y eso es injusto”. *Primicias*, el 11 de septiembre de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/seguridad-crisis-inversion-policia-juan-zapata/>.
- The Economist. 2022. “The world’s most, and least, democratic countries in 2022”. *The Economist*, el 9 de septiembre de 2022. <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>.
- Trejo, Guillermo, y Camilo Nieto-Matiz. 2022. “Containing Large-Scale Criminal Violence Through Internationalized Prosecution: How the Collaboration Between the CICIG and Guatemala’s Law Enforcement Contributed to a Sustained Reduction in the Murder Rate”. *Comparative Political Studies* 56 (9): 1328–64. <https://doi.org/10.1177/00104140221139386>.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2015. “International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)”. Viena. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS\\_English\\_2016\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf).
- . 2019a. “Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019”. Viena.
- . 2019b. “Global Study on Homicide 2019. Understanding Homicide”. Viena.
- . 2023a. “Estadísticas de homicidios”. 2023. <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>.
- . 2023b. “Global Study on Homicide 2023. Chapter 1: Executive Summary”. Viena.
- Varas, Eduardo. 2022. “La inseguridad preocupa a ecuatorianos, según encuesta de Ipsos”. GK. el 7 de septiembre de 2022. <https://gk.city/2022/09/07/inseguridad-preocupa-ecuatorianos-encuesta-ipsos/>.
- Webber, Mark. 2014. “Security governance”. En *Handbook of Governance and Security*, editado por James Sperling, 17–40. Cheltenham: Edward Elgar.
- Webber, Mark, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff, y Elke Krahmman. 2004. “The governance of European security”. *Review of International Studies* 30 (1): 3–26. <https://doi.org/10.1017/S0260210504005807>.
- Wu, Xun, Michael Ramesh, y Michael Howlett. 2015. “Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”. *Policy and Society* 34 (3–4): 165–71. <https://doi.org/10.1016/J.POLSOC.2015.09.001>.
- Yin, Robert. 2018. *Case study research and applications: Design and methods*. *Journal of Hospitality & Tourism Research*. 6a ed. Los Angeles: SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/109634809702100108>.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Formulario de consentimiento informado para personas entrevistadas**

#### **FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Este formulario de consentimiento informado se dirige a \_\_\_\_\_ y se le invita a participar en la investigación “La falla de la política pública de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador, periodo 2017-2023. Un abordaje desde el diseño de políticas”.

#### **Información para las personas participantes**

Mi nombre es Luis Andrés Simbaña Caiza con identificación 1718438557 y trabajo en la investigación de tesis mencionada del programa de Maestría en Políticas Públicas 2022-2024 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador. Esta institución es la que financia la elaboración de esta investigación.

A continuación, voy a darle información e invitarle a participar de esta investigación.

El propósito de la investigación es explicar la incidencia de un determinado modo de gobernanza en el sector seguridad en la falla de la política de seguridad ciudadana orientada a la reducción de los homicidios intencionales en Ecuador en el periodo 2017-2023. Y su participación implicaría tomar parte en una entrevista semiestructurada para tal propósito.

No recibirá retribución alguna por su participación.

La información que proporcione no tiene fines comerciales y se destinará exclusivamente al uso del investigador para el desarrollo de su trabajo de investigación.

El procesamiento de la información proporcionada será abordado con responsabilidad, de manera que no conduzca a la presentación de información falsa.

Sus declaraciones pueden ser utilizadas para el fin mencionado, y en tal situación, su identidad será anonimizada.

Su participación en esta investigación es libre y voluntaria, esto significa que puede retirarse en cualquier momento, informándolo por correo electrónico o por el teléfono que utiliza para las consultas con el investigador.

Ante cualquier duda o retiro de la investigación puede comunicarse con el investigador Luis Simbaña, al correo electrónico [luisandressim@gmail.com](mailto:luisandressim@gmail.com) y/o al número teléfono: +593 979072142.

Yo, \_\_\_\_\_ con identificación \_\_\_\_\_ estoy de acuerdo en participar de la investigación de referencia, entendiendo que puedo revocar este consentimiento si así lo deseara.

Manifiesto que he sido informado/a de mi participación en la investigación titulada “La falla de la política pública de seguridad ciudadana orientada a la reducción de homicidios intencionales en Ecuador, periodo 2017-2023. Un abordaje desde el diseño de políticas” dirigida por Luis Simbaña con identificación 1718438557.

Por favor marque con una X un casillero por enunciado:

Enunciados	Si	No
He recibido suficiente información sobre la investigación y la he comprendido.		
He podido hacer todas las preguntas que he creído conveniente sobre la investigación y se me han respondido satisfactoriamente.		
Comprendo que mi participación es libre y voluntaria.		
Comprendo que puedo retirarme de la investigación y revocar este consentimiento mediante aviso por correo electrónico y/o número de teléfono, que utilizo para consulta o dudas, sin consecuencias.		
He sido también informado/a de que mis datos personales serán protegidos y que mis declaraciones pueden ser utilizadas para el fin mencionado, y en tal situación, mi identidad será anonimizada.		

En congruencia, con la suscripción del presente consentimiento, AUTORIZO / NO AUTORIZO a que se grabe audio y/o video de la entrevista, los cuales pueden ser utilizados solo para el propósito de la investigación, sin que ello implique afectación en modo alguno de mi participación en la investigación.

Teniendo ello en consideración, OTORGO / NO OTORGO mi CONSENTIMIENTO para participar en esta investigación.

\_\_\_\_\_  
Firma de la persona entrevistada

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma del investigador

\_\_\_\_\_  
Fecha

## Anexo 2. Preguntas guía de las entrevistas

Variables	Categorías observables	Preguntas guía
Modos de gobernanza (estado-céntrica, colaborativa, autogobernanza)	Tipos de interacción	¿De qué manera se interrelacionan los diversos actores estatales y no estatales en el ámbito de la seguridad para la reducción de homicidios intencionales? ¿Qué tipo de relaciones (jerárquicas, colaborativas, autónomas) se han configurado en el campo de la política de seguridad orientada a la reducción de homicidios intencionales (HI)? ¿Cuáles son los principales conflictos de los actores la política de seguridad orientada a la reducción de HI?
	Escenarios del rol del Estado	¿Cuál es el papel en el ámbito de seguridad para la reducción de HI del gobierno nacional en el proceso sociopolítico del país? ¿Existe apertura del gobierno nacional para incorporar a sectores de la sociedad y del mercado en el proceso de la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Qué mecanismos de descentralización tiene el gobierno nacional en el área de la seguridad ciudadana para reducir los homicidios intencionales?
	Formas de participación de actores	¿Qué tipo de actores participan en el proceso de la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cuál ha sido el alcance de la participación de actores no estatales en el proceso de decisión de la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cuál es el nivel de organización de la sociedad civil frente a la problemática del homicidio intencional?
	Enfoque de seguridad	¿Cuál es el enfoque de seguridad (mano dura/seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad comunitaria/privada) que se ha aplicado a la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cuáles son las estrategias de seguridad más prevalentes en este enfoque? ¿Este enfoque ha experimentado cambios entre 2017 y 2023?
Resultado de la política pública (coherencia, consistencia y congruencia ente objetivos-instrumentos)	Objetivos de la política	¿Cuáles son los objetivos generales sobre las que se estructura la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Sobre qué tipo de objetivos específicos se ha formulado e implementado en la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cuáles son los ajustes operacionales más relevantes realizados en la política de seguridad orientada a la reducción de HI?
	Nodalidad	¿Cómo se produce y utiliza la información en la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿En qué medida la información sobre homicidios intencionales ha estructurado dinámicas de interacción entre el gobierno nacional y gobiernos locales?
	Autoridad	¿Cuáles son las competencias del gobierno nacional en la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cuál es el marco normativo que rige la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cómo se han articulado los planes y proyectos del gobierno nacional con los principios de seguridad ciudadana y pública del marco constitucional del país?
	Tesoro	¿Qué fuentes de financiamiento sustentan la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Cuáles son los mecanismos de control de gasto en la política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿Existe coherencia en la inversión de la política de seguridad orientada a la reducción de HI respecto a los objetivos planteados?
	Organización	¿Cómo la estructura organizativa de la seguridad ciudadana es o no coherente con los principios rectores de política de seguridad orientada a la reducción de HI? ¿De qué manera se ha descentralizado la gestión de la seguridad ciudadana hacia los gobiernos locales?

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova (2017, 341).

### Anexo 3. Tablas complementarias al análisis del estudio de caso

**Tabla A3. 1. Resumen de los objetivos de la política seguridad, periodo 2013-2017**

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017			Plan Estratégico del Ministerio del Interior 2014-2017	Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017
Objetivos	Políticas	Metas	Objetivos Estratégicos	Políticas
9.1 Fortalecer la protección interna el mantenimiento y control del orden público que permita prevenir y erradicar los delitos conexos y la violencia en todas sus formas en convivencia con la ciudadanía en el territorio nacional y áreas jurisdiccionales	9. Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos	9.1.1 Disminuir la tasa de homicidios intencionales de 106 a 100 por cada 1 millón de habitantes	1. Incrementar la efectividad de los servicios desconcentrados de seguridad ciudadana a través de la previsión, prevención y respuesta integral frente a la violencia y cometimiento de infracciones, combatiendo el crimen organizado y la delincuencia	1. Prevenir y controlar el delito común y organizado para garantizar la seguridad integral y la convivencia pacífica.
			2. Reducir las condiciones sociales, institucionales y culturales que generan violencia y cometimiento de infracciones (delito y contravenciones), a través de la coordinación interinstitucional, para garantizar la convivencia social pacífica como instrumento de consolidación democrática	2. Prevenir y atender las violencias en el marco de los derechos humanos aplicando los enfoques de igualdad: género, intercultural, generacional, movilidad humana y discapacidades.
			3. Incrementar la seguridad ciudadana a través de la participación y empoderamiento de la ciudadanía; y de la apropiación pacífica de espacios públicos de encuentro ciudadano	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información de los instrumentos mencionados en la tabla.

