

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2012 – 2014

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del
Ecuador (2007–2015)

Carlos Luis Cuesta Holguín

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Jenny Pontón y Guillaume Fontaine

Quito, febrero de 2017

Dedicatoria

A mi amada familia, por brindarme siempre apoyo incondicional y extrema confianza.

Epígrafe

"La seguridad de los pueblos a mi mando, es el más sagrado de los deberes".

José de San Martín

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción	1
Problemática	4
Entradas teóricas: Implementación de políticas públicas (macro), neoinstitucionalismo sociológico (meso), e instrumentación (micro)	6
Selección y justificación de la Seguridad Ciudadana como caso de estudio.....	9
Planteamiento metodológico y técnicas utilizadas	11
La estructura de esta tesis	12
Capítulo 1	14
Las Fallas de Implementación como Problema de Política Pública.....	14
1. Del dicho al hecho: la implementación de las políticas	14
1.1. Primera generación de estudios de implementación	15
1.2. Segunda generación de estudios de implementación.....	17
Debate top-down	17
Debate bottom-up.....	19
Teorías híbridas o mixtas para el análisis de la implementación	20
1.3. Las configuraciones políticas de la implementación	22
2. La incidencia de los marcos institucionales en el análisis de las fallas de implementación	24
2.1. Neoinstitucionalismo histórico	28
2.2. Neoinstitucionalismo de la elección racional	30
2.3. Neoinstitucionalismo sociológico.....	31
La lógica de lo adecuado	32
3. La instrumentación como metodología de análisis de implementación de políticas	36
3.1. Enfoques para el estudio de instrumentos de políticas: las cuatro escuelas	37
3.2. Relación entre objetivos y medios: Un modelo multinivel de composición de políticas públicas.....	39
3.3. Taxonomía de los instrumentos de política: Esquema NATO.....	43
3.4. Estilos de implementación de los instrumentos de políticas.....	45
3.5. Coherencia y consistencia de los instrumentos de políticas	46
Capítulo 2	50
La Importancia de la Seguridad Ciudadana para las Políticas Públicas.....	50

1.	Definiendo el terreno.....	50
1.1.	Dimensiones de la seguridad ciudadana	55
1.2.	Clasificación, causas y efectos de la inseguridad ciudadana	58
1.3.	Homicidios: principal indicador internacional de la violencia	61
2.	Políticas públicas de seguridad ciudadana	62
2.1.	Tipos de políticas públicas de seguridad ciudadana	63
3.	La antigua mirada securitista del Ecuador	67
Capítulo 3		80
Un Nuevo Paradigma de Seguridad: Implementando la Política Pública de Seguridad Ciudadana 2007–2015.....		80
1.	Institucionalización del problema público y diseño de la política de seguridad.....	80
2.	La composición de la política pública de seguridad ciudadana 2007–2015: relación objetivos – medios	85
2.1.	Objetivos de la política pública de seguridad ciudadana	86
2.2.	Instrumentos de la política pública de seguridad ciudadana.....	91
	Instrumentos de nodalidad (información)	92
	Instrumentos de autoridad (poder gubernamental).....	93
	Instrumentos de tesoro (recurso utilizado)	98
	Instrumentos de organización (capital humano, equipos, posesiones).....	100
3.	Fallas de implementación en la política pública de seguridad ciudadana.....	108
Conclusiones		116
Anexos.....		119
Apéndice.....		125
Lista de referencias.....		135

Ilustraciones

Ilustración 1. Taxonomía básica del concepto de seguridad	54
Ilustración 2. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, serie 1990-2006.....	68
Ilustración 3. Curva de crecimiento anual de población penitenciaria, período 1989-2004....	70
Ilustración 4. Gasto del Estado ecuatoriano en seguridad, período 1995-2006.....	71
Ilustración 5. Número de empresas de seguridad privada, acumulada por año y tasa por 100 mil habitantes	74
Ilustración 6. Comparación de las tasas de delitos contra la propiedad y de compañías de seguridad privada	74
Ilustración 7. Ámbitos e instituciones responsables de la política de seguridad integral del Ecuador	83
Ilustración 8. Sistema de Planificación para la Seguridad Integral.....	97
Ilustración 9. Presupuesto de inversión en seguridad integral, período 2000-2013.....	100
Ilustración 10. Confianza de la población ecuatoriana en las instituciones públicas.....	127
Ilustración 11. Credibilidad ciudadana en la Policía Nacional en las ciudades de Quito y Guayaquil, 2010-2015 – Promedio por años	128
Ilustración 12. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, período 2007-2015	130

Tablas

Tabla 1. Enfoques top-down versus enfoques bottom-up	20
Tabla 2. Análisis del impacto del conflicto y la ambigüedad sobre la implementación	22
Tabla 3. Las tres principales ramas del institucionalismo: características claves.....	35
Tabla 4. Escuelas de análisis de los instrumentos de política pública	39
Tabla 5. Modelo de composición multinivel de una política pública	41
Tabla 6. Tipos de instrumentos analizados por el esquema NATO modificado por Howlett..	44
Tabla 7. Modelo básico de estilos de implementación de instrumentos de política	45
Tabla 8. Dimensiones de coherencia de las políticas públicas.....	47
Tabla 9. Resultado de una política de acuerdo a la coherencia y congruencia entre sus objetivos e instrumentos	48
Tabla 10. Tipología de una política de acuerdo a su relación con políticas públicas previas (ya existentes)	48
Tabla 11. Categorías de la Seguridad Humana	52
Tabla 12. Criterios para categorizar la violencia y tipos de violencia correspondientes	58
Tabla 13. Factores de riesgo (causas) y consecuencias de la violencia y criminalidad	60
Tabla 14. Presupuesto del Estado ecuatoriano destinado a la seguridad, año 2006.....	71
Tabla 15. Objetivos de la política pública de seguridad integral e instituciones responsables	84
Tabla 16. Objetivos de la política de seguridad ciudadana e instituciones	87
Tabla 17. Niveles de la política pública de seguridad ciudadana clasificada por finalidad y medios	90
Tabla 18. Instrumentos de política de la seguridad ciudadana 2007-2015, clasificados por el esquema NATO	91
Tabla 19. Objetivos del PNBV concordantes con la temática de seguridad integral.....	96
Tabla 20. Presupuesto General del Estado del año 2013, clasificado por Consejo Sectorial ..	98
Tabla 21. Actores y roles de la política de seguridad ciudadana	101
Tabla 22. Elementos imprescindibles en las políticas públicas de seguridad ciudadana.....	119
Tabla 23. Proceso de diseño y aprobación de los proyectos de inversión social durante el período 2007-2015	120
Tabla 24. Proyectos emblemáticos de las instituciones de seguridad ciudadana, al año 2015	121
Tabla 25. Períodos en el cargo y número de Ministros por institución de la seguridad ciudadana	124
Tabla 26. Delitos de mayor connotación psicosocial, serie 2012-2014	128
Tabla 27. Logros de la política pública de seguridad integral/ciudadana, período 2007-2015	132

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Luis Cuesta Holguín, autor de la tesis titulada “Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007–2015)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas 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, febrero de 2017.



Carlos Luis Cuesta Holguín

Resumen

El presente documento, constituye un esfuerzo de investigación centrado en las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana que ha sido implementada en la República del Ecuador, durante el período comprendido entre los años 2007 y 2015.

De manera concreta, se predefinió como objetivo de investigación el determinar si durante la etapa de ejecución de la política en mención existieron fallas de implementación. Se entenderá al término “falla de implementación” como la discrepancia existente entre los resultados de una política pública y los objetivos que se definieron previo a su puesta en marcha.

Bajo este contexto, se planteó la siguiente pregunta de investigación “¿qué factores condicionan o determinan la existencia de las fallas de implementación en una política pública?; y como hipótesis de investigación que “la ausencia o debilidad de marcos institucionales que regulen la gobernanza multinivel tienden a generar fallas de implementación”.

Los resultados de la investigación demostrarán que la política pública de seguridad ciudadana en el período 2007-2015, fue operacionalizada bajo un enfoque neoinstitucionalista sociológico en el que existieron varias e importantes fallas de implementación, tales como: la débil coordinación con los gobiernos locales, la ínfima ejecución de proyectos de carácter preventivo, el poco comprometimiento de la población en acciones preventivas de su propia seguridad, entre otras.

Agradecimientos

A mis amigos María Auxiliadora Ferretti y Esteban León, por darme su apoyo durante el desarrollo de la maestría y la elaboración de la tesis, respectivamente; cubriéndome la espalda durante las jornadas laborales.

A David Espín, Cristina Mesías, Jenny Pontón y Daniel Pontón, por el aporte conceptual que me brindaron para la realización de este trabajo, en base a su experiencia en el campo de la seguridad ciudadana.

A todos mis profesores de la Maestría de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Sede Ecuador, por conducirme de forma adecuada por un campo de estudios que considero extraordinario y de suma utilidad para quienes estamos involucrados de una u otra forma en el accionar del Estado.

A mi asesor de tesis, Marco Córdova, por brindarme soporte metodológico y guiarme durante el desarrollo de esta investigación.

Introducción

Un problema que afecta a un número considerable de individuos de una sociedad o a toda ella, se lo considera un problema público. Los problemas públicos se refieren a las condiciones que la gente percibe ampliamente como inaceptables y que por lo tanto requieren de intervención estatal. (Kraft y Furlong 2010, 05). En este sentido, la importancia de las políticas públicas o *public policies* radica en su carácter modificadorio (intervencionista) o neutral (no intervencionista), respecto de una situación que perturba a un colectivo social.

Según Parsons (2007, 37) “la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”.

Además del hecho de que aqueja a muchas personas, otra característica de los problemas públicos es que su solución o modificación no es posible por instituciones privadas. Aun cuando el sector privado contase con las capacidades necesarias para atender a toda la población demandante de una solución, no la proporcionaría con un sentido de beneficio social o sin fines de lucro, sino más bien, su afán sería captar ingresos provenientes de la población que sufre una problemática social. En consecuencia, para modificar y/o solucionar un problema público es menester la intervención estatal.

Siendo necesaria la intervención estatal para la modificación y/o solución de los problemas sociales, es importante cuestionarse por qué los gobiernos se descaminan de este fin, y en consecuencia pierden la confianza de sus electores y de la ciudadanía en general.

Sobre esta cuestión, no existe una única posición ni una única respuesta, y más bien, entre muchas otras, las siguientes pueden ser citadas como razones de la pérdida de legitimidad de una administración gubernamental: la indiferencia o desconocimiento (técnico) de la problemática social, los escándalos de corrupción, el incumplimiento de las promesas de campaña, la superposición de los intereses políticos a los intereses del pueblo, la falta de obra pública y social, y el modelo e ideología de administración pública (o, dicho en otros términos “la forma como se gobierna”).

La última de las causas referidas está íntimamente relacionada con el campo académico de las políticas públicas, y de manera específica con el “análisis de políticas públicas” o *Public Policy Analysis*.

El análisis de política pública no es un campo disciplinar nuevo, de hecho, su origen se remonta a principios del siglo XX en Estados Unidos (Roth 2010, 18-19; Parsons 2007,54), época en la que las ciencias sociales empezaban a establecer una relación con la política y el gobierno (Parsons 2007, 51). Sin embargo, no es hasta el año 1951 que se consolidaría una denominada “ciencia de las políticas” cuyo principal promulgador y representante fue Harold Laswell (1902 – 1978).¹

Según Laswell (1992, 80), todas las ciencias estaban inclinándose u orientándose hacia las políticas en un sentido que se denominó *policy orientation*. Esta “orientación hacia las políticas” puede encontrar explicación en la necesidad que tenían los Estados Unidos y otros gobiernos a fines de la década de 1960, para encontrar solución a los problemas públicos como la educación, el transporte, la planeación urbana, la salud, etc. (Parsons 2007, 54).

La *policy orientation* tenía dos dimensiones, por una parte, se interesaba en el proceso de la política pública, y por otra, en las necesidades de inteligencia de éste (Laswell 1992, 80). Dicho de otro modo, la orientación hacia las políticas implicaba que se analice las etapas del *policy process*, así como –y de manera transversal a cada etapa– que se utilice la información teórica y práctica disponible de cualquier ciencia.

Es así que la “ciencia de las políticas” o *policy sciences*, se consolidó como un campo disciplinar que se encargaba de estudiar “1) los métodos de investigación del proceso de la política, 2) los resultados de los estudios de las políticas, y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento” (Laswell 1992, 81).

¹ Para una breve reseña biográfica de Harold Laswell, véase: Calderón, Victoria. 2010. “La perspectiva de H. D. Laswell (1902 - 1978) para el análisis de las políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Ed. André Noël Roth pp. 71-72. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

De acuerdo a Laswell, la ciencia de las políticas se diferenciaba de cualquier otra ciencia por tres aspectos: “ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas; ser multidisciplinar en sus enfoques; y, ser claramente normativa u orientada por valores” (Roth 2010, 24).

Para la década de 1960 en Estados Unidos, científicos sociales como Yehezkel Dror, comenzaron a utilizar con frecuencia términos modernos como “análisis de políticas públicas” y “analista de políticas públicas” en documentos gubernamentales, estableciendo una “creencia en las ciencias sociales como una forma de ingeniería o medicina” (Parsons 2007, 54).

El término “análisis de política pública” conlleva una definición estrechamente similar con el término “ciencia de las políticas”, por lo que se considera que ambos conceptos son análogos. Esto es evidente en la definición de análisis de políticas públicas propuesto por Kraft y Furlong (2010, 98), para quienes “el análisis de política pública usualmente envuelve recopilación e interpretación de información, que clarifica las causas y efectos de los problemas públicos y las probables consecuencias de usar una opción política u otra para hacerles frente”.

Por su parte, Roth (2010, 23) afirma que “la especificidad del campo de estudio ‘análisis de política pública’, consiste precisamente en el análisis del proceso de la acción pública bajo diversas modalidades, enfoques y métodos, enlazando diversas disciplinas académicas tradicionales”. De igual manera, para Dunn (1981; citado en Roth 2010, 23) la disciplina de análisis de política pública es “una ciencia social aplicada que, mediante el uso de múltiples métodos de investigación y argumentos, produce y transforma una información pertinente sobre la política pública para que pueda ser usada por el sistema político para resolver problemas de política pública”.

En resumen, y en términos de Roth (2010, 23), el análisis de política pública o ciencia de las políticas es un campo disciplinar que permite “entender el Estado en acción, o más precisamente del gobierno o, aún mejor, de la gobernanza en acción”.

Problemática

Dado que el análisis de política pública constituye un método para el entendimiento del Estado en acción, cabe reflexionar acerca del porqué el resultado de una acción gubernamental dista de lo ofrecido a la ciudadanía.

Al respecto, los estudiosos de las políticas públicas coinciden en que los productos y servicios finales de una política ejecutada difieren de la planificación inicial, por causa de problemas originados durante la etapa de implementación de la misma, y circunstancias tales como: la complejidad de la política a ser implementada, el tamaño organizacional, el rol de la institución implementadora, la disponibilidad de los recursos económicos, el respaldo (poder) político para ejecutar, entre otras.

Estos problemas son conocidos como “fallas de implementación”, “brechas de implementación”, “déficit de implementación”, o “eslabón perdido”², y representan el problema de investigación de la presente tesis. Su significado expresa “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (Grindle 2009, 33; citado en Peña 2013, 408).

Para Lahera (2006, 01), “un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevinientes o inesperados”. Las fallas de implementación emergen entre las ‘promesas nacionales de la política’ establecidas en la legislación y los ‘productos de la política’ experimentados en los contextos locales (Terpstra y Fyfe 2015, 529), o cuando los resultados de la implementación no se corresponden con las expectativas de la política. (Adams 2011, 26).

Cloke (1987) menciona que “todas las políticas planificadas están sujetas a una brecha de implementación entre lo que prometen y lo que en realidad entregan” (citado en Gilg y Kelly 1997, 19). Gilg y Kelly (1996a) mencionan que son al menos tres las causas de las fallas de implementación:

² Revuelta, Benjamín. 2007. La implementación de políticas públicas. México. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

En primer lugar, las políticas están sujetas a cambios que conducen a un desfase temporal y a la superposición de políticas a menudo contradictorias. En segundo lugar, las políticas pueden derivarse no sólo de diferentes secciones del arsenal de documentos de política de planificación, sino también de diferentes organismos públicos o privados: por ejemplo, las políticas relacionadas con la provisión de infraestructura (Gatenby y Williams 1996). En tercer lugar, la conducción a una decisión puede haber sido influenciada más por algunos grupos que por otros y, por lo tanto, algunas decisiones en las áreas de mayor interés para los grupos influyentes serán diferentes de aquellas en las que estos grupos tienen menos interés. (citado en Gilg y Kelly 1997, 19)

Por su parte, May (2015, 279) expresa que “los problemas de implementación son más evidentes para las políticas que abordan temas difusos y aparentemente intratables que requieren acciones a múltiples niveles de gobierno”.

En este contexto, el comprender cuál es su origen, cómo se desarrollan y que consecuencias conllevan las fallas de implementación, han sido, son, y serán, cuestiones relevantes de política pública, tanto para científicos sociales cuanto para los políticos y para la ciudadanía en general, y por supuesto, para esta investigación.

El análisis de las fallas de implementación ha permitido comprender la incapacidad estatal para llevar las ideas (objetivos de política pública) a la práctica (implementación de las políticas públicas), y por lo tanto constituye la herramienta para superarla.

Así mismo, provee a los gobiernos elementos para lidiar con los futuros inciertos y complejos, mediante el análisis profundo de las experiencias pasadas (políticas ejecutadas previamente). De este modo, se puede realizar un pronóstico de los resultados esperables en el futuro.

Basado en lo antes expuesto, se establece la siguiente pregunta de investigación: ¿qué factores condicionan o determinan la existencia de las fallas de implementación en una política pública?

Entradas teóricas: Implementación de políticas públicas (macro), neoinstitucionalismo sociológico (meso), e instrumentación (micro)

El análisis de implementación de las políticas públicas y específicamente el de las fallas de implementación constituyen para esta investigación la entrada de nivel *macro*.

Para postular una posible respuesta o hipótesis para la pregunta de investigación es necesario adoptar un modelo de análisis de causa – efecto. En este propósito, he creído conveniente asumir a “las políticas públicas como variables dependientes” (Méndez 2010, 126).

Es así que, en el caso de la presente tesis, la variable dependiente la constituye la política pública como tal (una política pública en específico), mientras que la variable independiente se verá representada por uno de los tres grandes enfoques teóricos utilizados para el análisis de políticas públicas, estos son: (1) el enfoque racionalista; donde priman los intereses de los actores; (2) el enfoque cognitivista, donde se imponen las ideas; y, (3) el enfoque institucionalista, en el cual las instituciones juegan el papel primordial.

Dicho de otro modo, para explicar por qué una política pública tuvo fallas de implementación, se recurrirá al contexto sobre el cual se la diseñó y ejecutó. De modo que el modelo causa – efecto será el siguiente: $PP = EE_i; i=1,2,3$. Dónde PP es la política pública seleccionada para ser analizada, es decir, la variable dependiente y EE_i es el enfoque explicativo, en este caso, la variable independiente, que puede tomar los valores 1, 2, o 3; siendo 1 = enfoque cognitivista, 2 = enfoque racionalista y 3 = enfoque neoinstitucionalista.

El modelo expresado significa que toda variación o efecto en la política pública es causado por las relaciones de gobernanza que se dan bajo las características o configuración de un determinado enfoque. De esta manera, el estudio de estos enfoques representa la entrada de nivel *meso*.

Los tres diferentes enfoques constituyen tres diferentes respuestas o modos de comprensión del problema de política (fallas de implementación). Por una parte, y como primera respuesta, la corriente cognitiva explica que las ideas construidas alrededor de varios paradigmas generan fallas de implementación, ya que las ideas, creencias, percepciones o visiones del mundo, que tengan los actores públicos y privados involucrados en un problema público,

representan intereses sociales (compartidos) en base a los cuales se entienden, diseñan, e implementan las políticas públicas (Puello 2007).

Lo anterior, da cuenta de que bajo este enfoque existe una permanente construcción del sentido de la política, y, por tanto, la implementación es mucho más susceptible a presentar fallas. Cuando existe flexibilidad para el cambio repentino de los intereses sociales, como así lo permite el enfoque cognitivista, los objetivos y medios de la política pública cambian súbitamente también.

Como resultado de ello, ejecutar una política pública se torna bastante complejo, puesto que se entorpecen los procesos de implementación, y se hacen necesarios nuevos diseños y calibraciones de los instrumentos de política a aplicar, aprobaciones del presupuesto, cálculos de los beneficios de la política, entre otros.

Por otro lado, y como una segunda respuesta, la corriente racional explica que son los intereses de los actores los que generan las fallas de implementación, puesto que cada actor vela por su propio costo – beneficio (por ejemplo, los políticos quieren la reelección, los burócratas intermedios quieren mantener su puesto; mientras que la ciudadanía tiene otros intereses totalmente opuestos) y se produce una dispersión de intereses.

Aquí, los individuos guían su conducta en virtud de la racionalidad y el interés propio (Hindmoor 2010, 42), y, por ende, la formulación de políticas se da en términos de maximización de la utilidad, consistencia y jerarquización de los problemas públicos y posibles soluciones, valor esperado, e individualismo de los actores públicos y privados involucrados.

La fase de implementación dentro de este enfoque es concebida como un asunto meramente administrativo, en virtud de que en la medida en que esté resuelta la toma de decisiones estratégicas, bajo un marco de elección racional, lo que resta es simplemente ejecutar las acciones. Bajo este enfoque, los problemas que se pudieran presentar son de carácter diferente al de diseño de la política, más bien, de tipo operativo, por ejemplo, la falta de presupuesto suficiente para implementar la política.

Finalmente, la tercera respuesta, el institucionalismo, es la entrada teórica que ha sido adoptada para explicar las causas de las fallas de implementación en esta tesis. Los enfoques neoinstitucionalistas nos permiten ir más allá de lo que dice la teoría racionalista en cuanto a su forma de pensar al proceso implementador de la política pública (y sus fallas); ya que éste no es solamente una cuestión operativa; y a la vez, nos facultan para superar la subjetividad que puede tener el cognitivismo respecto a la falla de implementación, o a la implementación como tal.

Así pues, en la dimensión neoinstitucional, son más bien los marcos normativos (instituciones formales e informales) los que inciden en el comportamiento de los individuos, y consiguientemente en los resultados políticos (Hall y Taylor 1996, 939). El neoinstitucionalismo, como enfoque, será abordado más ampliamente en el capítulo 1 de esta investigación.

Luego, en un tercer nivel teórico, el análisis de instrumentación de políticas públicas, representará la entrada de nivel *micro*. Debido a que los medios de una política pública son los instrumentos, es a partir de ellos que se debe analizar la implementación, ya que si estos no logran su cometido, o si lo consiguen pero en un mayor tiempo, a un mayor costo, y/o con un menor alcance que el planeado, evidenciaremos problemas de instrumentación; y en consecuencia, tendremos incoherencia e inconsistencia en la relación objetivos – medios ejecutados, es decir, fallas de implementación de la política pública.

Dicho lo anterior, la hipótesis de este trabajo de investigación se presenta de la siguiente manera: “la ausencia o debilidad de marcos institucionales que regulen la gobernanza³ multinivel tienden a generar fallas de implementación”. Esto significa que, si existe un marco

³ Gobernanza implica un término realmente amplio y muy discutido en el campo de las ciencias políticas, ya que es constantemente utilizado como sinónimo de gobernabilidad. Este hecho a su vez genera más debate puesto muchos autores consideran a estos términos cuestiones, si bien relacionadas, pero diferentes; mientras que otros afirman que es un solo concepto que proviene de la palabra inglesa *governance*. Para efectos de esta tesis, se entenderá gobernanza como sinónimo de gobernabilidad, y se la relacionará con “el ejercicio del gobierno y las condiciones para las que esta función se puede desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social” (Rodas, 1994, citado en Velásquez 2006, 05). Otras definiciones de gobernanza que son importantes tener en cuenta son la de Le Galés (1995) para quien “la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación y cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado” (citado en Velásquez 2006, 06) y la de Hufty (2006^a) quien considera que “gobernanza son los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (citado en Velásquez 2006, 06).

normativo o institucional mal diseñado, posiblemente las políticas públicas que se implementen dentro de aquel, resultarán con fallas.

Selección y justificación de la Seguridad Ciudadana como caso de estudio

La investigación que se presenta en este documento sigue un razonamiento de carácter deductivo, es decir, parte de concepciones generales para llegar a casos de estudio concretos. Es así que el contenido teórico sobre implementación y sus fallas, así como el análisis de instrumentos que aquí será mostrado, puede ser utilizado para analizar cualquier política pública específica.

Sin embargo, se ha seleccionado a la “seguridad ciudadana” como caso de estudio porque representa uno de los mayores problemas sociales al que los Estados latinoamericanos se han enfrentado desde hace al menos tres décadas atrás, y porque el diseño e implementación de políticas públicas en este contexto implican complejidades tanto políticas como administrativas en varios niveles de gobierno y en varias funciones del Estado. Es así que, en este trabajo, se considera a la inseguridad ciudadana como un problema de política pública de mucha relevancia y contribución para el campo académico de análisis de las políticas públicas.

Los problemas de inseguridad han representado en estos años miles de pérdidas de vidas humanas y millonarios costos para los gobiernos y para la sociedad. De hecho, de acuerdo a estudios y datos oficiales de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial o la Organización de Estados Americanos; América Latina se configura como la región más violenta e insegura del mundo, siendo esta condición la principal limitante del desarrollo económico y social de esta región del mundo. (Carrión 2002, 14).

Trabajar en favor de la seguridad ciudadana requiere de grandes esfuerzos estatales en términos de diseño e implementación de políticas públicas, especialmente porque este tipo de políticas deben estar dotadas de atributos como multidimensionalidad, interinstitucionalidad e integralidad.

En el propósito de llevar a cabo una política pública generalmente se presentan conflictos de carácter operativo. La complejidad operativa de una política pública de seguridad ciudadana, se presenta al momento de coordinar entre varias organizaciones públicas (directa o indirectamente) responsables de atender temas de seguridad, la implementación de los instrumentos de política (leyes, proyectos de inversión, etc.) en varios niveles político-administrativos (sectorial e intersectorial) y en varias funciones del Estado.

Dentro del caso de estudio, la República del Ecuador ha sido seleccionada como unidad observable, en virtud de que este país al igual que el resto de naciones de América Latina, desde 1990 ha vivido un paulatino proceso de conversión en el tratamiento de la seguridad, desde una visión de cuidado de las fronteras o seguridad nacional, hacia una comprensión de la seguridad centrada en los individuos. No obstante, el período analizado en este trabajo de investigación se ajusta únicamente a la serie comprendida entre los años 2007 y 2015.

El motivo es que, a partir del año 2007, con la llegada al poder de un nuevo gobierno adjetivado como “Revolución Ciudadana” y que profesa el “Socialismo del Buen Vivir”⁴ (SENPLADES 2013, 20) como política de Estado, se empezó a hablar de la existencia de un nuevo paradigma de seguridad. Esta nueva concepción fue llamada “seguridad integral” y ha implicado cambios estructurales en las instituciones estatales encargadas del orden público y de la temática de seguridad.

Conceptualmente, la seguridad integral promulga que el ser humano representa la variable de atención prioritaria para las acciones estatales de seguridad. En consecuencia, es deber del Estado diseñar, coordinar y ejecutar esfuerzos multidimensionales, integrales e interinstitucionales para proveer este bien público con calidad en el marco del “buen vivir”⁵.

⁴ “El fin del Socialismo del Buen Vivir es defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas. [...] El Socialismo del Buen Vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir. Proponemos la transición hacia una sociedad en la que la vida sea el bien supremo. Implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país. Se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual, alejados de la acumulación y el consumo excesivos” (SENPLADES 2013, 20).

⁵ “El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito”. (SENPLADES 2013, 12).

Aunque tradicionalmente el Ecuador ha registrado niveles promedio de violencia en comparación con el resto de países de Latinoamérica, los índices de inseguridad ciudadana reconocidos en el país a partir del año 2000, llevaron a la ciudadanía a presionar y exigir a los diferentes gobiernos la ejecución de acciones públicas en esta materia.

Sin embargo, las administraciones gubernamentales que tuvo el Ecuador hasta el año 2006 no desarrollaron grandes acciones en favor de disminuir los problemas de delincuencia en el país. Es a partir del 2007 que el gobierno central priorizó esta temática como uno de sus principales ejes de trabajo y destinó una cuantiosa inversión para proyectos que atiendan la problemática social de la inseguridad.