**Tabla A3. 2. Resumen de los objetivos de la política seguridad, periodo 2017-2021**

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021			Plan Estratégico del Ministerio del Interior 2018-2021	Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2017-2021	Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030	Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030
Objetivos	Políticas	Metas	Objetivos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos	Objetivos	Objetivos
1.10 Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.	1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas	1.23 Reducir la tasa de homicidios intencionales de 5,8 a 5,2 por cada 100.000 habitantes a 2021	1. Incrementar los mecanismos de prevención y protección oportuna al ciudadano ante los riesgos, amenazas y efectos de la inseguridad ciudadana	1. Incrementar la seguridad ciudadana y el orden público en el territorio nacional	Garantizar la seguridad ciudadana previniendo y controlando la delincuencia, minería ilegal, el crimen organizado y la trazabilidad de drogas ilícitas para consolidar la convivencia pacífica	6. Fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación que permitan producir conocimiento a todo nivel sobre todos los riesgos, amenazas y oportunidades, que afecten a la seguridad ciudadana y pública.	Coadyuvar en la identificación, prevención desactivación y contención de riesgos y amenazas a la seguridad pública, con enfoque territorial
			2. Incrementar las estrategias que permitan anticipar, identificar y neutralizar riesgos y amenazas, actuales o futuras, que afecten la seguridad ciudadana	2. Incrementar la efectividad operativa y administrativa de los servicios institucionales	Mantener el orden público en todo el territorio nacional para garantizar el normal desarrollo de las actividades de la sociedad y el Estado	7. Implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, lavado de activos, delincuencia transnacional, terrorismo y cibercriminalidad.	Promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, bajo el principio de corresponsabilidad, con el fin de coadyuvar al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales

			<p>3. Reducir todos los tipos de conflictividad social que afecten la convivencia pacífica e impacten negativamente sobre la cohesión social</p>			<p>8. Rediseñar la dinámica y continuamente el modelo de desconcentración de servicios de seguridad ciudadana (que involucra a todos los actores), considerando el bienestar policial y orientado por enfoques diferenciales, para el territorio urbano y con mayor énfasis en el rural.</p>	<p>Garantizar el uso y el disfrute de un hábitat seguro, que permita el acceso equitativo a los espacios públicos con enfoque inclusivo.</p>
--	--	--	--	--	--	--	--

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información de los instrumentos mencionados en la tabla.

**Tabla A3. 3. Resumen de los objetivos de la política seguridad, periodo 2021-2023**

Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025			Plan Estratégico del Ministerio del Interior 2022-2025	Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2021-2025	Política de Seguridad Ciudadana y Pública	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Horizonte 2030
Objetivos	Políticas	Metas	Objetivos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos	Objetivos prospectivos del escenario apuesta a corto, mediano y largo plazo
9.1 Fortalecer la protección interna el mantenimiento y control del orden público que permita prevenir y erradicar los delitos conexos y la violencia en todas sus formas en convivencia con la ciudadanía en el territorio nacional y áreas jurisdiccionales	9. Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos	9.1.1 Disminuir la tasa de homicidios intencionales de 106 a 100 por cada 1 millón de habitantes	1. Mejorar la eficiencia en la gestión de prevención, protección y respuesta integral a la violencia, cometimiento de delitos, crimen organizado y la delincuencia.	1. Incrementar la efectividad de la seguridad ciudadana y el orden público en el territorio nacional	Socio-interpersonal: Intervenir la conflictividad social-interpersonal, específicamente en sus vulnerabilidades e impactos de los factores de riesgo y protectores de seguridad, como aporte a la construcción de una cultura de paz y contribución a la consolidación de la convivencia social pacífica, mediante un enfoque basado en estrategias de prevención social (núcleo social) de intervención primaria.	Consolidar el dominio territorial del Estado ecuatoriano con enfoque a la reducción de la presencia e influencia de los grupos de delincuencia organizada interna y transfronteriza.

			<p>2. Incrementar la gestión estratégica efectiva de los riesgos y amenazas que afectan a la convivencia social y el orden público.</p>		<p>Delictivo-criminal: Intervenir en la oportunidad delictiva, para reducir la inseguridad objetiva (victimización) y subjetiva (percepción), mediante un enfoque epidemiológico y modelos policiales basados en evidencia, con estrategias de prevención comunitaria (participación) y de prevención situacional (modificación del entorno), en los niveles de intervención secundario y terciario.</p>	<p>Fortalecer la relación Comunidad-Policía Nacional a través de espacios y mecanismos de comunicación, información y acciones estratégicas para promover la convivencia social pacífica y la gestión alternativa de conflictos.</p>
--	--	--	---	--	--	--

						<p>Potenciar la prevención (social, comunitaria y situacional), investigación e intervención policial, en zonas estratégicas con enfoque a la reducción de la participación de personas en la delincuencia común.</p>
--	--	--	--	--	--	---

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información de los instrumentos mencionados en la tabla.

**Tabla A3. 4. Instrumentos de nodalidad de la política de seguridad**

N°	Instrumento	Fecha	Tipo	Contenido
1	Sistema David de la Policía Nacional	2012	Sustantivo	Plataforma digital orientado al análisis de carácter delictual, criminológico y espacial de la seguridad ciudadana, basado en el correlacionamiento de bases de datos de diversas entidades sobre delitos, homicidios, asesinatos, microtráfico, modelo de desconcentración personal policial, medios logísticos e información de llamadas de emergencia. El sistema permite organizar, interpretar y evaluar datos para la generación de intervenciones policiales.
2	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021	2017	Sustantivo	<p>Según el artículo 280 de la Constitución, es el instrumento al que sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.</p> <p>Según el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el PND articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo. En tal sentido, provee importantes insumos para la formulación de la política, en especial en cuanto a los lineamientos generales de la seguridad.</p> <p>En el Diagnóstico del Eje 1 de Derechos para Todos Durante Toda la Vida se reconoce que en la última década se realizaron mejoras en la seguridad ciudadana y el orden público, reflejado en la reducción de la tasa de homicidios intencionales. Además, se reconoce que esa tasa fue la más alta para el grupo etario entre 15 y 29 años entre 2010 y 2016. En tal sentido, se propone fortalecer los programas dirigidos a la población juvenil, especialmente aquella en situación de vulneración de derechos. Se reconoce también que la delincuencia organizada, el tráfico y la tenencia ilegal de drogas se convirtieron en las actividades delictivas más recurrentes (página 51).</p> <p>La Política 1.10, del Objetivo 1 de Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, plantea: Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.</p>
3	Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2017-2021	2017	Sustantivo	<p>El Plan consta de 9 objetivos estratégicos con sus respectivos indicadores y 47 estrategias. El Plan se alinea al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y al Plan de Seguridad Ciudadana. Específicamente y para el interés de este estudio, los tres primeros objetivos estratégicos se alinean al Objetivo 1, la Política 1.10 y sus respectivas metas del PND. Estos tres objetivos estratégicos tienen indicadores de medición para verificar su cumplimiento. Se identificaron cinco indicadores.</p> <p>Los proyectos de inversión están direccionados especialmente a la construcción de nuevas unidades policiales como son las UVC y las UPS, adquisición de vehículos y equipamiento para</p>

				<p>las unidades policiales, construcción de vivienda fiscal, adquisición de helicópteros, entre otras (página 11).</p> <p>Por medio la matriz FODA Institucional se determinó:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidades: déficit de talento humano; extensa área de cobertura, déficit de equipos de comunicación portátiles.</li> <li>• Amenazas: incremento de la violencia interpersonal; aumento de la violencia criminal; incremento de delitos transnacionales.</li> </ul> <p>Objetivos estratégicos: Son nueve y cada una tiene estrategias</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar la seguridad ciudadana y el orden público en el territorio nacional</li> <li>2. Incrementar la efectividad operativa y administrativa de los servicios institucionales</li> <li>3. Incrementar la confianza de la ciudadanía en la Policía Nacional</li> <li>4. Incrementar el control y evaluación de la conducta policial</li> <li>5. Incrementar la transparencia de la gestión institucional</li> <li>6. Incrementar la eficiencia institucional</li> <li>7. Incrementar el desarrollo integral del talento humano en la institución</li> <li>8. Incrementar el bienestar del talento humano policial</li> <li>9. Incrementar el uso eficiente del presupuesto</li> </ol> <p>Se plantea la línea base de indicadores en 2017 y las metas a alcanzar en 2021. Son 42 indicadores y estos permiten verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Estos son los más relacionados a los tres objetivos estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios – asesinato</li> <li>• Tasa de homicidios intencionales con uso de armas de fuego</li> <li>• Número de grupos delictivos organizados desarticulados en tráfico para el consumo interno</li> <li>• Número de grupos delictivos organizados desarticulados en tráfico internacional de drogas</li> <li>• Porcentaje de cumplimiento de los servicios estratégicos de la Policía Comunitaria</li> </ul> <p>Se presenta un mapa de riesgos identificados para los objetivos estratégicos, con las respectivas unidades responsables de la Policía, los cuales serán los encargados de realizar los planes de acción para evitar, prevenir, transferir o mitigar la ocurrencia de los riesgos (página 58-59).</p>
4	Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad	2018	Sustantivo	<p>Constituye una herramienta para la planificación y orientación del cumplimiento, armonización y gestión de las políticas de seguridad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a través de estrategias que respondan y solventen las necesidades territoriales (página 9).</p>

				Más allá de planificar, no dice nada más. La armonización es para que no exista duplicidad de indicadores, estrategias y objetivos.
5	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030	2019	Sustantivo	<p>Se desarrolla en cuatro partes que consisten en: una revisión histórica y contextual de la seguridad ciudadana en el Ecuador y de los enfoque de igualdad; un diagnóstico del estado situacional de la violencia y delincuencia en el país; una descripción de la fase de implementación del Plan, con sus objetivos, acciones especializadas e indicadores; y una metodología de seguimiento y evaluación del Plan.</p> <p>Menciona que el Estado ecuatoriano se aboca al estudio y profundización del paradigma de la seguridad integral, a través del Plan de Seguridad Integral 2011-2013 (p.27).</p> <p>Se explicita que el Plan es la política pública de seguridad ciudadana (p. 35 y 229). Plantea nueve objetivos estratégicos.</p> <p>Según el artículo 52 del Reglamento de la LSPE, en este instrumento se establecerán los ejes, estrategias y mecanismos destinados a lograr las condiciones necesarias para la prevención y control de la delincuencia, del crimen organizado, [...], del narcotráfico, del tráfico de armas, [...], de la violencia contra la mujer, los niños, niñas y adolescentes, [...], de la violencia social y la violación de los derechos humanos.</p> <p>Según el artículo 53 del Reglamento de la LSPE, el plan dará preferencia a la ejecución de acciones mancomunadas estado-sociedad, [...], de apoyo a la ejecución de programas y proyectos ciudadanos de prevención del delito y la erradicación de la violencia de cualquier tipo, fortalecerá los mecanismos de vinculación entre la Policía Nacional y la comunidad, [...].</p>
6	Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030	2019	Sustantivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento de planificación estratégica al que se sujetan políticas, programas y proyectos.</li> <li>• Aborda los ámbitos de seguridad ciudadana y pública, los cuales tratan fenómenos diferentes pero que se encuentran estrechamente relacionados (página 18).</li> <li>• La seguridad pública comprende el conjunto de acciones y medidas sistémicas orientadas a mantener y restablecer el orden público, la protección interna y el libre ejercicio de los derechos; comprende, además, la prevención, investigación, persecución penal y administrativa de las infracciones, su sanción, y la rehabilitación social de las personas infractoras (p. 19). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las amenazas de la seguridad pública son: terrorismo, delincuencia organizada transnacional y la violencia criminal (p. 22).</li> </ul> </li> <li>• La seguridad ciudadana comprende el conjunto de acciones que tienen por finalidad consolidar la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos y la prevención de</li> </ul>

				<p>todo tipo de violencia a través de la interacción de actores públicos, privados, con la participación activa de la ciudadanía (p. 23).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plantea: reducción de factores de riesgo social u comunitario, entornos seguros, cultura de prevención, acceso a servicios de seguridad y justicia (p. 25).</li> <li>○ Se plantea cuatro tipos de intervención: comunitaria, social, económica y situacional (p. 62).</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reconoce que la situación de seguridad del país en los últimos años ha estado determinada por el ascenso de la delincuencia organizada, así como el incremento y diversificación de expresiones de violencia y conflictividad social (p. 34).</li> <li>• Propone que los diferentes fenómenos de violencia e inseguridad deben abordarse desde los contextos territoriales, para proyectar una respuesta focalizada y diferencial (p. 35).</li> <li>• Hace una caracterización de la delincuencia organizada transnacional y de la economía criminal.</li> <li>• En cuanto a las operaciones e intervenciones focalizadas denominadas “impacto”, en las cuales se han priorizado territorialmente delitos, reforzando asó las capacidades de inteligencia e investigación criminal, el enfoque operacional ha sido afectar las economías criminales y desarticular organizaciones delictivas en territorios priorizados mediante esfuerzos interagenciales (p. 51-52). Esto es parte de la gestión de seguridad pública contra la delincuencia común y organizada.</li> <li>• Se plantea la nueva estructura organizacional del Ministerio del Interior y Policía Nacional frente al espectro de delitos. Se observa la Dirección o Unidad de la Policía Nacional Responsable frente al espectro de delitos/amenazas (p. 86-87).</li> </ul>
7	Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030	2019	Sustantivo	<p>Articula la estrategia de seguridad de las instituciones relacionadas con este sector con visión prospectiva de Estado en el horizonte temporal 2019-2030.</p> <p>Plantea que cada ministerio del sector de la seguridad estructurará y desarrollará un plan de acción específico coherente con el Plan Nacional de Seguridad Integral; en tal virtud los ministerios para el cumplimiento de sus misiones y responsabilidades asegurarán la coordinación y apoyo para la ejecución de sus acciones estratégicas planificadas, determinadas bajo normativa y que delimitan el campo de acción, la intervención, el dimensionamiento y el alcance de dichas acciones (página 433). Los Planes Específicos fueron de Defensa, Inteligencia, Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Seguridad Pública y Ciudadana, y Gestión de Riesgos.</p>
8	Plan Específico de Inteligencia 2019-2030	2019	Sustantivo	<p>Orienta en lo político y estratégico para guiar el trabajo de Inteligencia de Estado en el periodo 2019-2030 para contribuir a la seguridad integral del Estado. Plan genérico de qué es la inteligencia y las amenazas y riesgos del país, las 7 instituciones del sistema de inteligencia.</p> <p>Plantea cuatro objetivos, con al menos una estrategia y una acción para cada objetivo.</p>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar inteligencia estratégica a través de la identificación y caracterización de fenómenos multidimensionales y multicausales que representen una amenaza, riesgo y oportunidades para la seguridad integral con el fin de asesorar en la toma de decisiones al más alto nivel.</li> <li>• Coordinar y articular de manera efectiva, eficiente y oportuna al Sistema Nacional de Inteligencia.</li> <li>• Fomentar una cultura de inteligencia.</li> <li>• Fortalecer la cooperación entre organismos de inteligencia regional y multilateral.</li> </ul> <p>Menciona que el Plan Nacional de Inteligencia, de carácter reservado, contiene el lineamiento político-estratégico para cada una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia y los procedimientos de coordinación entre estas, de acuerdo a los objetivos del Estado en materia de inteligencia (p. 49).</p>
9	Guía para la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana	2019	Ambos	<p>Plantea los lineamientos y herramientas metodológicas para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados puedan elaborar, ejecutar, realizar el seguimiento de planes locales de seguridad ciudadana.</p> <p>Instrumento que permite dialogar en términos de información con los gobiernos locales</p>
10	Portal de Estadísticas de la Policía	2020	Sustantivo	<p>En el portal se puede visualizar el registro de muertes violentas, registro de desaparecidos, entre otros.</p>
11	Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025	2021	Sustantivo	<p>En el Eje de Seguridad Integral se reconoce que la delincuencia y el crimen organizado afectan a la sociedad en su día a día, y la crisis del sistema penitenciario (página 76). Más allá de eso no se plantea un diagnóstico de la criminalidad en el país.</p> <p>La Política 9.1, del Objetivo 9 de Garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y gestión de riesgos, plantea: Fortalecer la protección interna, el mantenimiento y control del orden público, que permita prevenir y erradicar los delitos conexos y la violencia en todas sus formas, en convivencia con la ciudadanía en el territorio nacional y áreas jurisdiccionales.</p>
12	Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2021-2025	2021	Sustantivo	<p>El Plan consta de 8 objetivos estratégicos con sus respectivos indicadores y 47 estrategias. El Plan se alinea al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, al Plan Institucional del Ministerio de Gobierno 2021-2025 y a tres planes de seguridad. Específicamente y para el interés de este estudio, el primer objetivo estratégico se alinea al Objetivo 9, la Política 9.1 y sus respectivas metas del PND. Este objetivo estratégico tiene dos indicadores de medición para verificar su cumplimiento. Se identificaron dos indicadores</p> <p>Se proyecta la evolución de la tasa de homicidios intencionales por año en el periodo 2017-2021.</p> <p>Por medio la matriz FODA Institucional se determinó:</p>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidades: insuficiente capacitación en áreas técnicas dirigida a servidores policiales, parque automotor insuficiente e inadecuado para cumplir con el servicio ciudadano, insuficiente dotación de equipamiento policial básico y de protección, bajo porcentaje de ejecución presupuestaria por falta de gestión de las unidades requirentes.</li> <li>• Amenazas: incremento de actividades ilegales en el sector fronterizo, puertos y aeropuertos, captación de persona o grupos vulnerables y territorios por acción de bandas y estructuras criminales, incremento en la circulación de drogas ilícitas.</li> </ul> <p>Objetivos estratégicos: Son ocho y cada una tiene estrategias</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar la efectividad de la seguridad ciudadana y el orden público en el territorio nacional</li> <li>2. Incrementar la confianza de la ciudadanía en la Policía Nacional</li> <li>3. Incrementar la eficiencia institucional</li> <li>4. Incrementar el control integral y de transparencia en la gestión institucional</li> <li>5. Incrementar la gestión del conocimiento institucional</li> <li>6. Incrementar el desarrollo integral del talento humano de la institución</li> <li>7. Incrementar el bienestar del talento humano</li> <li>8. Incrementar las capacidades institucionales</li> </ol> <p>Se plantea la línea base de indicadores en 2021 y las metas a alcanzar en 2025. Son 47 indicadores y estos permiten verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Estos son los más relacionados al primer objetivo estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios intencionales por cada millón de habitantes</li> <li>• Porcentaje de grupos delictivos organizados para judicialización previa</li> </ul>
13	Implementación de la Plataforma Tecnológica para los Subsistemas Preventivo, Investigativo e Inteligencia de la Policía Nacional	2021	Sustantivo	Esta plataforma mejora la gestión y el análisis de información policial mediante tecnologías avanzadas, incluyendo un sistema de análisis integral de información criminal (STAIIC), un sistema de reconocimiento de placas vehiculares, reconocimiento facial y captura de IMEIs (SRPFI), y un equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT-Policial). Su objetivo es reducir la criminalidad y mejorar la efectividad policial a través de una integración robusta con la base de datos institucional y tecnología avanzada para monitoreo y seguridad.
14	Informe del Subcomando General de la Policía Código PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF, sobre presencia de 25 grupos delictivos organizados	2022	Sustantivo	Este documento reveló la existencia de 25 grupos delictivos organizados, de nueve organizaciones criminales, en el país. Producto de inteligencia criminal que caracteriza a los GDOs.
15	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y la Violencia	2023	Sustantivo y procedimental según las acciones	Es una herramienta para la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana y Pública del Ministerio del Interior. Identifica tres problemáticas y trece causas para cada una. Las problemáticas son:

			estratégicas planteadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de la violencia y delito.</li> <li>• Débil cohesión social para la seguridad ciudadana.</li> <li>• Violencias de género como un problema estructural que afecta la seguridad de las mujeres y grupos en condiciones de vulnerabilidad.</li> </ul> <p>Define seis líneas de acción con las cuales se intervendrán las causas que crean las problemáticas de la inseguridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención de delito y la violencia</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Derechos humanos y género</li> <li>• Migración ordenada, regular y segura</li> <li>• Control y orden público</li> <li>• Cooperación y coordinación interinstitucional</li> </ul> <p>Cada línea de acción tiene un objetivo, acciones estratégicas y objetivos específicos. Las acciones estratégicas son programas, tales como para las primeras dos líneas de acción: Barrio Seguro, Comunidad Adentro, Escuelas Seguras, Policía Contigo.</p>
16	Categorización de priorización de los territorios conformados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos	2023	Sustantivo	El acuerdo ministerial aprueba la categorización de priorización de los territorios conformados por los GAD municipales y metropolitanos, basada en el impacto a la seguridad ciudadana de los problemas en diversas áreas de la seguridad (desde muy alta hasta baja), según un método de factores que divide a los GADs en cuatro categorías (de A hasta D).
17	Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023- 2030	2023	Sustantivo	Es un instrumento de política pública basado en los pilares de prevenir, perseguir, proteger y promover. Establece siete objetivos, 18 subobjetivos, 27 líneas de acción y 113 actividades que responden de manera global al fenómeno de la delincuencia organizada y sus vínculos transnacionales (p. 8). Se considera la política nacional de seguridad pública contra la delincuencia organizada, aunque de hecho es un instrumento de la política (p. 19).
				<p>Objetivos según pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.1 Aumentar la resiliencia social e institucional ante la delincuencia organizada, adoptando una respuesta integral enfocada en personas y comunidades en situación de vulnerabilidad.</li> <li>• 2.1 Detectar y desarticular los grupos delictivos organizados, sus redes, actividades y denegar a los delincuentes sus recursos y ganancias ilícitas.</li> <li>• 2.2 Reducir la capacidades, cadenas de valor y esferas de influencia de la delincuencia organizada, abordando la corrupción de forma integral y el papel de los facilitadores.</li> <li>• 3.1 Proteger y asistir víctimas, testigos, denunciantes, periodistas y funcionarios públicos.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.2 Prestar atención a poblaciones en situación de riesgo, adoptando un enfoque basado en derechos humanos, género e interseccionalidad.</li> <li>• 4.1 Fortalecer la cooperación y coordinación contra la delincuencia organizada, a nivel internacional, regional y nacional.</li> <li>• 4.2 Generar un enfoque multisectorial a nivel nacional y comunitario, fomentando el diálogo y la cooperación con la sociedad civil y el sector privado.</li> </ul> <p>La política se centra en la fenomenología de delitos organizados específicos, planificada para su desarrollo y ejecución en un plazo de siete años desde 2023 hasta 2030 (p. 12-13).</p> <p>Se hace explícito que el desafío de prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional requiere un enfoque sistémico para garantizar la seguridad pública (p. 7).</p> <p>Menciona que la delincuencia organizada registra una evolución acelerada en los últimos años que ha dado lugar a una transición criminal, que empezó con organizaciones involucradas en la delincuencia común y las cuales han evolucionado motivadas por la captación de rentas ilegales (p. 9). Una transición en cuanto a los actores criminales y las actividades ilícitas.</p> <p>Menciona que los grupos y organizaciones criminales compiten por territorios, recursos y clientes (p. 36). Esa disputa territorial, busca hegemonía, que desencadena en violencia, al generar enfrentamiento entre los grupos que desean monopolizar los mercados ilícitos como el de la cocaína.</p>
18	Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019-2022	2023	Sustantivo	<p>Provee un análisis estratégico sobre la situación del narcotráfico en Ecuador entre enero de 2019 y diciembre de 2022 a partir del uso de productos de inteligencia, fuentes abiertas y estadísticas elaboradas por el Departamento de Información de la Dirección Nacional de Investigación Antidroga de la Policía Nacional del Ecuador (p. 11).</p> <p>Propone la caracterización de la problemática a partir de una construcción regional del comportamiento y tendencias del tráfico ilícito de drogas mediante la cadena de valor por tipo de droga en términos de la producción, rutas, variación de precios y concentración de incautación de droga para tráfico internacional y consumo interno.</p> <p>También se analiza los grupos de delincuencia organizada y organizaciones transnacionales vinculadas al narcotráfico que operan en el Ecuador y sus incidencias en la seguridad y convivencia ciudadana.</p>
19	Política de Seguridad Ciudadana y Pública	2023	Sustantivo	<p>Entrega los lineamientos para formular las estrategias que actúen sobre las problemáticas que generan inseguridad, a través del análisis de sus causas y efectos.</p>