Hasta la fecha, por parte del gobierno en funciones, se difunde a la ciudadanía los logros conseguidos en materia de seguridad, no obstante, esta tesis mostrará que, a pesar del esfuerzo realizado por las autoridades implementadoras de la política de seguridad ciudadana, esta política tuvo fallas de implementación, por ejemplo, las fallas de implementación en los modelos de prevención del delito.⁶

De hecho, los problemas de ejecución de políticas públicas en el gobierno del período analizado (2007 – 2015), han sido reconocidas incluso por parte del mismo Presidente de la República, quien ha mencionado a modo de auto crítica que “en las grandes visiones estratégicas hemos acertado, pero por supuesto en la gestión hay muchos problemas, ese es el proceso de desarrollo; ha habido problemas de planificación y grandes problemas de ejecución”. (Correa 2016).

Planteamiento metodológico y técnicas utilizadas

La metodología que se utilizará para explicar las fallas durante el proceso de implementación será el análisis de coherencia y consistencia entre los instrumentos de política pública (medios) y los objetivos de la política, mediante el modelo teórico de Howlett y Cashore (2007) denominado “modelo multinivel de composición de políticas”, que básicamente

⁶ Magíster Daniel Pontón (profesor investigador y catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales), en conversación con el autor, mayo 13, 2016.

muestra los elementos de una política pública (objetivos y medios) por niveles de abstracción, es decir, modos de gobernanza, regímenes políticos, y planes operacionales.

En otros términos, la falla de implementación de la política pública será operacionalizada a partir de la observación de la mayor o menor coherencia de los instrumentos implementados para con los objetivos trazados inicialmente.

Posteriormente, se efectuará un análisis de instrumentos a través del modelo NATO de Hood (1986), que implica una clasificación y categorización de los instrumentos de política utilizados durante la etapa de implementación para el caso de la seguridad ciudadana en el Ecuador.

Luego, la técnica que utilizaré para entender las fallas de implementación es la reconstrucción de la política pública implementada entre el 2007 y 2015. Para ello, utilizaré información primaria generada mediante entrevistas a funcionarios públicos y académicos expertos en la temática de seguridad; así como información secundaria tomada de fuentes como: bibliografía académica, documentos oficiales y estadísticas de instituciones gubernamentales.

La estructura de esta tesis

En este propósito, se exponen a continuación cuatro secciones, tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el capítulo primero, se abordará ampliamente tres aspectos conceptuales y metodológicos del campo disciplinar de las políticas públicas, a saber: teoría de la implementación, neoinstitucionalismo normativo y sus ramificaciones, e instrumentos de política pública.

El acápite de implementación comprende la descripción de las teorías de la primera y segunda generación de implementadores de política. En la segunda generación, se otorgará un énfasis importante al debate *top-down* versus *bottom-up*. Se mencionan también las teorías híbridas de implementación, así como el contexto y los recursos necesarios para llevarla a cabo.

La sección de neoinstitucionalismo tratará sobre los tres sub enfoques teóricos del institucionalismo normativo que explican las fallas de implementación, estos son: histórico,

de la elección racional y sociológico. En este último sub enfoque se analizará también la teoría de la lógica de lo adecuado, que permitirá comprender con una mayor profundidad la forma en que las decisiones son tomadas bajo el enfoque institucional.

Este capítulo se complementará con la explicación de un modelo de composición multinivel de políticas públicas, que servirá como guía para el desarrollo de los otros capítulos, en especial del tercero, donde, mediante este modelo se analizará el caso de estudio, la seguridad ciudadana del Ecuador. Luego se abordará la teoría de instrumentos de política pública, sus escuelas principales y taxonomía. De esta forma, el capítulo uno se constituirá en el marco teórico de este trabajo de investigación.

Por su parte, el capítulo segundo se centrará en la temática de la política pública a ser analizada, es decir, la seguridad ciudadana como fenómeno social. Para esto, se iniciará con algunas cuestiones conceptuales de la materia, por ejemplo, las definiciones, taxonomía y dimensiones. Después, se expondrá la definición de políticas públicas de seguridad ciudadana y sus tipos. Posteriormente, se incluirá una reseña de la problemática de inseguridad ciudadana vivida en el Ecuador durante el período 1990 – 2006, con el objeto de conocer los antecedentes de la política aquí analizada.

Compete al capítulo tercero, describir y analizar la política de seguridad integral (y dentro de esta como una sub política a la seguridad ciudadana) implementada en el Ecuador en el período 2007 – 2015 bajo la promesa de un nuevo paradigma. Se narrará el proceso que institucionalización del problema público y producto de aquel, el diseño de la política, el cual será contextualizado mediante el esquema de composición multinivel de políticas públicas elaborado por Howlett y Cashore (2009), que particularmente detalla los objetivos e instrumentos de política pública. Los objetivos serán especificados y clasificados por instituciones responsables, y los instrumentos serán analizados por intermedio del esquema NATO de Hood (1986).

El modelo de Howlett y Cashore explicará la incongruencia existente entre objetivos y medios de la política implementada por el gobierno de Rafael Correa, y permitirá identificar los fallos de implementación.

Este trabajo finalizará con la exposición de los hallazgos o conclusiones de la investigación.

Capítulo 1

Las Fallas de Implementación como Problema de Política Pública

1. Del dicho al hecho: la implementación de las políticas

Los estudios de implementación de las políticas públicas surgen a mediados de los años setenta en los Estados Unidos, en virtud de los ánimos de frustración que sentían los investigadores americanos por tantas políticas públicas y programas gubernamentales sin éxito, tanto desperdicio de dinero público e ineficiencia administrativa, tantos problemas irresueltos y tanto discurso prometedor de respuestas y bienes abundantes que no se concretaban (Aguilar 2007, 17-18). Esta fue la motivación para el estudio minucioso de la implementación, incluso considerándolo como un campo sub disciplinar en el *public policy analysis*.

Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, fueron los primeros investigadores que iniciaron el estudio de la implementación. En su libro “Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland” publicado en 1973, estos autores describen a la implementación en los siguientes términos:

Para nosotros, implementación significa [...] llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero, ¿qué es lo que se está implementando? Una política naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como “política”. (Pressman y Wildavsky 1998, 54).

Con el pasar de los años y el interés de más investigadores sociales en el tema de la implementación, otras definiciones aparecieron. Por ejemplo, para Charles Jones (1984) la implementación es “el conjunto de actividades dirigidas hacia la puesta en efecto de un programa” (citado en Kraft y Furlong 2010, 83).

Por su parte, Roth (2007, 107) considera que “desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta ese entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad

palpable”. Para otros autores como Barrett (2004, 251; citado en Pülzl y Treib 2007, 89) la implementación significa “el proceso de trasladar la política en acción”.

1.1. Primera generación de estudios de implementación

Sobre la implementación como campo sub disciplinar dentro de las *policy science*, se han identificado tres generaciones de estudios (Goggin *et. al.* 1990; citado en Pülzl y Treib 2007, 89). La primera generación de estudios de la implementación emergió en la década de los setenta liderada por los académicos Pressman y Wildavsky. Se caracterizó por un malestar general o pesimismo derivado de los muchos casos de fallas en la implementación de las políticas públicas. Uno de los primeros aportes de estos autores fue la delimitación del campo de acción o dominio de la implementación (Majone y Wildavsky 1998, 263), es decir, los límites de acción que posee la implementación, ese “desde dónde y hasta dónde”.

La definición anterior es importante porque para algunos autores de la época —e incluso de la actualidad—, sí era posible separar a la formulación de la política de la implementación como dos ámbitos completamente independientes. Es más, utilizaban denominaciones específicas para cada ámbito, como, por ejemplo, “etapa de políticas”, “objetivos” o “lenguaje” para denotar a la formulación de las políticas, y “etapa de implementación”, “acciones” o “comportamiento” para referirse a la implementación. Sin embargo, otros autores como Majone y Wildavsky (1998, 263-264) o Pressman y Wildavsky (1998), manifestaron que esta separación resultaba no factible, puesto que ambas etapas son parte de un proceso de interacción, es decir, están entrelazadas.

Pressman y Wildavsky definieron a la política como “una hipótesis que conlleva condiciones esenciales y consecuencias previstas” (1998, 55); mientras que la implementación es “la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas después de haberse satisfecho las condiciones esenciales” (1998, 55).

Otro de los aportes de la primera generación de estudiosos de la implementación, fue el hecho de conceptualizar a la implementación en términos o modelos de aplicación, tales como: planeación y control, interacción y aptitudes. De igual manera, aportaron teóricamente a esclarecer la relación entre las variables “política e implementación”, concretamente la

causalidad entre ambas expresada en las preguntas ¿la implementación configura las políticas? y ¿las políticas configuran a la implementación?

El modelo de implementación basado en la planeación y control que identificaron Majone y Wildavsky (1998, 264-267), consiste en fundir en un solo pensamiento teórico tanto las políticas como la implementación. Quienes son partidarios de este modelo consideran que el plan inicial o política se encuentra situado al mismo nivel lógico que su realización o implementación. Es decir que cuando se construyen las políticas se asume que la implementación es simplemente ejecutar lo planificado.

Según Majone y Wildavsky (1998, 267), el segundo modelo para el análisis de la implementación denominado “implementación como interacción”, reduce al mínimo la importancia de metas y planes, diferenciando entre políticas o planes, e implementación o metas. En este modelo, un plan de acción que no se ha implementado aún y uno que ya está implementado no pertenecen a la misma categoría lógica, siendo en consecuencia dos etapas diferentes. La implementación es aquí considerada como un “proceso evolutivo” independiente a la etapa de políticas en la que, si se consigue un éxito o fracaso, este resultado no está vinculado en absoluto con la formulación de las políticas.

El tercer modelo de análisis de la implementación, representa un concepto híbrido de los dos primeros modelos, ya que por un lado, considera que la implementación no es en su totalidad llevada a cabo solo como un procedimiento administrativo en el que se hace a rajatabla lo que se planeó en la etapa de políticas sin ningún tipo de afectación de condiciones internas o externas al proceso, y por otro lado, tampoco considera a la implementación como un proceso totalmente independiente al diseño de las políticas. Para este modelo, la implementación sí debe efectuarse considerando lo planeado en la fase de formulación de políticas, pero teniendo en cuenta a la vez que el hecho de implementar trae consigo sus propios problemas, mismos que dificultan hacer todo como se planeó.

Es importante en este modelo contar con los “instrumentos” necesarios para no desviarse en gran medida del plan inicial de las políticas y aplicarlos correctamente. Dicho de otro modo, lo que aquí vale son las aptitudes o disposiciones para ejecutar el plan de acción, la implementación en sí misma.

Los instrumentos son conceptualizados aquí como un conjunto de aptitudes o disposiciones (Majone y Wildavsky 1998, 271). Por su parte, las aptitudes o disposiciones representan la tendencia de algo a actuar de cierta manera en circunstancias dadas. En resumen, la implementación bajo este modelo depende de los instrumentos. Este será la premisa que se utilizará para el desarrollo de la presente tesis.

A más de lo expresado arriba, es importante mencionar que uno de los mayores aportes de Majone y Wildavsky a la primera generación de estudios de implementación, fue entender que la implementación no es solamente la fase operativa o administrativa de la política pública, sino que sobre todo tiene un sentido plenamente político, en el que están implicados los ejecutores o implementadores, pero también grupos de interés y otros actores con diversos valores, que movilizan recursos para ejercer poder e influencia, forman coaliciones, elaboran estrategias, y en general, llevan a cabo acciones para lograr que su punto de vista prevalezca (Ferraro 2009, 111). Esto significa que de esta interacción emanan conflictos, así como relaciones de poder, y de ello se deriva la reinterpretación o redefinición de los objetivos de la política pública.

1.2. Segunda generación de estudios de implementación

La segunda generación de estudios de la implementación fue influenciada en gran medida por autores como Barrett, Hanf, Windhoff-Héritier, Hjern, Mayntz, o Scharpf (Pülzl y Treib 2007, 90). Estos académicos estructuraron tres grandes grupos de teorías sobre la implementación, estas son: los modelos de arriba hacia abajo (*top-down models*), los modelos de abajo hacia arriba (*bottom-up models*) y las teorías híbridas (*hybrid theories*).

Debate *top-down*

Los estudios *top-down*, también llamados “enfoques centrados en la política” o “perspectiva de los hacedores de política” se caracterizan porque la decisión de la implementación de las políticas públicas proviene del gobierno central (Pülzl y Treib, 2007:90). Estos estudios se preocupan por lo que los hacedores de políticas tratan de hacer, como por ejemplo, poner la política en acción. (Barret y Fudge 1981, 12; citado en Younis y Davidson 1990, 05). Esta escuela asume un vínculo directo causal entre las políticas y los resultados observados, y

tiende a ignorar el impacto de los implementadores en la ejecución de la política (Pülzl y Treib 2007, 90).

Pressman y Wildavsky (1998), considerados los padres fundadores del estudio de la implementación, consideran que el modelo *top-down* es un modelo racional en el que la implementación es vista como un proceso de interacción entre la configuración de los objetivos y las acciones orientadas a alcanzarlos. Bajo esta conceptualización, la implementación solo se lleva a cabo bajo un escenario ligeramente utópico, en el que las instituciones públicas operativas encargadas de ejecutar la implementación, poseen todos los recursos y la autoridad necesaria para lograr los objetivos establecidos.

Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, mencionan que la política *top-down* inicia con una clara decisión de altas autoridades gubernamentales y sigue un proceso jerárquico⁷ hasta su implementación. Por este motivo, y con el fin de determinar el éxito de un proceso de implementación de una política pública (entendido como una implementación sin fallas) que efectúan las siguientes preguntas: (1) ¿cuál es el grado de consistencia existente entre las acciones gubernamentales de implementación y las decisiones políticas?; (2) ¿cuál es el grado de consistencia entre el impacto de los objetivos logrados en el tiempo y las decisiones políticas tomadas?; (3) ¿cuáles fueron los principales factores que influyeron en los productos e impactos de la política pública?; y (4) ¿fue la política reformulada en el tiempo en base a la experiencia? (Sabatier 1986, 22; citado en Hill y Hupe 2009, 49).