				Es la principal herramienta del Ministerio del Interior para guiar las estrategias y acciones frente al delito y la violencia (p. 1).
20	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Horizonte 2030	2023	Sustantivo	<p>Documento articulador en cuanto a la construcción y elaboración de estrategias, programas, proyectos y acciones de intervención para la prevención y reacción frente al delito y la violencia.</p> <p>Conjuga dos documentos: el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 y el Plan Específico de Seguridad Ciudadana y Pública 2019-2030 (p. 1). De manera que el primero es derogado por el Acuerdo Ministerial 60 del Ministerio del Interior en 2023.</p> <p>Este instrumento se basa en un análisis prospectivo sobre megatendencias y problemáticas de seguridad ciudadana, protección interna y orden público (p. 6).</p>
21	Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal 2023-2024	2023	Sustantivo	No obtuvo acceso al documento de la estrategia. No obstante, se conoció su principal objetivo. El objetivo principal a corto y mediano plazo es contener la violencia criminal en los territorios y espacios priorizados, impactando actores estratégicos del crimen, con un modelo operativo de gestión integral, multisectorial e interinstitucional.

*Fuente:* Elaboración propia con base en varias fuentes.

**Tabla A3. 5. Instrumentos de autoridad de la política de seguridad**

N°	Instrumento	Fecha	Tipo	Contenido
1	Constitución de la República	2008	Sustantivo	<p>La máxima norma jurídica del Ecuador por medio de tres artículos hace referencia al ámbito de la seguridad:</p> <p>Art. 3, numeral 8: se plantean los deberes primordiales del Estado como garantizar el derecho a un cultura de paz, y entre otros.</p> <p>Art. 163: se establece el rol de la Policía Nacional de atender la seguridad ciudadana y el orden público.</p> <p>Art. 393: Se plantea la garantía de la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas desde órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.</p>
2	Ley de Fabricación, Importación, Exportación, comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios	1980, 2009 (última reforma)	Sustantivo	<p>Establece los principios generales de la regulación de las actividades relacionadas a las armas de fuego como limitar y regular su tenencia y porte por civiles.</p> <p>Según el artículo 19, ninguna persona natural o jurídica podrá sin la autorización respectiva, tener o portar cualquier tipo de arma de fuego. Se exceptúa de esta prohibición al personal de las fuerzas de seguridad del Estado.</p>
3	Ley de Seguridad Pública y del Estado	2009, 2023 (última reforma)	Sustantivo	<p>Según el artículo 1, la ley tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador. Cuatro artículos principalmente hacen referencia al ámbito de la seguridad:</p> <p>Art. 3: Se garantiza la seguridad pública.</p> <p>Art. 10: Se plantea las funciones de la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado.</p> <p>Art. 11: Se menciona los ámbitos de acción de las entidades de seguridad ejecutores del sistema de seguridad pública y del Estado. Los ámbitos son: defensa; seguridad ciudadana, protección interna y orden público, prevención; gestión de riesgos; y gestión penitenciaria. Los ámbitos subrayados fueron añadidos por la Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y Seguridad Integral.</p> <p>Art. 23: Se plantea la seguridad ciudadana como política de Estado, para modernizar los mecanismos necesarios para garantizar en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, etc.</p>
4	Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	2010	Sustantivo	<p>Según el artículo 1, el reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Varios artículos hacen referencia a temas de seguridad:</p> <p>Art. 2: Se determina que los órganos ejecutores de la prevención son todas las entidades del sector público.</p> <p>Art. 7: Se establece los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia (SNI).</p>

				<p>Art. 9: Se menciona las competencias del SNI.</p> <p>Art. 52: Se determina que el Ministerio del Interior o quien haga sus veces elaborará el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que deberá estar articulado con el Plan Nacional de Seguridad Integral y ser elaborado conforme al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Art. 53: Prioridades del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.</p> <p>Art. 54: Planificación y directriz central y ejecución desconcentrada a nivel regional, provincial y local de las tareas y acciones de la Policía Nacional.</p>
5	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	2010, 2023 (última reforma)	Ambos	<p>El código, conjunto de normas jurídicas, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio. Por medio de los artículos 41, 50, 54, 60, 64, 67, 70, 84 y 90, establece las funciones y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados en materia de seguridad ciudadana.</p> <p>Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales tiene funciones de coordinación con la Policía Nacional, la sociedad civil, y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, desde sus competencias. Los GADs cantonales tienen la función de crear y coordinar consejos de seguridad ciudadana.</p> <p>Los prefectos, los alcaldes y los presidentes de parroquias tienen entre sus atribuciones la coordinación de planes de seguridad ciudadana acorde con sus realidades.</p> <p>Con la reforma de 2023, el literal n del artículo 54 y el literal r del artículo 84 del COOTAD son sustituidos. Respecto a la creación y coordinación de consejos de seguridad ciudadana municipal y metropolitano, se añade y especifica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación técnica profesional del ente rectos de la seguridad ciudadana y el orden público, así como la participación de organizaciones barriales y la academia.</li> <li>• Previa coordinación con la Policía Nacional de la respectiva jurisdicción de los municipios, los consejos podrán suscribir convenios colaborativos para la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencia en concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.</li> </ul> <p>En el ámbito de la participación de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana, el COOTAD establece sus competencias.</p>
6	Decreto Ejecutivo 749	2011	Sustantivo	El artículo 5 menciona que se mantiene la prohibición del porte de armas de uso civil a nivel nacional, excepto las que justificadamente sean autorizadas, de conformidad con lo establecido en las normas correspondientes.
7	Código Orgánico Integral Penal	2014	Sustantivo	Según su artículo 1, tiene la finalidad de normar el poder punitivo del Estado, tipifica las infracciones penales, establece el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta

				observancia del debido proceso, promueve la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas Este cuerpo legal contiene 730 artículos e incorpora 77 nuevos delitos, los cuales no constaban en el anterior Código Penal de 1971.
8	Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	2014	Sustantivo	A continuación del artículo 11, se agrega un artículo innumerado sobre la complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Se establece que las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que competen a la Policía Nacional en materia de protección interna, mantenimiento y control del orden público, y seguridad ciudadana durante estados de excepción. Este planteamiento de complementariedad de acciones va más allá de lo establecido en el artículo 35 de la LSPE de la coordinación de acciones para el apoyo al mantenimiento del orden público en estados de excepción.
9	Enmiendas Constitucionales 2015	2015	Sustantivo	El paquete de enmiendas en su artículo 5 enmendó el artículo 158 de la Constitución. Se planteó que las Fuerzas Armadas tengan como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyen en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.
10	Estados de Excepción	2018-2020	Sustantivo	Se declararon siete Estados de Excepción por violencia en Centros de Rehabilitación Social a nivel nacional y ataques a miembros de la fuerza pública en la provincia de Esmeraldas.
11	Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público	2017	Ambos	Según el artículo 1 del código, éste tiene como objeto regular la organización, financiamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público. Ocho artículos son de relevancia para la política de seguridad.  Art. 3: Sobre las funciones de seguridad ciudadana, protección interna y orden público se plantea que las entidades reguladas en Código como la Policía Nacional y las entidades complementarias de seguridad de los GADs Municipales y Metropolitanos, tienen funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica. Art. 5: Sobre los principios de las entidades previstas en el Código, y sus servidores, se rigen por 11 principios, de los cuales se destacan: respeto de los derechos humanos, participación ciudadana, coordinación y complementariedad. Art. 59: Se plantea que el ejercicio de sus funciones comprende la prevención e investigación de la delincuencia común y organizada nacional y transnacional, disuasión, reacción, uso legítimo, progresivo y proporcionado de la fuerza, investigación de la infracción e inteligencia antidelinquencial. Art. 61: Se plantea 15 funciones de la Policía Nacional. Art. 64: De las 18 funciones del titular del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, se destacan los numerales 1, 3, 5 y 6.

				<p>Art. 218: Sobre la naturaleza de las entidades complementarias de seguridad de los GADs que establece que son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público, prevención, detección, disuasión e investigación de las infracción, con la finalidad de promover una cultura de paz.</p> <p>Art. 219: Sobre la coordinación interinstitucional, se plantea que las máximas autoridades complementarias de seguridad y cada uno de sus entes rectores, tienen la obligación de coordinación y ejecución de acciones conjuntas encaminadas a complementar y reforzar el trabajo de vigilancia, control y prevención que realizan.</p> <p>Art. 244: Sobre las facultades de los GADs municipales y metropolitanos, se menciona que las actividades de las entidades complementarias de seguridad son competencia de estos GADs.</p>
12	Sentencia N° 018-18-SIN-CC	2018	Sustantivo	La sentencia de la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad de forma de las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Asamblea Nacional en 2015 por la realización de su votación por bloque, en lugar de artículo por artículo propuesto. Por lo tanto, se deroga la enmienda constitucional al artículo 158 de la complementariedad de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la seguridad integral del Estado.
13	Reglamento para el Porte y Uso de Armas y Tecnologías Menos Letales; y, Equipos de Protección para las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana y Orden Público de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos	2019, 2023 (última reforma)	Ambos	<p>Según el artículo 1 reformado, el reglamento tiene por objeto regular la clasificación, adquisición, dotación, capacitación, porte, uso y control de las armas y tecnologías menos letales; equipos de protección, por parte de las y los servidores que conforman las entidades complementarias de seguridad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, regulados en el Libro IV del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Tales entidades son los Cuerpos de Control Municipal o Metropolitano, los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y los Cuerpos de Bomberos regulados.</p> <p>Según el artículo 3 reformado y sustituido, las armas menos letales son la gama de armas, munición, medios e instrumentos diseñados o destinados a ser utilizados contra personas o grupos de personas y que, en el curso de su uso esperado o razonablemente previsto, entrañan una menor probabilidad de causar la muerte o lesiones graves que las armas de fuego. [...].</p>
14	Reglamento de Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas	2020	Sustantivo	Según el artículo 1, dota a las Fuerzas Armadas de un instrumento que guíe a sus miembros en la aplicación del uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza. Esto, en operaciones militares dispuestas por la autoridad competente (art. 2), que incluyen tareas de apoyo a otras instituciones del Estado (art. 3), cuando las circunstancias así lo exijan y/o durante un estado de excepción (art.5). Estipula que los miembros de las FF. AA. puedan usar la fuerza en cinco escalas (art. 8), siendo la última escala el uso de armas de fuego con munición legal cuando se arremeta contra personal militar y esa agresión pueda causar lesiones graves o la muerte del militar o terceras personas.

15	Sentencia N° 33-20-IN/21 y acumulados	2021	Sustantivo	<p>La sentencia de la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad del Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas; y del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.</p> <p>Por su forma, el primero, después de su suspensión en junio de 2020, quedó sin efecto en mayo de 2021 porque contraviene el principio de reserva de ley, previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. El principio plantea que un asunto tiene que regularse por medio de la Asamblea con base a una ley especial u orgánica, no ordinaria, porque abarca derechos fundamentales que no pueden ser decididos por una sola persona. Uno de los fundamentos fue que el uso de la fuerza letal no está reconocido por la Constitución ni por las leyes para que se use contra la sociedad civil.</p> <p>Por su fondo, el segundo fue derogado porque es contrario a la naturaleza de las Fuerzas Armadas prevista en el artículo 158 de la Constitución, invadiendo la esfera de competencias de defensa de la soberanía y la integridad territorial. El planteamiento de complementariedad de acciones del artículo, así, va más allá de lo establecido en el artículo 35 de la LSPE del apoyo a la Policía Nacional en sus acciones de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana siempre dentro de un estado de excepción.</p>
16	Estados de Excepción	2021-2023	Sustantivo	<p>Se declararon 15 Estados de Excepción por grave conmoción interna relacionados con la inseguridad en el país.</p> <p>La cobertura territorial de los estados de excepción no fue homogénea. Esto quiere decir que su implementación fue a diferentes escalas político-administrativas (nacional, provincial y cantonal). No obstante, se destaca que la mayor cobertura territorial fue en la región Costa, especialmente en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos y Guayas. De esta última provincia sobresale que el cantón Durán fue declarado 14 veces en estado de excepción, mientras que Guayaquil y Samborondón 13 veces cada uno. Asimismo, los provincias de Santo Domingo, Pichincha y Sucumbíos estuvieron bajo estado de excepción por ocho ocasiones cada una.</p> <p>Frente a esto se puede considerar que las declaratorias de estado de excepción fue uno de los instrumentos de autoridad más dominantes durante la administración gubernamental 2021-2023 para enfrentar el incremento exponencial de las muertes violentas.</p>
17	Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza	2022	Sustantivo	<p>Esta ley tiene 74 artículos. Según el artículo 1, tiene por objeto normar el uso legítimo y excepcional de la fuerza por parte del Estado conferido a las servidoras y servidores de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria para proteger los derechos, libertades y garantías ciudadanas y precautelar el derecho a la seguridad integral de sus habitantes. A continuación se menciona algunos de los artículos más destacados.</p>

				<p>Art. 13: Niveles de uso de la fuerza. Se plantea seis niveles. El último nivel es la fuerza intencionalmente letal. Se plantea seis niveles.</p> <p>Art. 14: Relación del nivel del uso legítimo de la fuerza con la situación de amenaza.</p> <p>Art. 15: Niveles de amenaza, resistencia y agresión de la persona intervenida. Se plantea cinco niveles. El último nivel es la amenaza o agresión letal inminente.</p> <p>Art. 16: Medios para el uso legítimo de la fuerza. Se plantea seis grupos de medios.</p> <p>Art. 21: Autorización del uso legítimo de la fuerza en el control del orden público, la protección y la seguridad ciudadana. El artículo menciona: Las servidoras y los servidores de la Policía Nacional como parte de sus actos de servicio; y, las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas, de manera excepcional, complementaria y mediante declaratoria de estado de excepción, están autorizados para utilizar la fuerza en contextos de control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, bajo los principios establecidos en esta Ley, en las cinco circunstancias.</p> <p>Art. 26: Intervención policial y militar en los centros de privación de libertad y el perímetro externo.</p> <p>Art. 31: Actuación limitada, excepcional, temporal y complementaria de las Fuerzas Armadas.</p> <p>Art. 32: Uso legítimo de la fuerza en cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de las Fuerzas Armadas. El literal f menciona: Apoyo complementario a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden público, seguridad ciudadana y combate al crimen organizado, durante estados de excepción.</p> <p>En sus disposiciones reformativas determina reformas a: 1) Código Orgánica Integral Penal; 2) Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y del Orden Público; 3) Código Orgánico de la Función Judicial; 4) Ley Orgánica de la Defensoría Pública; 5) Ley de Seguridad Pública y del Estado; 6) Ley de Fabricación, Importación y Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.</p> <p>Mediante la Disposición Transitoria Vigésima Séptima se establece la creación de la figura de declaratoria de estado de emergencia. El estado de emergencia obliga a las entidades que integran el Sistema de Seguridad Pública y del Estado a determinar y ejecutar acciones estratégicas especiales de coordinación y cooperación interinstitucional y operativa para enfrentar la situación de amenaza, en respeto de sus competencias constitucionales y legales.</p>
18	Proyecto de Enmienda Constitucional con número de causa 4-22-RC	2022	Sustantivo	<p>El Presidente envió a la Corte Constitucional un proyecto de enmienda constitucional compuesto de ocho propuestas de modificación constitucional, relativas a la seguridad del Estado, a competencias institucionales, a la reducción de asambleístas; y al medio ambiente, para que dictamine la vía a través de la cual deben ser examinadas.</p> <p>La primera propuesta de enmienda es planteada en la pregunta de si se puede permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado fuera de la existencia de una declaratoria de estado de excepción.</p>

19	Dictamen N° 4-22-RC/22	2022	Sustantivo	El dictamen solo califica seis de las preguntas, y no califica la pregunta uno para referéndum de permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía para combatir el crimen organizado, previa solicitud motivada de la Policía Nacional al Presidente para su aprobación por decreto. La pregunta deberá pasar por un proceso de reforma, que incluye su tratamiento en el Legislativo, previo a un referéndum.
20	Decreto Ejecutivo 615	2022	Sustantivo	El Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución del artículo 158, que propone que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía a combatir el crimen organizado, es entregado a la Asamblea por el Presidente.
21	Referéndum Constitucional 2023	2023	Procedimental	Proceso electoral para reformar la constitución que constó de ocho preguntas. La primera pregunta busca permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional. No se aprobó la extradición.
22	Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y Seguridad Integral	2023	Ambos	<p>Esta ley tiene 150 artículos. Según el artículo 1, tiene por objeto reformar varias disposiciones legales relativas a la seguridad pública y del Estado, la defensa nacional, al derecho penal y procesal penal, el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, la ejecución de penas, el desarrollo integral de adolescentes infractores y otras contenidas en distintos cuerpos legales, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el cumplimiento del deber primordial del Estado de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral.</p> <p>La ley realiza reformas a: 1) Ley de Seguridad Pública y del Estado; 2) Ley Orgánica de Defensa Nacional; 3) Código Orgánico Integral Penal; 4) Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia; 5) Ley Orgánica de Extinción de Dominio; 6) Código Orgánico de la Función Judicial; 7) Ley Orgánica del Servicio Público; 8) Ley de Telecomunicaciones; 9) Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.</p>
23	Decreto Ejecutivo 707 de Reforma del Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios	2023	Sustantivo	<p>Según el artículo 1 del decreto, se autoriza el porte de armas de uso civil para defensa personal a nivel nacional a aquellas personas naturales que cumplan los requisitos de conformidad con la Ley, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones y Explosivos y bajo las autorizaciones correspondientes.</p> <p>Según el artículo 2, se autoriza a las personas naturales el porte y uso de aerosoles de gas pimienta para defensa personal cuyo porcentaje de concentración de capsaicina del producto sea igual o menor a 1.3 %, de un volumen no mayor a 120ml y un alcance no mayor a 10 metros, de conformidad con el ordenamiento jurídico pertinente.</p> <p>Una de la justificaciones para la autorización es que las condiciones de violencia en el Ecuador han escalado exponencialmente y en consideración de la necesidad de que los ciudadanos puedan tener las herramientas para su defensa personal.</p>

24	Reglamento a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza	2023	Sustantivo	<p>Este reglamento tiene 66 artículos. Según el artículo 1, tiene por objeto regular la Ley orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, mediante el establecimiento de procedimientos para su aplicación.</p> <p>En sus disposiciones derogatorias determina derogar: 1) el Reglamento de Uso Legal, Adecuado y Proporcional de la Fuerza para la Policía Nacional del Ecuador; 2) el Reglamento para el Porte y uso de Armas Tecnológicas y Munición menos Letales; 3) el Reglamento para el Porte y Uso de Armas y Tecnologías no Letales; y Equipos de Protección para las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana y Orden Público de la Función Ejecutiva, en lo que comprende al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.</p>
----	--	------	------------	--

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de varias fuentes oficiales.