La respuesta está contenida en un listado de seis criterios necesarios para una efectiva implementación, estos son: (i) los objetivos de la política deben ser claros y consistentes; (ii) los programas públicos deben ser basados en una teoría causal válida; (iii) el proceso de implementación debe ser estructurado adecuadamente; (iv) debe existir comprometimiento de los implementadores con los objetivos del programa; (v) los grupos de interés y los soberanos del ejecutivo y legislativo deben ser respaldados; y (vi) no deben existir cambios que perjudiquen las condiciones del marco socioeconómico.

⁷ Con el término “proceso jerárquico”, quiero expresar la idea de que la decisión de la política pública se toma por parte de altas autoridades gubernamentales, pero atraviesa varios niveles de mandos que podrían ser categorizados como: mandos altos, mandos medios y mandos bajos. A modo de analogía, considere el lector, una institución pública como un ministerio o secretaría nacional en la que la decisión de la política es tomada por el ministro o secretario nacional (mandos altos), es mejor estructurada previo a su proceso de implementación por los subsecretarios (mandos medios) y es ejecutada por los directores (mandos bajos u operativos).

Debate *bottom-up*

Se debe especificar que las teorías *bottom-up* emergen como una crítica a las teorías *top-down* entre las décadas de 1970 y 1980. A diferencia de la perspectiva *top-down* este enfoque postula que la política para hacerse realidad comienza desde “abajo” con la identificación de redes de actores involucrados. (Pülzl y Treib 2007, 92).

Estos estudios rechazan la idea de que las decisiones políticas son tomadas por altas autoridades gubernamentales y que los implementadores designados traten de seguir rígidamente el plan de consecución de objetivos elaborado previamente. Al contrario, bajo estas teorías la política se implementa mediante los burócratas locales o “del nivel de la calle”⁸, quienes son los implementadores reales, puesto que son estos funcionarios los que tienen contacto con los ciudadanos y de quienes depende que la política se cumpla o ejecute conforme a lo planificado.

Michael Lipsky, es considerado el padre de los estudios de implementación *bottom-up* (Hill y Hupe 2009, 51). Este autor considera que en el análisis de política debe considerarse las interacciones que existen entre los trabajadores sociales, doctores, profesores, policías, etc., y los ciudadanos. (Pülzl y Treib 2007, 92-93). Estos trabajadores, llamados también funcionarios del “nivel de la calle”, mantienen un considerable poder sobre los ciudadanos y una autonomía interesante respecto de sus instituciones (públicas) empleadoras. (Hudson 1989; citado en Pülzl y Treib 2007, 93).

Richard Elmore, es otro de los representantes de esta escuela. El acuñó un concepto denominado *backward-mapping* o “mapeo retrospectivo”, con el cual sugiere que el análisis de la implementación debe iniciar con un problema específico de política y luego examinar las acciones de las agencias implementadoras locales para resolverlo. (Pülzl y Treib 2007, 93). Las acciones para resolver el problema son ideadas por cada nivel de la organización local, las cuales se preocupan por todo lo requerido para lograrlo, así como del impacto que cada acción tendría. (Younis y Davidson 1990, 09).

⁸ El término “street-level-bureaucrats” o burócratas del nivel de la calle, fue acuñado por Michael Lipsky, con el objetivo de identificar a aquellos funcionarios o servidores públicos que trabajan en el nivel local u operativo. Dicho de otro modo, el burócrata del nivel de la calle, es aquella persona que trabaja para una institución pública, pero no en la oficina matriz, sino en las oficinas locales, en directo contacto con los ciudadanos.

La implementación vista desde el enfoque de las redes de política y con énfasis *bottom-up*, es la construcción teórica que presentan Benny Hjern y varios colaboradores como David Porter, Kenneth Hanf y Cris Hull. Concretamente el nombre que le ha dado Hjern a esta conceptualización es “estructuras de implementación”. Una estructura de implementación se forma de un conjunto de organizaciones, las cuales atraviesan un proceso consensual de auto selección. (Hill y Hupe 2009, 53).

El modo de funcionamiento bajo esta concepción es el siguiente. Se identifica a un grupo de organizaciones con elementos o intereses en común, luego los representantes de estas organizaciones comienzan a construir empíricamente las redes dentro de las cuales los actores de los diferentes niveles de decisión, desarrollan sus actividades sin estar predeterminados por la estructura misma de cada red. Dicho con otros términos, las instituciones que conforman una red trabajan por sus intereses particulares y comunes sin prestar mayor importancia a que organización es jerárquicamente superior a otra, pero sí conociendo este hecho.

Luego de haber revisados ambos enfoques, a continuación, se presentan las principales características de los enfoques *top-down* y *bottom-up* (tabla 1), a fin de que el lector y/o el analista de políticas puedan claramente diferenciar sus postulados, así como identificar cuando la implementación de una política pública se encuentra bajo una de estas visiones.

Tabla 1. Enfoques *top-down* versus enfoques *bottom-up*

	Teorías <i>top-down</i>	Teorías <i>bottom-up</i>
Estrategia de investigación	<i>De arriba hacia abajo:</i> De decisiones políticas a ejecución administrativa	<i>De abajo hacia arriba:</i> De burocracia individual a redes administrativas
Objetivo del análisis	Predicción / Recomendaciones de política	Descripción / Explicación
Modelo del proceso de la política	Etapista (Por etapas)	Fusionista
Carácter del proceso de implementación	Dirección jerárquica	Solución de problemas descentralizada
Modelo de democracia subyacente (fundamental)	Elitista	Participativo

Fuente: Pülzl y Treib (2007, 94).

Teorías híbridas o mixtas para el análisis de la implementación

Estas teorías combinan elementos de ambos enfoques con el objetivo de evitar la debilidad conceptual de una de las dos corrientes vistas individualmente. (Pülzl y Treib 2007, 95).

Richard Elmore, uno de los autores que en primera instancia escribió en respaldo de las teorías *bottom-up*, hizo también contribuciones importantes para incrementar el cúmulo de conocimientos de las teorías híbridas. Concretamente, fusionó los conceptos de “mapeo retrospectivo”, que hacía énfasis a las soluciones que los burócratas locales daban a los problemas que se les presentasen, y “mapeo prospectivo”, que hace referencia al hecho de que los hacedores de política (altas autoridades gubernamentales) consideran los recursos disponibles y los instrumentos de política para el cambio en la política. (Pülzl y Treib 2007, 95).

Paul Sabatier, otro autor famoso por sus estudios de política pública, y encasillado previamente en la categoría *top-down*, desarrolló también una estructura conceptual híbrida sobre la implementación. Específicamente desarrolló junto con Jenkins-Smith el denominado “marco de defensa de las coaliciones” o *advocacy coalition framework* (ACF). Este marco de análisis, rechaza la concepción de las políticas como etapas y considera a la política como un todo. El ACF tiene elementos tanto de las teorías *top-down* como de las *bottom-up*, ya que por un lado el análisis de la política inicia con el reconocimiento de un problema social por parte de las autoridades, y luego se diseñan tanto los objetivos como los instrumentos de la política, pero en base a las necesidades y reclamos de los autores involucrados que generalmente pertenecen a redes de actores y grupos de interés. Este marco permite tratar mejor los temas relacionados al “cambio de la política”.

Aaron Wildavsky, quien había trabajado con Pressman en su famoso libro “*Implementation*”, con el que se lo había catalogado como un autor *top-downer*, se inclinó del mismo modo hacia los estudios híbridos de la implementación. Junto con Geandoménico Majone establecieron un modelo teórico en el que conciben a la implementación como un proceso de evolución. Esta concepción inicia con los insumos provistos por las autoridades centrales, pero conociendo de antemano que estos serán cambiados con el pasar del tiempo (Pülzl y Treib 2007, 96), debido a una fuerza de aprendizaje social. Dicho de otro modo, el plan de implementación se irá cambiando conforme los resultados periódicos que de este se deriven.

Winter (1990) también ha aportado a las teorías mixtas. Su postulado es considerar al proceso de la política pública como etapista, pero resaltando la influencia o impacto que tiene la formulación en la implementación. (Pülzl y Treib 2007, 96).

Por su parte, los autores Goggin, Bowman, Lester, y O’Toole (1990), trataron de cerrar las brechas entre los enfoques *top-down* y *bottom-up* desarrollando una concepción híbrida en la que sugieren que el proceso de implementación abarca el hecho de que los implementadores son actores políticos en su propio derecho, y que los resultados de su esfuerzo vincularon complicadas negociaciones con las autoridades centrales. (Pülzl y Treib 2007, 96).

Otro autor importante de las teorías híbridas es Scharp (1978), quien concibió a la implementación como un proceso en el que la consecución de los objetivos de la política, impuesto por autoridades centrales, depende de la interacción de una multitud de actores con intereses y estrategias particulares. (Pülzl y Treib 2007, 96).

1.3. Las configuraciones políticas de la implementación

Con el fin de alcanzar las condiciones operativas para la implementación, varios autores han reconocido la necesidad de especificar diferentes formas de organización de la administración pública. Estas formas se relacionan con medidas gubernamentales. (Hill y Hupe 2009, 176).

Matland (1995; citado en Hill y Hupe 2009, 176-177) sugiere un enfoque general para reconocer el tipo de implementación que se daría de acuerdo a las características de las políticas a ser implementadas. Este modelo se basa en la confrontación de dos variables cualitativas, “grado de ambigüedad de la política” y “nivel del conflicto de la política”. Ambas variables tienen las categorías “alto” y “bajo”. A continuación, se presenta el esquema de Matland (1995) denominado “análisis del impacto del conflicto y la ambigüedad sobre la implementación” (tabla 2).

Tabla 2. Análisis del impacto del conflicto y la ambigüedad sobre la implementación

	Bajo conflicto	Alto conflicto
Ambigüedad baja	Implementación administrativa Recursos Una actividad donde existe un objetivo sencillo generalmente compartido	Implementación política Poder Una actividad sencilla pero fuertemente impugnada
Ambigüedad alta	Implementación experimental Condiciones contextuales Una compleja política donde los mecanismos de causa-efecto son poco comprendidos	Implementación simbólica Fuerza de la coalición Respuesta a una demanda de la política, donde no existe una fuerza de coalición ni claridad sobre lo que puede ser alcanzado

Fuente: Adaptado de Matland (1995, 160), citado en Hill y Hupe (2009, 177)

Conforme lo señala la tabla precedente, cuando existe un bajo nivel de conflicto y un bajo nivel de ambigüedad en la política a ser implementada, se crea el escenario propicio para ejecutar una “implementación administrativa”. Para Matland una implementación administrativa es aquella donde existen las condiciones para un proceso de decisión racional, es el entorno ideal para la aplicación de un enfoque *top-down*. (Hill y Hupe 2009, 177).

La “implementación política”, es aquella situación en la que los resultados de la implementación son decididos por el poder (Hill y Hupe 2009, 177). La definición anterior implica el hecho de que las altas autoridades gubernamentales intervienen con gran poder en la implementación para la consecución de los resultados de la política, dado que el escenario está condicionado por un alto conflicto (que puede ser entre la sociedad y los implementadores) y baja ambigüedad (no se conoce por parte de los implementadores todos los aspectos inherentes a la política que se pretende poner en acción).

En el escenario en el que se presentan un nivel bajo de conflicto y un alto grado de ambigüedad se ejecuta una “implementación experimental”. Este tipo de implementación es aquella donde el ambiente influencia los resultados de la política. En otras palabras, si la institución implementadora sufre de problemas organizacionales y su entorno no es propicio para la fluidez de un proceso de implementación, los resultados no van a darse conforme a lo esperado. Bajo este escenario los enfoques *bottom-up* cobran gran importancia. (Hill y Hupe 2009, 177).

Finalmente, cuando existe un escenario con alto grado de conflicto y alto grado de ambigüedad se da una “implementación simbólica”. En la implementación simbólica la fuerza de las coaliciones, particularmente en el nivel local tiende a determinar los resultados de la política. (Hill y Hupe 2009, 177). El término “simbólico” es porque el poder gubernamental no está presente con gran fuerza, sino más bien el de la sociedad a través de las coaliciones o comunidades de acción.

El esquema de Matland (1995) es importante porque contribuye al entendimiento de las acciones a tomar, dada la existencia de un determinado escenario político. De este modelo puede deducirse que cuando existen niveles de ambigüedad altos por parte del gobierno los enfoques *bottom-up* son los más acordes para emplear; mientras que cuando existen niveles de ambigüedad bajos, los enfoques *top-down* son más viables.

Dicho lo anterior, es de nuestro interés ahora, conocer como los marcos teóricos institucionales nos permiten entender el origen, desarrollo, y consecuencias de las fallas de implementación de una política pública.

2. La incidencia de los marcos institucionales en el análisis de las fallas de implementación

La selección de un enfoque institucional para el análisis de políticas públicas, y concretamente para el análisis de las fallas de implementación acarrea las siguientes cuestiones: ¿por qué elegir un enfoque institucional en lugar de uno cognitivo o uno racionalista?, ¿por qué se requiere de una explicación institucional?, ¿cuáles son las ventajas que presenta con respecto a los otros dos enfoques?, ¿Cuál es su alcance explicativo?, y ¿cuáles son sus limitaciones? En las siguientes líneas contestaré estas preguntas proporcionando bases teóricas que respalden la selección del neoinstitucionalismo como el mejor enfoque para analizar una política multinivel y de compleja implementación.

He seleccionado al institucionalismo como enfoque analítico en virtud de su poder explicativo. Como es de común conocimiento, tanto el institucionalismo, como su versión mejorada, el neoinstitucionalismo, consideran que son las instituciones las que determinan la forma de proceder de los individuos y por ende el accionar social. Esto significa que las elecciones y decisiones que las personas toman en su vida cotidiana se enmarcan dentro de las instituciones, limitando y definiendo su comportamiento.

Una explicación institucional es necesaria, dado que las instituciones están presentes en todos los ámbitos de nuestras vidas, el social, el económico, el político, etc.; y cada día con nuestro accionar las reforzamos o las socavamos. Así pues, “institución” implica un término multifacético usado para referirse a un fenómeno social en muchos y diferentes niveles. Ejemplos de instituciones son los códigos informales de conducta, los contratos escritos, las organizaciones complejas, los matrimonios, los mercados, los medios de comunicación, entre otros. (Lowndes y Roberts 2013, 3).

Si extrapolamos esta concepción al ámbito político – administrativo, donde los individuos tomadores de decisiones son actores políticos que a su vez deben relacionarse con otros actores demandantes de soluciones públicas; y siendo ambos grupos de actores miembros de varias y diferentes instituciones; entenderemos por qué las políticas públicas se diseñan e implementan en determinado sentido, y a la vez, por qué se dan las fallas de implementación.