**Tabla A3. 6. Instrumentos de tesoro de la política de seguridad y otros que se desprenden**

N°	Instrumento	Fecha	Tipo	Contenido
1	Asignación del Presupuesto General del Estado a las instituciones relacionadas a la seguridad ciudadana y pública (sector de la seguridad)	2017-2023	Sustantivo	Desarrollado en la sección de Instrumentación del Capítulo 4.
2	Ejecución del presupuesto asignado al sector y porcentaje de ejecución, para gasto corriente y gasto de inversión	2017-2023	Sustantivo	Desarrollado en la sección de Instrumentación del Capítulo 4.
3	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio del Interior	2023	Ambos	<p>Gasto corriente: Servicios básico, sueldos, viáticos, pasajes, mantenimiento, limpieza, etc.                      Gasto de inversión: Equipamientos de protección, equipos tecnológicos y vehículos.                      Gestiones relevantes en seguridad ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O: Programa “Corresponsables de la seguridad”. Crea Asambleas comunitarias y mesas de seguridad entre Policía Comunitaria y la ciudadanía. Más de 170 mil beneficiarios a niveles nacional.</li> <li>• O: Programa “Policía Contigo”. Fortalece las capacidades de la Policía e iniciativas de organización y participación ciudadana.</li> <li>• O: Plan Nacional Escuelas Seguras. Se articula el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Policía Nacional. Coordina acciones de prevención de violencia en las instituciones educativas y sus zonas de influencia. Se realizaron varias actividades en 220 unidades educativas priorizadas.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ T: Como parte del Plan Escuelas Seguras, se realizaron festivales, ferias de seguridad ciudadana y estudiantiles.</li> <li>○ N: Talleres, capacitaciones y conferencias dirigidas a autoridades, docentes, personal administrativo y educativo, padres de familia</li> <li>○ T: Implementación de botón de seguridad y chat comunitario</li> </ul> </li> <li>• O: Programa “Universidad Segura”. Se priorizaron 26 Institutos Superiores Públicos y 33 Universidades y Escuelas Politécnicas.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ O: Elaboración de protocolos de actuación en caso de incidentes dentro y fuera de las instalaciones universitarias.</li> <li>○ N: Evaluaciones de vulnerabilidades para mitigar riesgos.</li> </ul> </li> <li>• O y T: Centros Cívicos por la Paz, como pilotaje en Monte Sinaí y Socio Vivienda, que articula a 15 instituciones entre gobierno local, gobierno central, empresa privada y sociedad civil. Permitió que 350 niños, niñas y adolescentes accedan a actividades que permitan una gestión adecuada del tiempo libre, a través de la metodología CARDT.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• O: Plan de Acción “Plaza Segura” permitió la reactivación de 19 plazas en el Centro Histórico de Quito, la cual fue potenciada con la participación de entidades de gobierno central, gobierno local y sociedad civil, con un total de 2230 beneficiarios.</li> <li>• N: Talleres de capacitación a Gestores de Paz. Se instruyó a 48 gestores de paz en Pichincha tratando temáticas de relativa a la prevención del delito y la violencia.</li> <li>• O: Programa de gobernanza local y comunidad adentro. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ N: Capacitación a 110 GADM, 23 GAD provinciales.</li> <li>○ N: Se generó cuatro Planes Locales de Seguridad Ciudadana aprobados en 21 GADM.</li> </ul> </li> <li>• O y N: Comité Binacional de Información Estadística (CBIES). Se realizó estudios en tema de estadística de seguridad, tanto de Colombia-Ecuador como de Ecuador-Perú determinando indicadores como de homicidio en las fronteras.</li> </ul> <p>Gestiones relevantes en seguridad pública</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O: Suscripción del Tratado Constitutivo de la Comunidad de las Policías de las Américas (AMERIPOL). La formalización de esta red de cooperación de policía a nivel regional, permite agilizar y fortalecer las acciones conjuntas entre países de la región; posibilitando así, una respuesta más contundente a delitos de carácter transnacional.</li> <li>• O: Implementación de un modelo operativo de gestión integral de intervención para prevenir y contener la violencia criminal en puntos de presión estratégica.</li> </ul> <p>Proyectos para el fortalecimiento policial: En ejecución desde 2023 y en algunos casos hasta 2026. Se menciona 29 proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamiento básico y de protección personal para los servidores policiales a nivel nacional.</li> <li>• Dotación de equipos tecnológicos y medios logísticos para el sistema de seguridad penitenciario y escuadrón de drones de la Policía Nacional.</li> <li>• Adquisición de vehículos tipo bus y tipo camión para apoyo a la gestión operativa de la Policía Nacional.</li> <li>• Renovación de vehículos terrestres como apoyo logístico al eje preventivo, investigativo, inteligencia y unidades especiales de la Policía Nacional.</li> <li>• Desconcentración de los servicios de seguridad en distritos y circuitos.</li> </ul> <p>Cooperación internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma de acuerdos de cooperación en materia de seguridad y cooperación policial con países y organizaciones internacional, obteniendo asistencia técnica, intercambio de información migratoria, equipamiento de protección, equipos tecnológicos y desarrollo de inteligencia criminal.</li> <li>• Se suscribieron 19 instrumentos jurídicos en materia de seguridad y cooperación internacional: PADF, Secretario de Estado del Departamento del Interior del Reino Unido,</li> </ul>
--	--	--	--	---

				<p>Policía Federal de Bélgica, Fundación Visión Mundial Ecuador, Gobierno de China, Gobierno de Corea, EUROPOL, entre otros.</p> <p>Operativos de...</p>
4	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio del Interior	2022	Ambos	<p>Similares actividades al 2023, en menor cantidad.</p> <p>Principales logros de seguridad ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• N: Diagnósticos de inseguridad en 5 provincias</li> <li>• O: Desarrolla el Plan Nacional Escuelas Seguras</li> <li>• T: Pilotaje del modelo de prestación del servicio para los Centros Cívicos por la Paz</li> <li>• T: Desarrollo de plataforma tecnológica “Programa de seguridad: ojos, oídos y voz”</li> </ul> <p>Principales logros de seguridad pública</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• T: Con estado de emergencia de la Policía Nacional se inició los procesos de contratación relacionados a la adquisición de municiones e infraestructura física.</li> </ul> <p>Cooperación internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memorando de entendimiento relativo eTRACE, el Sistema de Rastreo de Armas de Fuego por internet</li> <li>• Memorando de cooperación entre la Policía Federal De Bélgica y el Ministerio del Interior</li> </ul> <p>Proyectos trasladados desde el MDG al MDI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamiento básico y de protección personal para los servidores policiales a nivel nacional</li> <li>• Adquisición de equipamiento especializado para los servicios de policía de frontera y tránsito</li> <li>• Dotación de equipos tecnológicos y medios logísticos para el sistema de seguridad penitenciario y escuadrón de drones de la Policía Nacional</li> </ul> <p>Convenios de Cooperación Interinstitucional para beneficio de la Policía Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos GADs dotan de equipamiento (camionetas y motos) y fortalecimiento de acciones coordinadas</li> </ul>
5	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio de Gobierno	2021	Ambos	<p>El Plan Anual de Inversiones 2021 presentó continuamente variaciones en el codificado de inversión (pasó de \$62,79 millones en enero-abril a \$7,44 millones en septiembre-diciembre), debido a retrasos en la asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas lo que obligó al Ministerio de Gobierno a efectuar la devolución de recursos debido a que los tiempos de contratación sobrepasaban el año fiscal. Si llegaron los recursos, fue muy tarde, pues ya no se pudieron ejecutar, de manera que fueron devueltos (p. 19).</p> <p>Competencias de seguridad ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O: Comités de seguridad ciudadana provinciales, 102 comités</li> <li>• A: Convenios de marcos de cooperación interinstitucional suscritos con los GAD, 139 convenios</li> <li>• A: Diseño y formulación de ordenanzas municipales sobre seguridad ciudadana en el DMQ, y en cantones de cuatro provincias</li> </ul>

				<p>Cooperación internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de instrumentos binacionales con Perú, Colombia y Chile</li> </ul> <p>Operativos de la Policía Nacional y sus unidades: Detenidos, decomiso de armas de fuego y blancas, etc.</p>
6	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio de Gobierno	2020	Ambos	<p>El Plan Anual de Inversiones 2020 presentó continuamente variaciones en el codificado de inversión (pasó de \$29,46 millones en enero-abril a \$75,15 millones en septiembre-diciembre).</p> <p>Logros en materia de gestión de seguridad ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• T: Programa “Los más Buscados”</li> <li>• O y A: Suscripción de convenios de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Gobierno y los GADM, 50 convenios suscritos <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El objeto de los convenios marco es establecer una relación interinstitucional de cooperación los GADM, basada en acciones coordinadas articuladas y complementarias de respeto mutuo y diálogo, a fin de cumplir con la normativa vigente, etc.</li> </ul> </li> <li>• O: Conformación y Activación de Comités de Seguridad Ciudadana Provinciales, 41 se conformaron y activaron</li> <li>• Acciones adicionales para abordar y fortalecer la Seguridad Ciudadana de acuerdo con las problemática específica de cada territorio, 43 acciones (p. 29).</li> </ul> <p>Se reconocer que las actuaciones sobre el crimen organizado y tráfico ilícito de drogas ha permitido la captura de líderes; sin embargo, se nota que ha crecido la influencia de carteles mexicanos en la región.</p>
7	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio de Gobierno	2019	Ambos	<p>Prevención del delito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O: Asambleas comunitarias, 505</li> <li>• I: Capacitaciones a escuelas sobre temas de seguridad, 740</li> <li>• T: Ferias de seguridad ciudadana, 234</li> <li>• T: Proyecto Escuelas de Paz, 8</li> <li>• O: Comités provinciales de seguridad ciudadana, 99</li> <li>• T: Programa “Los más Buscados”</li> </ul>
8	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio del Interior	2018	Ambos	<p>Gestión territorial de la Seguridad Ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O: Comités provinciales de seguridad ciudadana, 179</li> <li>• O: Asambleas comunitarias, 4946</li> <li>• T: Ferias de seguridad ciudadana, 342</li> <li>• T: Programa “Los más Buscados”</li> </ul>
9	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) del Ministerio del Ministerio de Defensa Nacional	2023	Ambos	<p>Control de armas, municiones y explosivos (CAMEX)</p>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• T: Operativos de control de armas, municiones y explosivos. Contribuyen al control de actividades ilícitas y delitos conexos</li> </ul> <p>Armada del Ecuador en el ejercicio de la Autoridad de Policía Marítima</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• T: Operativos en el litoral y ejes fluviales, aguas interiores con sus espacios ribereños, mar territorial, zona contigua y la zona económica exclusiva, en especial en las zonas declaradas como reservas marinas en la región insular</li> </ul> <p>Apoyo al Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y adolescentes infractores (SNAI) y Policía Nacional en áreas externas de los Centros de Privación de Libertad a nivel nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• T: Operaciones de seguridad y reconocimientos terrestres en apoyo al SNAI y la Policía Nacional en las áreas externas de los Centros de Privación de Libertad (CPL) a nivel nacional. Estas actividades incluyeron: filtros de seguridad para el ingreso a los CPL, el registro de personas y vehículos, el reconocimiento en las áreas exteriores y operaciones CAMEX en el perímetro de los CPL</li> </ul> <p>Apoyo a la Policía Nacional mediante decretos de estado de excepción N.º 681, 706, 823, 824, 841</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• T: Operaciones militares e intervenciones en los Centros de Privación de Libertad a nivel nacional</li> </ul>
10	Informe de Rendición de Cuentas (IRC) de la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado	2023	Sustantivo	<p>Gestión de información y estudios estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• N: Estudios estratégicos sobre temáticas de delincuencia y violencia a nivel nacional</li> <li>• N: Informes sobre grupos armados organizados y delincuenciales</li> <li>• N: Informes sobre la situación de seguridad de provincias y/o cantones</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de varias fuentes oficiales.

**Tabla A3. 7. Instrumentos de organización de la política de seguridad**

<b>Institución</b>	<b>Tipo</b>	<b>Rol en la seguridad</b>
Consejo de Seguridad Pública y del Estado	Ambos	Según el artículo 6 de la LSPE, este órgano está conformado por las principales autoridades de las instituciones rectoras de las cinco funciones del Estado y por las principales autoridades de las instituciones de seguridad de la función ejecutiva. El Consejo se reúne cuando lo convoque el Presidente y periódicamente cada cuatro meses.  Pueden también participar representantes de entidades públicas, gobiernos autónomos descentralizados, representantes de la sociedad o de entidades privadas, ciudadanos y ciudadanas que la Presidenta o Presidente de la República considere necesario convocar.
Gabinete Sectorial de Seguridad	Sustantivo	El segundo es el Gabinete Sectorial de Seguridad tiene atribuciones como: formular y aprobar la política intersectorial; aprobar la planificación de la inversión pública en su ámbito; coordinar el cumplimiento de los compromisos presidencial del sector, entre otros (Decreto Ejecutivo 660 2017, art. 3).
Presidencia de la República	Sustantivo	Según el artículo 5 y 6 de la LSPE, esta entidad que preside y dirige la seguridad pública y del Estado. La Presidencia también supervisa la implementación de la política de seguridad; en situaciones crisis o emergencias, toma decisiones estratégicas de alto nivel y puede decretar medidas extraordinarias para asegurar la estabilidad y seguridad del país; y respalda políticamente al Ministerio y la Policía, así como la implementación de la política.
Ministerio del Interior	Sustantivo	Según el art. 9 de la LSPE, la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado está encargada de la coordinación de los organismos que conforman el sistema de seguridad pública y del Estado.  Según el art. 10, literal a, de la LSPE, el ente de coordinación tiene la función de formular el Plan Nacional de Seguridad Integral y propuestas de políticas de seguridad pública y del Estado.  Según el artículo 11 de la LSPE es la entidad rectora de los ámbitos de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, y de la Policía Nacional.
Policía Nacional	Ambos	Según el numeral 1 del artículo 61 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, es la entidad responsable de la ejecución de planes, programas y proyectos elaborados por el Ministerio del Interior dirigidos a la protección interna y el mantenimiento del orden público.

		A nivel desconcentrado: Las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) operan en los distritos y aglutinan a distintas entidades: Criminalística, DINAPEN, Policía Judicial, Comisaría de la Mujer y la Familia, Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), Medicina Legal, Juzgados de Flagrancias, Policía Comunitaria, Registro Civil, Departamento Antinarcóticos, Tránsito, entre otros. Las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) actúan en los circuitos, los cuales, según lo planificado, deben situarse en un polígono de 1 km <sup>2</sup> , comprender 64 manzanas y entregar atención a 10 mil habitantes aproximadamente. No obstante, como en toda planificación, hay una brecha entre lo deseable y lo concreto, ya que la implementación de este nuevo modelo de gestión ha presentado trabas –número de personal, infraestructura necesaria para la operatividad, escasos recursos– en algunos territorios, sobre todo en aquellos con vastas zonas rurales (Carrión 2024, 398).
Ministerio de Defensa Nacional	Sustantivo	Según el artículo 1, inciso a, el Ministerio de Defensa Nacional, como ente rector de la soberanía y la integridad territorial del Estado, y de las Fuerzas Armadas, coordina con el Ministerio del Interior las acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por cuestiones de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones.
Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas	Sustantivo	Según el artículo 158 de la Constitución de 2008, tiene como misión la defensa de la soberanía y la integridad territorial del Estado. Es además el ejecutor de las directrices del Ministerio de Defensa.
Ministerio de Gobierno	Sustantivo	Según su Informe de Rendición de Cuentas 2023, tiene como misión la gestión política para la gobernabilidad y prevención del conflicto. Desconcentrado en: Gobernaciones Provinciales, Jefaturas Políticas y Tenencias Política; e Intendencias Generales de Policía, Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales de Policía.
Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)	Sustantivo	Según su Informe de Rendición de Cuentas 2023, tiene como misión la atención integral a personas adultas y adolescentes en conflicto con la ley penal, mediante el desarrollo de habilidades y destrezas con el fin de contribuir positivamente en su reinserción en la sociedad.
Servicio Integrado de Seguridad ECU 911	Sustantivo	Según su Informe de Rendición de Cuentas 2023, tiene como misión gestionar en todo el territorio ecuatoriano la atención de situaciones de emergencia de la ciudadanía, reexportadas a través del número 911. Coordina servicios de emergencia, articulando a varias instituciones: Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja, IESS, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud Pública, Policía Nacional y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Además, en gran parte del territorio ecuatoriano gestiona herramientas de video vigilancia y monitoreo de alarmas.

Centro de Inteligencia Estratégica (CIES)	Sustantivo	<p>Según su Informe de Rendición de Cuentas 2023, tiene como misión la producción de inteligencia estratégica para la seguridad integral del Estado.</p> <p>Según el art. 13 de la LSPE, esta entidad o quien haga sus veces es responsable del Sistema Nacional de Inteligencia.; y el art. 8 del Reglamento de la LSPE, es el órgano rector del Sistema.</p> <p>Según el art. 15 de la LSPE, sus funciones son elaborar el Plan Nacional de Inteligencia; coordinar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para producción de conocimientos e inteligencia pertinentes, a fin de garantizar la seguridad pública y del Estado.</p> <p>El art. 9 del Reglamento de la LSPE, establece sus competencias. Las de mayor relevancia son los literales a, c, e, f y g. El literal g propone identificar estructuras, la dimensión y los impactos a la seguridad pública y del Estado del crimen organizado transnacional.</p>
Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado	Sustantivo	Según su Informe de Rendición de Cuentas 2023, es responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad.
Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	Procedimental	<p>Sus competencias en la seguridad ciudadana son de acuerdo con las establecidas en el COOTAD. Además, tienen competencias exclusivas de planificación, control, regulación y prestación de servicios públicos, cuyo cumplimiento incide directamente en la seguridad ciudadana y convivencia pacífica de sus jurisdicciones.</p> <p>Las entidades de los gobiernos locales encargados de la seguridad son las Secretarías/consejos de seguridad, y más ampliamente, los consejos de seguridad ciudadana.</p>
Academia (centros de educación superior)	Procedimental	Representada por universidades e institutos técnicos y tecnológicos.
Sociedad civil (organizaciones sociales)	Procedimental	Organizaciones sociales y demás ciudadanos con personería jurídica que participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización de la sociedad.
Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional	Sustantivo	Es una entidad legislativa encargada de desarrollar normativas que fortalezcan la seguridad integral del Estado. Su rol incluye la elaboración y seguimiento de proyectos de ley relacionados con la seguridad ciudadana y pública, inteligencia, seguridad digital, control de armas, espacio aéreo, entre otros.

		Creada en el 2020 por medio de la Ley Reformativa de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, conocerá instrumentos internacionales, asuntos e iniciativas legislativas relacionadas con la política en materia de defensa, integración regional y seguridad integral del Estado.
Cooperación internacional	Procedimental	Está integrada por entidades estatales extranjeras e instituciones supranacionales.
Sistema Nacional de Inteligencia	Sustantivo	Según el artículo 7 del Reglamento del LSPE (hasta la reforma de 2018), las instituciones que conforman el sistema son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría Nacional de Inteligencia</li> <li>• Los subsistemas de Inteligencia Militar</li> <li>• Los Subsistemas de Inteligencia Policial</li> <li>• La Unidad de Inteligencia Financiera</li> <li>• El Servicio de Protección Presidencial</li> <li>• El Departamento de Inteligencia Tributaria del Servicio de Rentas Internas</li> <li>• La Dirección Nacional de la Unidad de Vigilancia del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador</li> </ul>
Comité Nacional de Inteligencia	Sustantivo	Según el artículo 11 del Reglamento del LSPE (hasta la reforma de 2018), el Comité es la instancia en la que los subsistemas y agencias, proveen obligatoriamente información e inteligencia y contrainteligencia al Centro de Inteligencia Estratégica o quien haga sus veces. Es presidido por el Secretario del CIES. Según el art. 12 del Reglamento del LSPE, el Comité está conformado por nueve autoridades de las agencias de inteligencia.

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de varias fuentes oficiales.

**Tabla A3. 8. Estados de excepción por violencia y crimen durante la administración 2017-2021**

N°	Decreto	Plazo (días)	Fecha de emisión	Ámbito territorial	Motivación
1	296	60	28-Ene-18	Cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas	Graves hechos acontecidos en las instalaciones de la Policía Nacional del Distrito San Lorenzo por la detonación de un artefacto explosivo de gran magnitud que han provocado heridos y daños a varios inmuebles en la zona y han puesto en grave riesgo a quienes residen en el lugar.
2	349	30	29-Mar-18		Graves hechos acontecidos que han incluido ataques contra miembros de la fuerza pública y han puesto en grave riesgo a quienes residen en el lugar.
3	381	60	27-Abr-18		
4	741	60	16-May-19	Nacional (Sistema de rehabilitación social a nivel nacional)	Para atender las necesidades emergentes del sistema de rehabilitación social a nivel nacional a fin de precautelar los derechos de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria.
5	823	30	15-Jul-19		Renovación del estado de excepción a razón de que las circunstancias que sustentaron la declaración de grave conmoción interna aún persisten.
6	1125	60	11-Ago-20		Comoción interna en todos los Centros de Privación de Libertad en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido.
7	1169	30	10-Oct-20		

*Fuente:* Elaboración propia con base en Presidencia del Ecuador (2024).

**Tabla A3. 9. Estados de excepción por violencia y crimen durante la administración 2021-2023**

N°	Decreto	Plazo (días)	Fecha de emisión	Ámbito territorial	Motivación
1	210	60	29-Sep-21	Nacional (Sistema de rehabilitación social a nivel nacional)	Grave conmoción interna en los Centros de Privación de Libertad.
2	276	30	28-Nov-21		
3	224	60	18-Oct-21	Nacional	Grave conmoción interna debido al aumento en actividad delictiva.
4	257	30	18-Nov-21	El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos	
5	411	60	29-Abr-22	Guayas, Esmeraldas y Manabí	Grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana.
6	527	30	14-Ago-22	Guayaquil, Durán y Samborondón	Incremento de los índices de criminalidad, violencia y actividades de Grupos de Delincuencia Organizada.
7	561	30	12-Sep-22		
8	588	45	01-Nov-22	Guayas y Esmeraldas	
9	681	60	03-Mar-23	Esmeraldas	
10	706	60	1-Abr-23	Guayaquil, Durán, Samborondón, Santa Elena y Los Ríos	
11	823	60	24-Jul-23	Nacional (Sistema de rehabilitación social a nivel nacional)	Grave conmoción interna en los Centros de Privación de Libertad.
12	878	30	21-Sep-23		
13	824	60	24-Jul-23	Durán, Manabí y Los Ríos	Incremento de los índices de criminalidad, violencia y actividades de Grupos de Delincuencia Organizada.
14	841	60	10-Ago-23	Nacional	
15	890	30	08-Oct-23		

*Fuente:* Elaboración propia con base en Presidencia del Ecuador (2024).