En este sentido, debe entenderse el concepto de institución en los siguientes términos: “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (Peters 2003, 51). Vale anotar que, el neoinstitucionalismo es conocido también como “institucionalismo normativo” (Peters 2003, 46).

Una de las principales características del neoinstitucionalismo, que tal vez signifique su principal poder explicativo, a la vez que su ventaja sobre los otros dos enfoques teóricos (cognitivismo y elección racional), es su “condición social determinante del comportamiento” o su forma de organización social (William 1983, 169; citado en Lowndes y Roberts 2013, 3). Este es un atributo que tienen las normas para poder ser compartidas y entendidas por muchos individuos, y al mismo tiempo formar corredores y restricciones para la acción de los actores políticos (Ortíz 2005, 53). Dicho de modo diferente, las normas, reglas, valores, rutinas, costumbres e ideologías, que conforman las instituciones son compartidas en pensamiento y acciones por muchas personas.

Lo anterior es importante porque “las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales” (Peters 2003, 67). Es de este modo que el neoinstitucionalismo se diferencia de modo sustancial del racionalismo, por ejemplo, el cual entiende las decisiones de política pública bajo una concepción individualista y utilitarista.

Es esta característica social la que hace atractivo al neoinstitucionalismo para poder ser aplicado a la cuestión social y específicamente a las políticas públicas; puesto que el problema que va a ser atendido por una política pública, debe ser concebido en torno a las mejores instituciones, en una suerte de lógica de lo adecuado, “que define qué comportamiento es adecuado para los miembros de la institución y cuál no lo es” (Peters 2003, 59).

El institucionalismo normativo ha recibido muchas críticas, la mayoría de ellas provienen de su principal rival teórico, el institucionalismo de elección racional, cuyos representantes ponen en duda el alcance explicativo de las instituciones y mencionan que su mayor limitación es la interpretación diferente de las normas, valores, culturas, etc., por parte de los miembros de una organización. Al existir muchas y variadas instituciones, los individuos que son miembros de ellas tienden a entenderlas de distintas maneras y en consecuencia su influencia sobre el comportamiento es diversa también (Peters 2003, 53).

De acuerdo a Roth (2010, 34), el neoinstitucionalismo es un marco analítico de políticas públicas que “se centra en el estudio de las instituciones, considerándolas como un determinante esencial de los comportamientos individuales, de la acción colectiva, y, por lo tanto, de las políticas públicas”; mientras que para Elinor Ostrom (2005, 03) las instituciones son “medios (o prescripciones) usados por los seres humanos para organizar todas las formas de interacciones estructuradas, incluyendo a aquellas inscritas en la familia, vecindarios, mercados, [...], y gobiernos en todas las escalas” (citado en López y Parra 2010, 128).

Debe resaltarse que si existe un enfoque neoinstitucionalista es porque previamente existió un enfoque institucionalista. El enfoque institucionalista o tradicional se centraba en el estudio de los entes políticos administrativos (Roth 2007, 37), tales como la legislatura, el sistema político, el Estado, o la empresa. (March y Olsen 1984, 734; Parsons 1995; citado en Roth 2010, 34).

El enfoque institucional clásico se enfocaba en el análisis de las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información (Roth 2007, 37), pero únicamente de las instituciones formales, como las mencionadas previamente, dejando a un lado las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes (Roth 2007, 37), que representan a las instituciones informales.

En este sentido, March y Olsen (1984, 735) mencionan que el concepto de “institución” en el enfoque tradicional o institucionalismo ha sido representado por cinco ámbitos teóricos básicos, de modo que un análisis institucional tiene las siguientes características: (a) contextual, porque mira a las políticas como una parte integral de la sociedad; (b) reduccionista, porque mira a los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas de los comportamientos individuales; (c) utilitarista, porque mira a la acción como el producto de

intereses propios calculados; (d) funcionalista, porque ve a la historia como un mecanismo eficiente para alcanzar equilibrios singularmente apropiados; y (e) instrumentalista, porque está inclinado a definir la toma de decisiones y la asignación de recursos como las preocupaciones centrales de la vida política.

Por su parte, el enfoque neoinstitucional sí incluye los ámbitos que el análisis institucional descuidó. Es así que, en el ámbito contextual el neoinstitucionalismo se inclina más a diferenciar la política del resto de la sociedad; en el ámbito reduccionista el neoinstitucionalismo se inclina a atribuirse los resultados de las políticas de las estructuras organizativas y las normas de conducta apropiada; en el ámbito utilitarista ve como los actores políticos responden a las obligaciones y deberes; en el ámbito funcionalista se preocupa por las posibilidades de una adaptación correcta y la unicidad en el desarrollo histórico; y finalmente, en el ámbito instrumentalista, pone énfasis en las formas en que la vida política se organiza en torno al desarrollo del sentido a través de símbolos, rituales y ceremonias. (March y Olsen 1984, 735).

Debe aclararse que, en el neoinstitucionalismo el concepto de instituciones tiene un alcance más amplio, ya que no solo considera como instituciones al Estado, la empresa privada e instituciones públicas (instituciones formales), sino que también incluye a las normas, los valores, las reglas en juego, las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes (institucionales informales).

El neoinstitucionalismo no es un enfoque teórico que constituye un único cuerpo de pensamiento (Hall y Taylor 1996, 936), de hecho, su poder explicativo de fenómenos políticos se debe a su carácter ecléctico. Es por ello que académicos de diferentes tradiciones intelectuales se han inclinado hacia la vertiente neoinstitucional, validando su poder explicativo y uso en campo, así como defendiendo e interpretando a su manera el significado de “institución”. De esta forma, autores como Peter Hall (1996), Guy Peters (1999), y Lowndes y Roberts (2013), han descubierto diferentes taxonomías de institucionalismos. Por ejemplo, para Hall son tres, para Peters, siete, y para Lowndes y Roberts, nueve⁹. (Lowndes y Roberts 2013, 29-31).

⁹ Institucionalismo normativo, Institucionalismo de la elección racional, Institucionalismo histórico, Institucionalismo empírico, Institucionalismo internacional, Institucionalismo sociológico, Institucionalismo de

Sin embargo, Lowndes y Roberts (2013, 30) comentan que están de acuerdo en que la mayoría de los autores institucionalistas han establecido un esquema en el que son tres las principales ramas que dominan este campo, a saber: el neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo económico/de la elección racional¹⁰ y neoinstitucionalismo sociológico. En este sentido, a continuación, se detallan los aspectos principales de estas corrientes:

2.1. Neoinstitucionalismo histórico

Este enfoque define a las instituciones como “procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales que están incrustadas en la estructura organizacional de la política” (Hall y Taylor 1996, 938). Es un enfoque que privilegia al Estado y a sus instituciones como la variable principal de análisis en una perspectiva de largo plazo (Roth 2010, 35).

Según Hall y Taylor (1996, 937-938), el neoinstitucionalismo histórico concibe a la organización institucional como el principal factor estructurante del comportamiento colectivo y generador de los resultados políticos; hecho por el cual, tiende a asociar a las instituciones con organizaciones formales y sus reglas o convenciones.

Son cuatro las características del enfoque neoinstitucional histórico: (1) el hecho de conceptualizar la relación entre instituciones y comportamiento individual en términos relativamente amplios; (2) enfatizar las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de instituciones; (3) la tendencia a tener una visión del desarrollo institucional que enfatiza la “dependencia del sendero”¹¹ y de consecuencias involuntarias; y (4) la existencia

redes, Institucionalismo constructivista o discursivo, e, Institucionalismo feminista. Véase: Lowndes y Roberts 2013, 31.

¹⁰ Roth (2010), considera que el neoinstitucionalismo económico y el institucionalismo de la elección racional (*rational choice institutionalism*) son dos vertientes teóricas diferentes. En contraste, autores como Hall y Taylor (1996) piensan que ambos términos pueden ser tratados con un alto grado de semejanza. Sin embargo, estos autores recalcan que sí existe una diferencia entre ambos términos y menciona que el neoinstitucionalismo de la elección racional pone más énfasis en la interacción estratégica; mientras que el neoinstitucionalismo económico pone más énfasis en los derechos de propiedad, rentas y selección de mecanismos competitivos. (Hall y Taylor 1996, 936). Para fines de la presente investigación, los conceptos de neoinstitucionalismo económico y neoinstitucionalismo *rational choice* serán considerados como términos análogos.

¹¹ De acuerdo a Roth (2010, 35), el concepto de la dependencia del sendero describe la existencia de movimientos cumulativos que cristalizan los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias a una política pública o subsistema particular. Situación que va a determinar con más fuerza un camino específico para la acción pública. En otras palabras, la herencia institucional y política pesa sobre la elección de la acción pública.

de una preocupación especial para integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores, como las ideas, para poder obtener resultados políticos (Hall y Taylor 1996, 938).

Respecto a la primera característica, el neoinstitucionalismo histórico, explica la relación instituciones (formales) – conducta de los individuos, en base a dos conceptos, el “enfoque del cálculo” y el “enfoque cultural”. Cuando las instituciones proveen a los individuos de información certera y relevante sobre el comportamiento presente y futuro de otros individuos (mecanismos para el cumplimiento de los acuerdos, penas por deserción de la institución, etc.), con el objeto de condicionar su conducta (Hall y Taylor 1996, 939), es decir, los hace pensar en buscar las mejores alternativas en virtud de los escenarios dados; estamos ante un caso de enfoque del cálculo.

Por el contrario, si dadas las circunstancias, los individuos tienden a establecer rutinas o patrones familiares de comportamiento con el objeto de conseguir sus objetivos, es decir, interpretan las instituciones y eligen un curso de acción determinado, más por su propia satisfacción que por maximizar su utilidad (Hall y Taylor 1996, 939); vivimos un enfoque cultural.

La segunda característica del neoinstitucionalismo histórico, básicamente se refiere al hecho de que las instituciones tienden a proveer mayor acceso al proceso político de toma de decisiones a unos grupos o intereses, mientras que a otros no les da la misma accesibilidad. En tercer lugar, el desarrollo institucional, es visto por el neoinstitucionalismo histórico como una situación “sendero dependiente”, es decir que, las características contextuales del pasado condicionarán los escenarios presentes en asuntos de política; esto porque las instituciones, que aquí son consideradas como organizaciones, generalmente son persistentes en su forma y objetivos en el tiempo. Finalmente, la característica cuarta, se orienta a analizar la participación de otros aspectos, a más de las instituciones, en la construcción de la vida política, por ejemplo, las ideas y creencias. Es así que el neoinstitucionalismo histórico no se autocalifica como el único talante explicativo (Hall y Taylor 1996, 940-942).

El neoinstitucionalismo histórico entiende a la implementación de política desde un aspecto muy general y variado. Aquí la implementación puede ser desde una cuestión administrativa, donde una vez tomada la decisión solo se precede a ejecutar; hasta una situación dependiente

de situaciones del pasado (dependencia del sendero), donde no hay mayor interacción institución – actores. Así como también, pudiera presentar hasta cierto punto una calidad cognitiva, ya que permitiría la presencia de ideas y creencias en el análisis. Este enfoque presentaría un escenario muy inestable de los resultados políticos.

2.2. Neoinstitucionalismo de la elección racional

La teoría económica clásica dio origen a la escuela de la elección racional como enfoque explicativo de los fenómenos económicos, políticos y sociales en general. Sus fundamentos teóricos básicos postulan la existencia de un hombre económico u *homo oeconomicus* (Ortíz 2005, 54), el cual se asume que además es racional y egoísta. Así mismo, se presupone que este ser social tiene conocimiento de los aspectos relevantes de su entorno, el cual, si bien no es absolutamente completo, es al menos impresionantemente claro y voluminoso (Simon 1955, 99).

Al mismo tiempo, tiene un sistema bien organizado y estable de preferencias; habilidades computacionales que lo habilitan para calcular los alternativos cursos de acción que tiene disponibles, los cuales le permitirán alcanzar los más altos puntos en su escala de preferencias (Simon 1955, 99); ausencia de costos de transacción; espacios libres de instituciones; agregación mecánica de las transacciones individuales; y formación permanente de equilibrios en el mercado (Ortíz 2005, 64).

Sin embargo, este enfoque fue fuertemente criticado por la inflexibilidad de sus postulados, muchos de los cuales eran prácticamente utópicos, además de que presentaban dificultades para explicar por qué los individuos cooperan y por qué se producen resultados ineficientes. Considerando aquello, se vio la necesidad de humanizar al *homo oeconomicus* a través de las restricciones institucionales al comportamiento de los individuos. (Ortíz 2005, 64).

En este sentido, autores como North (1992, 69) mencionan que en la teoría económica clásica las instituciones no tenían ninguna importancia, porque “en un mundo de completa información, no se necesita de instituciones” (citado en Ortíz 2005, 54). Sin embargo, la corriente neoinstitucional de elección racional va más allá y reivindica la posición de las instituciones, al considerarlas como efectos estabilizadores que hacen predecible la conducta y con ello posibilitan la interacción entre actores políticos (citado en Ortíz 2005, 54).

Su premisa principal es que el individuo u agente no se adapta a las instituciones existentes sino más bien a las instituciones que pretende cambiar, con el fin de facilitar la consecución de los intereses con mayor efectividad. (Roth 2007, 39).

De acuerdo a Hall y Taylor (1996, 944-946), son cuatro los elementos que caracterizan al enfoque neoinstitucionalista de elección racional, estos son: (1) el empleo de un conjunto característico de supuestos de comportamiento, gustos o preferencias que están organizadas instrumentalmente para lograr un objetivo determinado; (2) el hecho de ver a las políticas como un conjunto de dilemas de acción. Estos dilemas de acción, son instancias donde los individuos actúan para maximizar la consecución de sus propias preferencias; (3) el rol de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos, esto significa que, la conducta de los actores no es dirigida por fuerzas históricas, sino más bien por un cálculo estratégico, el cual será profundamente afectado por las expectativas que los actores tienen sobre cómo se comportarán los demás individuos; y (4) el hecho de haber desarrollado un enfoque distintivo para el problema de explicar cómo se originan las instituciones.

El problema principal que presenta este enfoque radica en el hecho de que descuida, o no explica de manera adecuada, otros factores estructurales y culturales que distorsionan tanto las preferencias de los individuos, así como sus decisiones, por ejemplo, las acciones de solidaridad, la alta estandarización de los objetivos, entre otros (Ortíz 2005, 54).

Aquí la implementación se entiende como una situación de extrema interacción entre actores políticos e interesados, en la que cada grupo vela por sus propios intereses, y producto de ello, las fallas pueden aparecer, por ejemplo, en el caso de desacuerdos o por no alcanzar la máxima utilidad esperada de una decisión.

2.3. Neoinstitucionalismo sociológico

El neoinstitucionalismo sociológico es una corriente teórica que se originó dentro del sub campo de la teoría organizacional (Hall y Taylor 1996, 946). En este sentido, Roth (2010, 36) menciona que “la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural,

parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades”. Es de este modo, que se considera análogamente a los factores culturales como instituciones.

Hall y Taylor (1996, 947-949), plantean tres características distintivas del neoinstitucionalismo sociológico con respecto a los otros tipos de neoinstitucionalismo, estas son: (1) la tendencia a definir instituciones más ampliamente que los politólogos, es decir, no solo incluyen a reglas formales, procedimientos o normas, sino también sistemas de símbolos, guiones cognitivos y plantillas morales que proveen los “marcos de significado” que guían la acción humana. Lo anterior implica que este marco conceptual redefine a la “cultura” como “instituciones”; (2) un distintivo entendimiento de la relación entre instituciones y acción individual, las cuales siguen el enfoque cultural (descrito previamente), pero muestran algunos matices característicos. Aquí, las instituciones influyen el comportamiento de los individuos, especificando lo que deben hacer y cómo deben actuar en un contexto dado, es lo que se conoce como *logic of appropriateness* o “lógica de lo adecuado”; y, (3) el enfoque distinto para explicar cómo las instituciones emergen y cambian. De manera particular, el enfoque sociológico neoinstitucional determina que el cambio institucional se debe a la adopción de un amplio ambiente cultural.

La lógica de lo adecuado

La lógica de lo adecuado es un concepto de James March y Johan Olsen, que hace referencia a la perspectiva de interpretación que se tiene respecto de una acción humana. Básicamente, menciona que las instituciones definen qué comportamiento es adecuado para sus miembros, y cuál no lo es (Peters 2006, 59). Esta acción debe ser socialmente definida como normal, verdadera, razonable, natural, correcta o buena, para una situación determinada y relevante. (March y Olsen 2006, 689-690).

La concepción de lo adecuado, se basa en reglas, las cuales constituyen principios de conducta humana respecto a una situación en particular, tales como: actitudes apropiadas, comportamientos, códigos, sentimientos o preferencias. En este sentido, se llama generalmente a estas acciones como “reglas de acción”. Las reglas de acción están basadas en roles e identidades, experiencia, conocimiento experto, intuición, mejores prácticas y congruencia. (March y Olsen 2006, 690).

Una forma de ver el concepto de la lógica de lo adecuado en práctica, se presenta cuando los humanos decidimos efectuar acciones razonadas, que respondan a tres elementales preguntas: (1) ¿qué tipo de situación es esta?, (2) ¿qué tipo de persona soy yo?, y (3) ¿qué hace una persona como yo, en una situación como esta? (March y Olsen 1989; 2006, 690).

March y Olsen (2006, 691) permiten interpretar que el concepto de lógica de lo adecuado es extensible al campo de la vida política democrática, la cual está ordenada por las instituciones. Para ellos, una institución es una colección relativamente estable de reglas y prácticas, incrustadas en estructuras de recursos (organizacionales, financieros, capacidades del personal, y estructuras de significado que explican y justifican el comportamiento) que hacen posible la acción, los roles, las identidades y pertenencias, los propósitos comunes, y las creencias causales y normativas. (March y Olsen 1995; 1989).

Bajo esta perspectiva, las instituciones son las que controlan las reglas de acción para cada situación en particular. Mientras una institución sea más estable, definida, y provea directrices claras, mucho mejor será la relación existente entre las reglas de acción y las políticas emitidas por la institución. (March y Olsen 2006, 693).

Peters (2006, 59), afirma que para que la lógica de lo adecuado sea eficaz, debe existir cierta forma de imposición. Es así que, las instituciones presionan a sus miembros en orden a que se sometan a tales normas. Si trasladamos este concepto al campo político, veremos que los actores no tienen mucho poder de maniobra, sino únicamente dentro de esa estructura (la cual es simbólica, ya que el neoinstitucionalismo sociológico es muy cultural), y eso determina que la implementación de las políticas esté muy condicionada por esta normativa. Es decir, aquí la implementación es entendida como una cuestión predecible y con pocas alternativas de variación ante los problemas, ya que se siempre escoger la opción más adecuada, la cual generalmente ya está construida por la misma institución.

De hecho, lo anterior representa una de las críticas que los detractores de este enfoque efectúan contra él, puesto que al poner tanto énfasis en el rol de las instituciones y en la lógica de lo adecuado, se ha eliminado totalmente la toma de decisiones del proceso (Dowding 1994, p. III; citado en Peters 2006, 65). Así mismo, mencionan que el concepto de institución bajo este enfoque, es muy amplio y a la vez vago.

Si bien cada enfoque tiene sus pros y contras, y tomando en cuenta lo expuesto en los acápites precedentes, se ha considerado que aquel que podría explicar de mejor manera, por qué se ha llevado de determinada forma la implementación de la política pública de seguridad ciudadana, y, en consecuencia, por qué se han generado fallas en ella, es el neoinstitucionalismo sociológico.

El lector se preguntará ¿por qué el neoinstitucionalismo sociológico de entre los tres tipos de neoinstitucionalismo? Pues bien, la razón es que este enfoque supera la concepción histórica y, la de elección racional, en la relación entre instituciones y acciones; ya que va más allá del entendimiento determinista de las instituciones como consecuencias del pasado (*path dependence*), o de la idea de que los individuos juegan un rol estratégico – calculador para sumarse a determinada institución y de ella obtener beneficios.

Así pues, entender que las instituciones son cuestiones culturales y concebidas por el entorno, en orden a ejecutar la acción más adecuada en un determinado contexto político, es la solución para entender nuestro problema de fallas de implementación. Si bien los detractores del neoinstitucionalismo sociológico pregonan que bajo este marco no existe una participación activa de los actores, se puede decir que ésta, representa una argumentación muy simple, ya que no debe olvidarse, que las instituciones siempre son elegidas por los actores tanto para adherirse a ellas, como para ejecutarlas.

Lo anterior, implica que los actores, teniendo estructuras o rangos de elección fijados, van a elegir aquellas instituciones que representen la solución ante un determinado contexto problemático, pero que, a la vez, sean congruentes con sus propios valores personales (éticos y/o profesionales). Es decir, los actores sí eligen que normas seguir, y cuáles no. De este modo, se puede asegurar una verdadera interacción entre actores y entorno cultural, que dará como resultado acciones estatales (políticas públicas) para afrontar un problema social.

Llegados a este punto, podemos entender que las fallas de implementación no representan solamente un momento administrativo de la política, sino que implican también una etapa en la que se definen roles y relaciones de poder (como ha sido mencionado previamente, esto es explicado por el neoinstitucionalismo sociológico).

Pero, dado que la implementación de una política no tiene sentido alguno sin algo que implementar, son precisamente los instrumentos de política, aquellos elementos que condensan esas relaciones de poder, y que, a la vez, son entendidos como instituciones en un contexto sociológico.

Luego de haber explicado los fundamentos de los tres neoinstitucionalismos dominantes, se presentan a continuación, las características claves de cada uno de ellos con el objeto de que sean diferenciados por el lector y/o analista de políticas públicas. (tabla 3)

Tabla 3. Las tres principales ramas del institucionalismo: características claves.

	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo de la elección racional	Institucionalismo histórico
Definición de institución	Convenciones culturales, normas, marcos cognitivos, prácticas (Scott 2008).	“Las reglas del juego en una sociedad” (North 1990).	“Procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones” (Hall 1986).
Objetos claves de estudio	Campos organizacionales, movimientos sociales, difusión de instituciones.	Elecciones individuales y resultados, problemas de acción colectiva, escenarios de juegos.	Política nacional y élites del poder, los senderos divergentes y “las variedades del capitalismo”.
Énfasis teórico	El contexto cultural e institucional por y para la formación de la agencia.	Las instituciones para crear estabilidad y frenar los peores excesos de la agencia.	El contexto histórico e institucional por y para la formación de la agencia.
Supuestos teóricos	Los actores siguen las normas y convenciones o “lógicas de lo adecuado” (March y Olsen 1989).	Los actores calculan el mejor curso de acción para perseguir sus intereses, dentro de un marco institucional (Ostrom 1986)	Una combinación de lógica cultural y cálculo (Hall y Taylor 1998).
Métodos comunes	Casos de estudio, descripciones “gruesas”, metodologías interpretativas.	Modelos de prueba, uso de datos cuantitativos, experimentos de laboratorio y de campo.	Casos históricos, seguimiento de procesos, análisis comparativo nacional cruzado.
Horizontes temporales	El pasado reciente y el futuro.	El presente y el futuro inmediato.	Largo plazo en el pasado.
Visiones sobre el cambio	El cambio como “institucionalización” (Scott 2008), incluyendo la imitación, la adaptación y la reutilización de las instituciones existentes.	El cambio es deseado por los actores, con énfasis en el diseño consciente, el ajuste racional, la negociación y el juego.	El cambio como un contexto altamente específico, con énfasis en los momentos formativos y la dependencia del sendero (equilibrio puntuado).
Significado del compromiso	Grupos relativamente impotentes movilizados dentro de un entorno interno conformado por organizaciones de los sectores público y privado.	Grupos comunitarios y empresariales diseñan sus propias instituciones sin la colaboración de actores del gobierno central.	Grande grupos y coaliciones de actores empoderados bloquean o promueven reformas institucionales para sus propios intereses.

Prosiguiendo con nuestro análisis, nos interesa ahora poner énfasis en la aplicación de estos instrumentos de política pública o “instrumentación” (enfoque de nivel *micro*), con el objeto de evidenciar la formación de conflicto entre los actores, y de esta manera explicar la generación de fallas de implementación.

3. La instrumentación como metodología de análisis de implementación de políticas

Como se ha mencionado en la introducción de este trabajo de investigación, es de mi interés entender el fallo de las políticas públicas mediante el análisis de coherencia entre objetivos y medios. Dado que los medios de una política están representados por los instrumentos, el estudio de estos o “instrumentación”, que a continuación se presenta, constituye el camino para explicar la divergencia entre lo que se planteó como objetivo de política y lo que en realidad se ejecutó, es decir, la brecha de implementación.

El estudio de los instrumentos de política constituye en la actualidad otro sub campo disciplinar u orientación dentro de las *policy sciences*, denominado “enfoque instrumental” (De Brujin y Hufen 1998, 11). El enfoque instrumental tiene grandes resultados y es popular en ciertos períodos de tiempo, e ineficaz, así como impopular en otros. Las cualidades de eficacia y popularidad permiten determinar que los instrumentos no están condicionados a ciertos períodos de tiempo. (De Brujin y Hufen 1998, 11-12).

Otra característica interesante e importante del enfoque instrumental, es que no se ciñe a una única disciplina académica. Por el contrario, su aplicabilidad a varias ciencias permite el incremento del portafolio de elementos a ser empleados en la misión de ejecutar las políticas públicas.

Pero de forma concreta ¿qué es un instrumento? Según Hoogerwerf (1989) un instrumento es “todo lo que un actor usa o puede potencialmente usar para ayudar en la consecución de uno o más objetivos”. (citado en De Brujin y Hufen 1998, 13). Para Woodside (1998, 163), “los instrumentos de política se refieren a los diferentes medios que tienen disponibles los

gobiernos para intentar lograr algún objetivo”. En la misma línea, Salamon (2002) menciona que:

Los instrumentos de política son técnicas de gobernanza que, en un camino o en el otro, involucra la utilización de recursos estatales, o su limitación consciente, con el fin de alcanzar objetivos políticos. Ellos son los "instrumentos de gobierno" los mecanismos y técnicas que se utilizan para implementar o dar efecto a las políticas públicas. (citado en Howlett *et. al.* 2006, 130).

3.1. Enfoques para el estudio de instrumentos de políticas: las cuatro escuelas

Linder y Peters (1998, 36) sugieren la existencia de cuatro escuelas para el estudio de los instrumentos de política, a saber: la escuela instrumentalista, la escuela procedimentalista, la escuela contingentista y la escuela constitutivista.

La escuela “instrumentalista”, se caracteriza porque sus partidarios respaldan un selecto grupo de instrumentos a los que ellos atribuyen todo el poder (Linder y Peters 1998, 36). Según esta visión, los instrumentos han sido seleccionados por el conocimiento de su funcionamiento interno, su efectividad probada y altamente plausible.

Adicionalmente, una de las propiedades más importantes de estos instrumentos es su causalidad predictiva, ya que de ellos se espera un limitado conjunto de posibles resultados efectivos ante circunstancias determinadas. La aplicación de estos instrumentos asegura un resultado expreso para un escenario problemático específico. La perspectiva instrumentalista convierte el fallo de la política pública en éxito. (Linder y Peters 1998, 36).

La selección de los instrumentos en la escuela instrumentalista obedece a un comportamiento racional. Aquí no se selecciona instrumentos influenciados por la política, sino por el contrario, el aspecto técnico es el que determina la selección de los mismos.

La segunda escuela de estudio de instrumentos es la denominada “procedimentalista”. Esta se caracteriza por ser opuesta a los postulados de la escuela instrumentalista. En primer lugar, los procedimentalistas rechazan la propiedad de aplicabilidad universal de los instrumentos, es decir, el hecho de que uno o un conjunto de instrumentos sirvan en circunstancias dadas y

produzcan resultados determinados. Para ellos, en contraste, para cada problema concreto un instrumento específico debe aplicarse.

Por otro lado, la selección de instrumentos bajo esta visión se efectúa en virtud de un proceso dinámico de adaptación (Browne y Wildavsky 1983; citado en Linder y Peters 1998, 38) más que por una estricta determinación técnica. Esto implica que, de acuerdo al problema específico, un instrumento considerado como malo puede tener un resultado positivo para una política. Entonces, previo a una aplicación de los instrumentos no existe el instrumento bueno y el instrumento malo, todo depende de su aplicación y las circunstancias en la que ha sido utilizado para poder calificarlo.