**Tabla A3. 10. Porcentaje de ejecución de los egresos del presupuesto codificado de las instituciones del sector de la seguridad entre 2013 y 2023**

<b>Instituciones</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Ministerio Coordinador de Seguridad	66,8%	98,5%	94,8%	93,7%	100,0%						
Ministerio del Interior	76,0%	89,1%	87,8%	80,5%	87,1%	87,3%				18,5%	40,4%
Ministerio de Gobierno							71,4%	52,3%	90,3%	88,2%	98,6%
Secretaría Nacional de Gestión de la Política	50,4%	93,1%	87,7%	92,8%	96,8%	90,7%	100,0%				
Policía Nacional	99,4%	99,6%	99,3%	99,9%	99,9%	99,8%	99,9%	99,8%	99,7%	99,3%	97,4%
Ministerio de Defensa y Comando Conjunto de las FFAA	97,6%	95,1%	92,0%	99,4%	99,2%	97,1%	93,8%	96,7%	98,9%	93,1%	87,7%
Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado										97,6%	95,5%
Centro de Inteligencia Estratégica						85,8%	99,8%	99,8%	99,9%	100,0%	99,9%
Secretaría Nacional de Inteligencia	85,2%	99,0%	96,1%	91,0%	98,9%	99,8%					
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	91,4%	95,1%	87,4%	82,4%	90,6%	86,3%					
Secretaría de Derechos Humanos (desde junio de 2022, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos)							98,2%	98,1%	98,4%	82,1%	86,3%
Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)							83,7%	96,6%	88,5%	78,0%	88,4%
Servicio Integrado de Seguridad ECU 911		91,3%	94,9%	98,2%	99,6%	82,5%	97,2%	96,5%	95,3%	95,1%	96,9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

**Tabla A3. 11. Cronología de la supresión, fusión y creación de instituciones del sector de la seguridad en el periodo 2013-2023**

Instituciones	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ministerio Coordinador de Seguridad					Se suprime						
Ministerio del Interior							Se fusiona			Se escinde	
Ministerio de Gobierno							Se crea				
Secretaría Nacional de Gestión de la Política							Se fusiona				
Policía Nacional											
Ministerio de Defensa y Comando Conjunto de las FF. AA.											
Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado										Se crea	
Centro de Inteligencia Estratégica (CIES)						Se crea					
Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN)						Se suprime					
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos						Se transforma					
Secretaría de Derechos Humanos (desde junio de 2022, Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos)						Se crea					
Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)						Se crea					
Servicio Integrado de Seguridad ECU 911											

Fuente: Elaboración propia con base en varios decretos ejecutivos.

**Tabla A3. 12. Incautación de armas de fuego ilícitas por provincias, 2017-2021 y 2023**

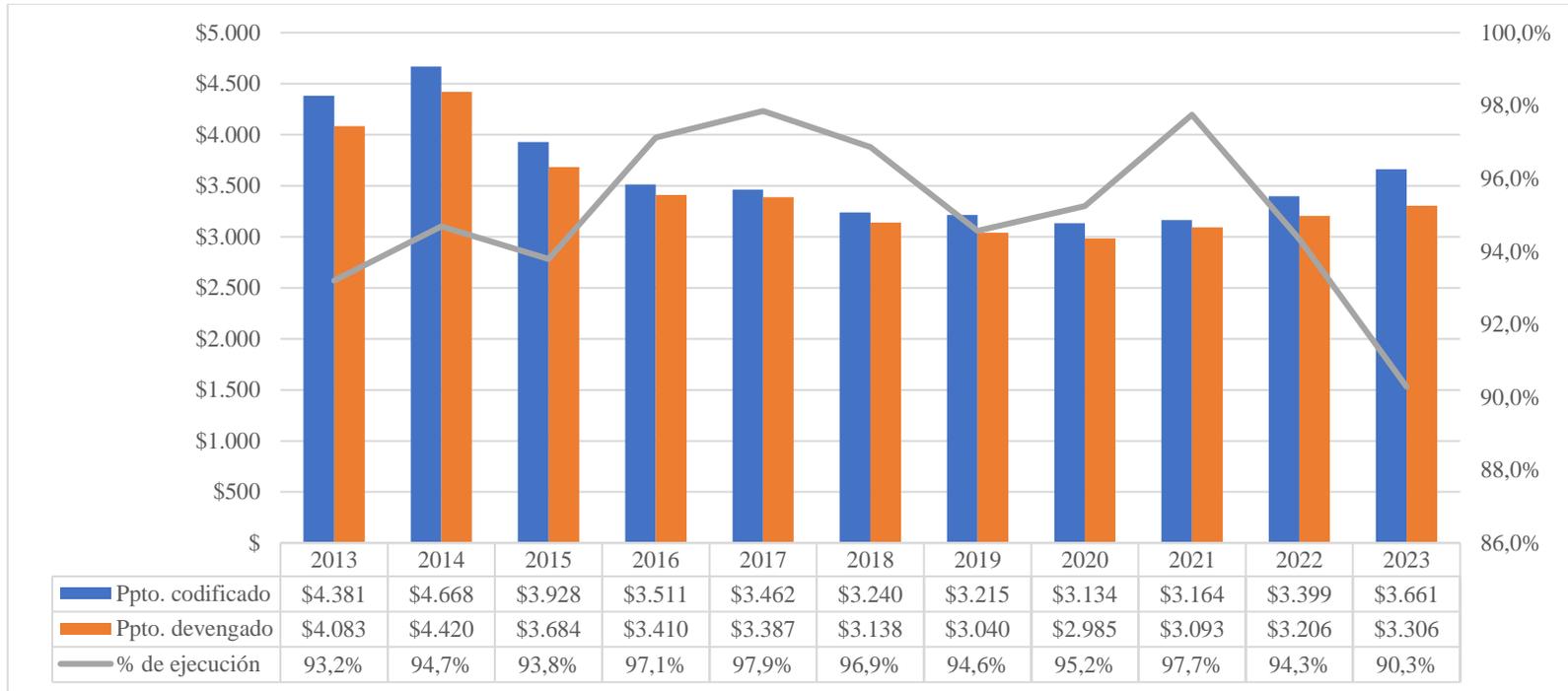
<b>Provincia</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2023</b>
Azuay	136	107	85	84	111	177
Bolívar	67	55	49	86	80	78
Cañar	25	43	30	45	68	61
Carchi	23	42	56	73	125	155
Chimborazo	49	46	54	47	55	117
Cotopaxi	70	61	68	50	97	138
El Oro	477	476	441	421	520	679
Esmeraldas	412	416	439	504	615	756
Galápagos	0	1	2	1	1	1
Guayas	1488	1882	1782	2052	2587	3354
Imbabura	93	88	153	89	121	213
Loja	46	69	66	65	53	91
Los Ríos	405	449	522	706	1040	844
Manabí	495	574	555	516	650	959
Morona Santiago	37	31	34	45	41	62
Napo	18	17	23	22	25	64
Orellana	37	64	89	61	82	132
Pastaza	19	14	21	22	11	46
Pichincha	400	421	433	483	646	687
Santa Elena	46	74	55	58	56	159
Santo Domingo de los Tsáchilas	240	260	298	273	299	510
Sucumbíos	82	98	131	265	331	368
Tungurahua	29	38	47	39	79	92
Zamora Chinchipe	34	41	51	54	42	79
Mar territorial			23	71	51	65
<b>Total</b>	4728	5367	5507	6132	7786	9887

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Policía Nacional del Ecuador (2024).

*Nota:* No se encontró datos para el 2022.

#### Anexo 4: Gráficos complementarios al análisis del estudio de caso

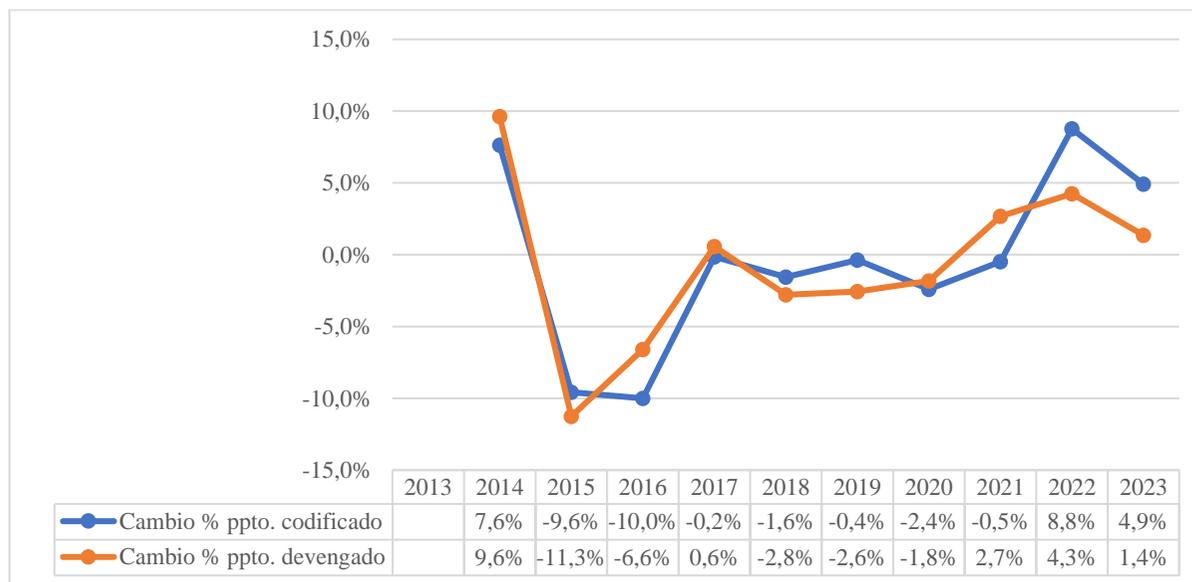
**Gráfico A4. 1. Egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad, según la denominación gubernamental (gabinete sectorial de seguridad/consejo sectorial de seguridad), en millones de dólares en el periodo 2013-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

*Nota:* El denominado sector de la seguridad, según las estructuras organizativas oficiales del gobierno nacional, se compone del Consejo Sectorial de Seguridad para los años 2013-2018 y del Gabinete Sectorial de Seguridad para los años 2019-2023. Por ejemplo, el Consejo Sectorial estuvo compuesto de 23 instituciones para el 2017, mientras el Gabinete Sectorial estuvo compuesto de 13 instituciones para el 2023. Estuvo indica que el sector seguridad contempla instituciones que dan cuenta de la seguridad integral del Estado desde la función ejecutiva, que ha variado según la supresión, fusión y creación de instituciones en el ámbito de la seguridad. El Decreto Presidencial N° 660 del 5 de febrero de 2019 transformó los Consejos Sectoriales en Gabinetes Sectoriales con el fin de fortalecer la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de las políticas sectoriales.

**Gráfico A4. 2. Cambios porcentuales en los egresos del presupuesto codificado y devengado del sector de la seguridad, según la denominación gubernamental, en el periodo 2017-2023**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas (2024).

## **Anexo 5. Entrevistas**

Persona entrevistada 1 como PE1 Exautoridad del Ministerio del Interior, entrevistada por el autor, 16 de abril de 2024.

Persona entrevistada 2 como PE2 Exautoridad del Ministerio del Interior, entrevistada por el autor, 23 de abril de 2024.

Persona entrevistada 3 como PE3 Experta en seguridad, entrevistada por el autor, 23 de abril de 2024.

Persona entrevistada 4 como PE4 Experta en seguridad, entrevistada por el autor, 26 de abril de 2024.