Para los “procedimentalistas”, las políticas son el núcleo de la investigación y los instrumentos son un aspecto periférico. Los estudios de instrumentos, por tanto, se convierten en una investigación no de los instrumentos *per sé*, sino más bien del proceso mediante el cual se modifica una problemática y en la que estos representan las herramientas para el cambio. Es importante recalcar, que los procedimentalistas colocan un énfasis substancial en el rol de la implementación y en el estudio de los instrumentos en la implementación, más que en las fases de formulación del proceso de política pública. (Linder y Peters 1998, 39).

La escuela “contingentista”, es la tercera corriente de estudios de instrumentos de política pública. De acuerdo a Bobrow y Dryzek (1987) y Dunn (1998) esta escuela “corresponde más estrechamente a una visión tradicional de planificación social en la que los instrumentos deben ser elegidos acorde a cuan bien sus características de rendimiento, satisfagan los requerimientos de una problemática particular”. (citado en Linder y Peters 1998, 39).

El contingentismo constituye una corriente híbrida, ya que contiene aspectos tanto de la escuela instrumentalista como de la procedimentalista. Por un lado, se enfoca en la selección de la mejor herramienta posible mediante métodos racionales, y por otro lado, trata de adaptar o emparejar la mejor herramienta al escenario problemático al que se enfrenta la política pública. De manera concreta, se puede decir que esta perspectiva considera el contexto y la herramienta, a fin de dar solución a la problemática de la política pública.

La cuarta escuela de estudios de los instrumentos de política pública se llama “constitutivista”. Esta escuela tiene un alcance mayor que la corriente contingentista, ya que

postula que además de conocer todas las particularidades de un contexto (problema de política) que origina la elección de un instrumento de política, es necesario atender los significados subjetivos del mismo. (Linder y Peters 1998, 40).

La subjetividad que se menciona en el concepto anterior, implica no solo aspectos no instrumentales como la importancia simbólica o ética, sino que también las características instrumentales cuyas interpretaciones y significados son mediadas por valores y percepciones. En este sentido, según Steinberger (1980) y Forester (1985) las herramientas o instrumentos de política, bajo la visión de esta escuela, “representan una forma práctica de construcción social cuyo significado y legitimidad es constituida y reconstituida con el pasar del tiempo” (citado en Linder y Peters 1998, 40-41).

Como se puede observar, la principal diferencia del enfoque constitutivista respecto del enfoque contingentista, es su característica “subjetiva” o “cognitiva”, ya que se basa en creencias y percepciones. Dicho de otro modo, en la perspectiva constitutivista, se debe conocer bien el contexto y las herramientas posibles a utilizar, sin embargo, la selección del instrumento de política, conlleva un proceso más cognitivo que racional.

Lo dicho hasta el momento, así como otras características de las escuelas de pensamiento de instrumentos de políticas públicas, se resume en la siguiente tabla. (tabla 4).

Tabla 4. Escuelas de análisis de los instrumentos de política pública

Escuelas	Factor clave de éxito	Modelos de evaluación	Relación con la política
Instrumentalismo	Atributos del instrumento	Optimalidad bajo restricciones	El diseño excluye a la política
Procedimentalismo	Adaptación	Evolución de la conveniencia	Las políticas excluyen al diseño
Contingentismo	Bondad de ajuste	Emparejamiento de la herramienta a la tarea	El diseño forma a las políticas
Constitutivismo	Significado evocado	Interpretación de significados impugnados	Las políticas son diseño

Fuente: adaptado de Linder y Peters (1998, 43)

3.2. Relación entre objetivos y medios: Un modelo multinivel de composición de políticas públicas

En apartados previos he definido al fallo de implementación de una política pública como la divergencia entre sus fines u objetivos y sus medios o instrumentos implementados. Nótese

que esta definición tiene una característica intertemporal, puesto que relaciona dos momentos diferentes de la política, por una parte, la “definición”, que es una etapa en la que se determina la visión gubernamental respecto a una problemática, y por otra, la “ejecución” o implementación, donde se hace efectivo lo planeado.

En este contexto, Howlett y Cashore (2009, 38) han desarrollado un modelo que permite descomponer a una política pública en 6 elementos para su análisis¹². Así pues, el modelo distingue entre 3 tipos de visiones u objetivos de la política: los abstractos, conceptuales o de alto nivel; los operativos; y los de medidas específicas o configuraciones de política, y los relaciona con los fines y medios de la política.

De este modo, el modelo es útil no solo para analizar si un diseño de política ha sido correcto o en términos de Howlett (2009, 73) “exitoso”, sino también para realizar estudios y hacer seguimiento sobre el cambio de las políticas en el tiempo (Howlett y Cashore 2009, 38), y verificar posibles fallos de implementación en términos de la incongruencia entre objetivos y medios.

Así pues, en el escenario ideal en el modelo deberían cumplirse las siguientes tres condiciones: (1) que los fines, objetivos y metas¹³ de la política sean coherentes; (2) que las preferencias de implementación, las herramientas de política y sus configuraciones sean consistentes; y (3) que los fines de la política y las preferencias de implementación, así como los objetivos, herramientas de política, metas de política y las calibraciones de las herramientas de política sean también congruentes y convergentes. (Howlett 2009, 73).

¹² Técnicamente, este modelo analítico constituye una mejora de la tesis presentada por Peter Hall en el año 1993 en su texto “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”, en el que definió la composición de una política pública en 3 elementos de política, y profundizó sobre el cambio de política en el tiempo, con sus argumentos sobre los cambios de primer, segundo y tercer orden en las políticas públicas.

¹³ Existe un debate relacionado con el uso de las palabras “fin”, “objetivo” y “meta”, especialmente en las áreas de administración y proyectos; referente al significado y profundidad de cada término. Por otro lado, en el uso coloquial de estas palabras en el idioma español, y de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, todas estas constituyen sinónimos entre sí. Para los fines del presente documento se entenderá que existe una relación jerárquica y de profundidad entre cada término, siendo “fin” la palabra más amplia en su contexto y cuya significancia será “el motivo por el cual se hace algo, sumado a que es la forma de saber que hemos cumplido con el objetivo”. Por su parte, y en un segundo lugar, “objetivo” será el término para comprender “la visión de lo que queremos lograr, es decir, hacia donde nos dirigimos”. Tiene la característica temporal del largo plazo y es algo más general. Finalmente, y en un nivel micro, específico y de corto plazo, “meta” será la palabra análoga para saber “lo que queremos conseguir, es un objetivo específico”.

En tal sentido, a continuación se presenta el modelo multinivel de composición de políticas públicas (tabla 5) desarrollado por Howlett y Cashore (2009).

Tabla 5. Modelo de composición multinivel de una política pública

	NIVEL DE LA POLÍTICA		
	Abstracción de alto nivel	Nivel de operatividad del programa	Medidas específicas en el terreno
Finalidad de la política	<p>FINES</p> <p>¿Qué tipos de ideas generales gobiernan el desarrollo de la política?</p> <p><i>Fines generales y abstractos de la política</i></p> <p>La declaración más general a nivel macro de los objetivos del gobierno y sus ambiciones en un área específica de política</p> <p>[ejemplo: protección ambiental, desarrollo económico]</p>	<p>OBJETIVOS</p> <p>¿Qué política formalmente se logra direccionar?</p> <p><i>Objetivos operativizables de la política</i></p> <p>Las áreas específicas a nivel meso que se espera que las políticas aborden para alcanzar los objetivos de la misma</p> <p>[ejemplo: salvar el desierto o el hábitat de especies; incrementar los niveles de cosecha para crear trabajos de procesamiento]</p>	<p>CONFIGURACIONES</p> <p>¿Cuáles son los requerimientos específicos de política sobre el terreno?</p> <p><i>Metas específicas de la política</i></p> <p>Los micro requerimientos específicos, sobre el terreno, necesarios para lograr los objetivos de la política</p> <p>[ejemplo: consideraciones sobre el tamaño óptimo de diseño de los lechos de los arroyos de las zonas ribereñas, o niveles sostenibles de cosecha]</p>
	COMPONENTES DE LA POLÍTICA		
Medios de la política o herramientas	<p>INSTRUMENTOS LÓGICOS</p> <p>¿Qué normas generales guían las preferencias de la implementación?</p> <p><i>Preferencias generales de implementación de la política</i></p> <p>Las preferencias de largo plazo de los gobiernos, en términos de los tipos de dispositivos organizacionales a ser usados en el direccionamiento de los fines de la política</p> <p>[ejemplo: preferencia por el uso de instrumentos coercitivos, o persuasión moral]</p>	<p>MECANISMOS</p> <p>¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?</p> <p><i>Herramientas de política operativizables</i></p> <p>Los tipos específicos de instrumentos del gobierno, para ser usados para direccionar el nivel de los objetivos del programa</p> <p>[ejemplo: el uso de diferentes herramientas tales como incentivos tributarios, o empresas públicas]</p>	<p>CALIBRACIONES</p> <p>¿Cuáles son las formas específicas en las que los instrumentos son empleados?</p> <p><i>Calibraciones específicas de los instrumentos de política</i></p> <p>La “configuración” específica de los instrumentos de política necesaria para alcanzar las metas de la política</p> <p>[ejemplo: denominaciones de los niveles más altos de subsidios, el uso de directrices o estándares reguladoras obligatorias versus voluntarias]</p>

Fuente: traducido y adaptado de Cashore y Howlett (2007 y 2009); citado en Howlett (2009, 75)

Esta propuesta de Howlett y Cashore, contempla tres niveles de visiones a alcanzar. Por una parte, los fines de la política pública que representan expresiones muy generales de los motivos por los que se quiere emprender una acción estatal, por ejemplo, “seguridad ciudadana”. En segunda instancia, se encuentran los objetivos de política, comúnmente conocidos como “objetivos generales” y representan la expresión más concreta de lo que el gobierno quiere lograr en una determina área o sector de la sociedad, por citar un ejemplo, “reducir la tasa de homicidios en la ciudad”. Finalmente, en un tercer nivel se encuentran las metas o denominadas también “objetivos específicos”, que no son otra cosa que objetivos más aterrizados y formas concretas de cómo alcanzar los objetivos de política. Generalmente se relacionan con indicadores de impacto, a modo de ejemplo, “disminuir en 5 puntos la tasa local de homicidios”.

Por su parte, la segunda parte de la tabla, contempla tres niveles de medios o herramientas de la política pública. En primer lugar y como un nivel macro, se establecen las preferencias por el tipo de instrumentos a utilizar, es decir, se enuncia que grupos o categorías de instrumentos se implementarán, por ejemplo, “instrumentos de control delictual”.

Un segundo nivel o meso, es en el que se detalla los instrumentos concretos a ser empleados, como ejemplo, “operativos policiales de control de armas en la ciudad”. Finalmente, en el tercer nivel o micro, se desarrollan las configuraciones de tales instrumentos, es decir las cuantificaciones de lo que se propone ejecutar con el uso de un determinado instrumento, generalmente se relaciona con indicadores de gestión, ejemplo, “50 operativos de control ejecutados cada semana”.

Es importante indicar que, dado que el modelo implica una relación multinivel de característica jerárquica – dependiente (tres niveles: macro, meso y micro; cada uno obedeciendo al inmediato anterior) clasificados en dos grandes categorías (fines y medios); implícitamente cuando se ejecutan y consiguen las actividades planificadas en los niveles inferiores, a modo de una reacción en cadena, se consiguen también las acciones planificadas de los niveles superiores; y como consecuencia final, la implementación de la política pública. Por el contrario, la no consecución de los niveles inferiores, es sinónimo y a la vez génesis de fallas de implementación.

3.3. Taxonomía de los instrumentos de política: Esquema NATO

Este esquema analítico fue desarrollado por Christopher Hood en 1986.¹⁴ El modelo contempla una visión del gobierno como un conjunto de herramientas administrativas empleadas para formar las vidas de los sujetos de una sociedad. El control social en este contexto, se realiza mediante la aplicación o puesta en acción de estas herramientas en muchas diferentes combinaciones y contextos para adaptarse a una variedad de propósitos. (Hood 1986, 02).

Es importante hacer una precisión en este punto. El esquema NATO está enmarcado en el modelo de análisis de políticas públicas presentado en el acápite anterior, es decir, el modelo multinivel de composición de políticas de Howlett y Cashore (2009), el cual considera como una de sus variables a los instrumentos de política. Por consiguiente, esos instrumentos considerados pueden ser clasificados por la taxonomía NATO.

De acuerdo a Hood son cuatro los recursos básicos que todo gobierno debe tener, estos son: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización¹⁵. El fin de establecer una plantilla general de los recursos estatales dividida en cuatro categorías es la evaluación de los componentes potenciales de una política de instrumentos (Howlett et. al. 2006, 134).

La “nodalidad” se refiere a un cruce de canales de información que genera el gobierno. Nodalidad denota la propiedad de estar en el medio de una información o red social, no necesariamente de un “punto muerto”. (Hood y Margetts 2007, 05). Por tanto, la nodalidad provee al gobierno la habilidad de traficar información sobre la base del liderazgo o de tener la imagen completa. Esto quiere decir que el gobierno tiene una estratégica posición para suministrar información y a la vez gobernar, atrayendo la información por sí sola.

Por su parte, “autoridad” es un concepto que refleja la posesión legal u oficial de poder. (Laswell y Kaplan 1950, 76; citado en Hood y Margetts 2007, 05). Este poder permite oficialmente demandar, prohibir, garantizar o adjudicar. Es así que un gobierno que tiene autoridad puede en un sentido legal determinar el uso de objetos simbólicos, como por ejemplo el dinero.

¹⁴ Véase Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham. Chatham House Publishers Inc.

¹⁵ Las letras iniciales de las palabras, nodalidad, autoridad, tesoro y organización, forman el acrónimo NATO que da nombre al esquema de Hood.

El “tesoro” denota la posesión que tiene un gobierno de un capital de dinero o bienes muebles, así como la capacidad para intercambiarlo libremente. El gobierno puede utilizar su tesoro como un medio para tratar de influir en los extranjeros o como una forma de comprar "mercenarios" de varios tipos, o la compra de información con el límite de solvencia. (Hood y Margetts 2007, 06).

Finalmente, la “organización” denota la posesión del gobierno de un capital de personas con cualquier tipo de habilidades y aptitudes, como por ejemplo: soldados, trabajadores, burócratas, profesores, doctores, etc. (Hood y Margetts 2007, 06). La organización dota al gobierno de habilidad física para actuar directamente usando sus propias fuerzas.

De acuerdo a Howlett (2005, 35-36), los instrumentos además de ser analizados en base al esquema NATO, pueden ser seleccionados en virtud de las categorías: sustantiva y procesal. Los instrumentos que tienen la característica de sustantivos son aquellos que directamente afectan la producción (naturaleza, tipos, precios, cantidades) y distribución de bienes y servicios en la sociedad; mientras que los instrumentos procesales son aquellos que afectan al proceso político, y solo indirectamente a los resultados políticos.

Ejemplo de instrumentos procesales pueden ser: educación, entrenamiento, creación de instituciones, provisión selectiva de información, evaluaciones formales, audiencias, reformas institucionales, tratados, arreglos políticos, financiación de grupos de interés, revisiones judiciales, entre otras (Howlett et. al 2006, 133; Howlett 2005, 36). Si se quiere efectuar una diferenciación entre lo sustantivo y lo procesal, se puede decir que el primer término hace referencia a afectación al mercado, mientras que el segundo término es inherente a afectaciones a la política.

A continuación (tabla 6), se muestran los ocho tipos de instrumentos clasificados por el esquema NATO y las variables “sustantivo” y “procesal”.

Tabla 6. Tipos de instrumentos analizados por el esquema NATO modificado por Howlett

	Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
Sustantivo	Asesoramiento	Regulación	Donaciones	Administración

[Propósito general de uso del instrumento]	Entrenamiento Informes Registro	Auto-regulación Licencias Levantamiento de censos	Tasas de usuarios Préstamos Créditos fiscales Votación	Empresas Públicas Vigilancia Consultores Mantenimiento de registros
Procesal	Información (provisión/retiro)	Tratados Comités de asesoramiento/comisiones	Grupos de interés (financiamiento/creación)	Conferencias Comisiones de investigaciones Gobierno (reorganizaciones)

Las celdas proveen ejemplos de instrumentos en cada categoría.

Fuente: Hood (1986, 124-125) y Howlett *et. al.* (2006, 134).

3.4. Estilos de implementación de los instrumentos de políticas

Michael Howlett (2005, 47) sostiene que los instrumentos de política denotan un estilo de implementación de las acciones que un gobierno quiere realizar. Por ello, proponen un análisis bidimensional de dos grandes categorías y dos variables por cada una de ellas.

En primera instancia, se debe analizar la naturaleza del objetivo de la política, que se refiere básicamente a la identificación de los actores políticos y del cambio. La naturaleza del objetivo político puede ser grande o pequeña (estas son las dos variables de esta categoría). En segundo lugar, se analiza la gravedad de las limitaciones estatales, es decir, los recursos y la legitimidad con la que cuenta un determinado gobierno. Las limitaciones pueden ser altas y bajas (al igual que con la primera categoría, estas son sus dos variables). (tabla 7).

Tabla 7. Modelo básico de estilos de implementación de instrumentos de política

Gravedad de las limitaciones estatales (recursos y legitimidad)	Naturaleza del objetivo de la política (actores políticos y del cambio)	
	Grande	Pequeña
Alta	<p>Voluntarismo institucionalizado:</p> <p>Manipulación basada en la exhortación de los actores del mercado y la institucionalización de las redes de políticas</p> <p>(por ejemplo: “nueva generación”, modelos de “dirección” del comportamiento del Estado en el cuidado de la salud; promoción de la cultura de “cumplimiento”)</p>	<p>Corporativismo reglamentario:</p> <p>Regulación de los actores de mercado y manipulación financiera de los sistemas articulados de intereses</p> <p>(por ejemplo: modelos de planificación económica de estilo “corporativista” en la formulación de la política industrial)</p>
Baja	<p>Subvención directa:</p> <p>Uso extensivo de instrumentos de financiamiento para influenciar a</p>	<p>Provisión pública con supervisión:</p>

	<p>los actores de mercado, junto con el uso de la autoridad para reconocer preferentemente redes de actores</p> <p>(Por ejemplo: modelos promocionando los desarrollos industriales en los sectores de nueva y alta tecnología: biotecnología, acuacultura, internet, etc.)</p>	<p>Uso de los recursos de la organización gubernamental (personal y estructural) para proveer bienes y servicios, combinado con manipulación de redes de actores a través de la liberación y distribución de la información</p> <p>(por ejemplo: producción en tiempos de guerra, racionamiento, y modelos de movilización)</p>
--	---	---

Fuente: Adaptado de Howlett y Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Toronto: Oxford University Press 1995)

3.5. Coherencia y consistencia de los instrumentos de políticas

Los conceptos de coherencia¹⁶ y consistencia¹⁷ son muy importantes para el diseño e implementación de políticas públicas. En otros campos de los estudios sociales, estos conceptos son empleados de manera análoga por la equivalencia en su definición. Para comprender mejor la coherencia de las políticas públicas, traeré a este terreno una definición del campo de los estudios de desarrollo económico y la cooperación internacional, denominada “coherencia de las políticas de desarrollo” o CPD.

Según autores como Weston y Pierre-Antoine (2003) la coherencia de políticas se trata de asegurar que las distintas políticas estén coordinadas y sean complementarias, o al menos que no sean contradictorias entre sí. Así mismo, Ashoff (2005) ofrece dos definiciones de coherencia de políticas, por un lado, menciona que la coherencia implica la ausencia de incongruencias entre distintas políticas, y por otro, que la coherencia significa que las diferentes políticas interactúan entre sí para el logro de objetivos compartidos. (citados en Oliví y Sorroza 2006, 22).

Siguiendo este curso, y para nuestro propósito, debe mencionarse que existen tres

¹⁶ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “coherencia” tiene los siguientes dos significados: (1) Conexión, relación o unión de unas cosas con otras; (2) Actitud lógica y consecuente con una posición anterior.

¹⁷ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “consistencia” significa “duración, estabilidad, solidez”, así como también “trabazón, coherencia entre las partículas de una masa o los elementos de un conjunto”.

dimensiones de la coherencia de políticas públicas, a saber: (i) coherencia horizontal; (ii) coherencia vertical; y (iii) coherencia temporal. Enseguida se presentan las definiciones de cada una (tabla 8).

Tabla 8. Dimensiones de coherencia de las políticas públicas

Dimensiones de coherencia	Característica	Implicación	Definición
Coherencia Horizontal	Participación de todo el gobierno.	Convergencia de diferentes políticas en un solo fin, sin entrar en contradicciones unas con otras.	Es la que asegura que las políticas individuales se apoyan las unas en las otras en la medida de lo posible y que se minimizan las incongruencias en el caso de que se den objetivos políticos en conflicto.
Coherencia Vertical	Eficacia de las políticas.	Relación lógica entre objetivos e instrumentos de las políticas.	Es la que asegura que los resultados de las políticas son coherentes con las intenciones originales de los <i>policy makers</i> .
Coherencia Temporal	Continuidad en el tiempo.	Política de Estado y no de gobierno de turno.	Es la que permite que las políticas aplicadas hoy sigan siendo eficaces en el futuro. Anticipar los cambios (demográficos, económicos, medioambientales) ayuda a lograr la coherencia temporal.

Fuente: adaptado de Olivé y Sorroza (2006, 22).

A más de lo que se expresa en la tabla presentada arriba, se puede añadir que la coherencia horizontal es aquella que alude a la convergencia entre diferentes políticas, promoviendo el desarrollo y creando sinergia entre ellas. Para esto es necesario que ninguna política entre en contradicciones con otra. Aquí existe una perspectiva *whole of government* (todo el gobierno), es decir, la coordinación entre ministerios u otras divisiones sectoriales para construir la coherencia y conseguir los objetivos. (Millán *et. al.* 2012, 19)

La coherencia vertical o también llamada interna, es aquella que refiere a la correspondencia existente entre los objetivos que persiguen los ciudadanos, y los medios y las acciones que a nivel político se están poniendo en marcha para alcanzarlos. (Alonso *et. al.* 2010, 15; citado en Millán *et. al.* 2012, 19).

La coherencia temporal, es aquella que da cuenta de la consistencia que a largo plazo debe asumir una política pública si pretende alcanzar buenos y verdaderos resultados en cualquier ámbito de acción. Es preciso resaltar que una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso sostenido y de largo plazo que exceda el ciclo político de un gobierno en particular. (ECDPM e ICEI 2006; citados en Millán *et. al.* 2012, 19-20).

Expresado lo anterior, a continuación se presenta, por un lado (tabla 9), los resultados de una política de tipo NAG en virtud de la consistencia y congruencia entre sus objetivos y medios; y por otro (tabla 10), la tipología de una política NAG de acuerdo a su relación con políticas preexistentes.

Tabla 9. Resultado de una política de acuerdo a la coherencia y congruencia entre sus objetivos e instrumentos

Los múltiples objetivos de política son:	Las combinaciones de instrumentos de política son:	
	CONSISTENTE	INCONSISTENTE
COHERENTE	Óptima	Ineficaz
INCOHERENTE	Mal dirigida	Fracasada

Fuente: adaptado de Howlett y Rayner (2007, 08)

Como es evidente, una política pública de tipo integral o NAG es exitosa y óptima cuando existe coherencia y consistencia entre sus objetivos y medios (instrumentos). Por el contrario, cuando sus instrumentos y objetivos son incoherentes y a la vez inconsistentes, el resultado es el fracaso. En este mismo marco, si se cuenta con coherencia, pero con inconsistencia, la política será ineficaz. Finalmente, si existe consistencia, pero a la par se tiene incoherencia, la política estará mal dirigida.

Únicamente si la política es consistente y congruente será óptima, exitosa, eficaz, eficiente, y replicable en el tiempo. En contraste, si no se tiene una de estas características, la política está destinada a ser cambiada.

Tabla 10. Tipología de una política de acuerdo a su relación con políticas públicas previas (ya existentes)

Los múltiples objetivos de política son:	Las mezclas de instrumentos de política son:	
	CONSISTENTE	INCONSISTENTE
COHERENTE	Integración	Ir a la deriva
INCOHERENTE	Conversión	Estratificación

Fuente: adaptado de Howlett y Rayner (2007, 08)

La “estratificación” en este contexto, se refiere a cambiar parcialmente los objetivos e instrumentos de una política pública precedente con elementos nuevos (nuevos objetivos e instrumentos). Por ello, Howlett y Rayner (2007, 08), señalan que esta es la peor forma de crear una política NAG, ya que se añaden nuevos objetivos e instrumentos, sin abandonar los

preexistentes. Esto generalmente conduce a la inconsistente e incongruencia de una política pública.

“Ir a la deriva” es la categoría que Howlett y Rayner determinaron para explicar el hecho de que cambiar los objetivos de la política pública, sin alterar los instrumentos precedentes, generará inconsistencia de estos y muy probablemente no se alcancen a lograr las metas planteadas. La “conversión” por el contrario, es el intento de cambiar la combinación de instrumentos, sin poder cambiar el dominio de la política vigente. Es decir, sin hacer un cambio estructural del gran objetivo de política.

Finalmente, una “integración”, se logra cuando se realiza un cambio estructural en el dominio de la política, estableciendo nuevos objetivos y de manera simultánea seleccionando nuevos instrumentos. De esta manera, se logra alcanzar la coherencia y consistencia de las políticas públicas.

A modo de conclusión, el presente capítulo nos ha permitido concebir a la falla de implementación de la política como un problema derivado de los marcos institucionales. En este sentido, a continuación, se desarrollará la caracterización de la política pública de seguridad ciudadana como caso específico de estudio, así como del Ecuador como unidad de observación.

Capítulo 2

La Importancia de la Seguridad Ciudadana para las Políticas Públicas

1. Definiendo el terreno

El concepto de seguridad ha estado en permanente evolución desde hace varias décadas atrás, cuestión por la que en la actualidad existe un gran debate académico por tratar de definir de manera más específica este campo social, así como algunas de sus derivaciones teóricas.

Al igual que ocurre con otros campos de estudio la seguridad se compone de varios ámbitos o sub áreas. Es así que en la academia se puede reflexionar sobre seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad social, seguridad hemisférica, seguridad multidimensional, seguridad internacional, seguridad humana y seguridad nacional (Saavedra 2011, 27), entre otras.

En su sentido más amplio, la seguridad se define como “la ausencia de temor a riesgos y/o amenazas” (Saavedra 2011, 27), o como “la calidad de hallarse libre y exento de todo peligro, daño o riesgo” (Ugarte 2003, 09). Ambas definiciones dan cuenta de una situación en la que se encuentra una persona, colectivo, país o institución a salvo de las fuerzas del azar. En este contexto, el azar representa circunstancias económicas, políticas, sociales y/o naturales. (Saavedra 2011, 27).

Puede mencionarse que un hito relevante para la definición del concepto de la seguridad y de sus derivaciones teóricas, lo constituye el fin de la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual el mundo giraba en torno a dos sistemas económicos y sociales con altos niveles de armamentismo y amenazas de carácter militar. A esta etapa se la conoció como “Guerra Fría”.¹⁸ (Griffiths 2006; Gómez 2007; Kahhat 2003).

¹⁸ La Guerra Fría fue una larga lucha ideológica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que comenzó en las postrimerías de la rendición de la Alemania de Hitler. En 1941, la agresión nazi contra la URSS convirtió al régimen soviético en un aliado de las democracias occidentales. Pero en el mundo de posguerra, los puntos de vista cada vez más divergentes crearon brechas entre los que habían sido aliados. Ambos países tenían diferentes ideas sobre la economía y la forma de gobierno. La Unión Soviética se caracterizaba por ser un país comunista. En el comunismo, el gobierno controla la producción y los recursos; decide dónde viven y trabajan las personas. Estados Unidos, por su parte, es un país capitalista. En el capitalismo, las personas y las empresas controlan la producción de bienes; la gente decide dónde vive y trabaja.

Bajo este contexto, los Estados Unidos y la URSS crearon gradualmente sus propias zonas de influencia, dividiendo el mundo en dos campos opuestos. Por lo tanto, la guerra fría no era exclusivamente una lucha entre los Estados Unidos y la URSS, sino un conflicto mundial que afectó a muchos países, en particular al continente europeo. De hecho, Europa, dividida en dos bloques, se convirtió en uno de los principales teatros de la guerra.

Durante este período de la historia, la seguridad se relacionaba con la protección del territorio contra la agresión del enemigo, la defensa de los intereses nacionales en política exterior y los esfuerzos tendientes a evitar el holocausto nuclear. De este modo, se dejaba a un lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. (PNUD 1994; Gómez 2007).

A partir del final de la Guerra Fría emergieron las primeras taxonomías del campo de los estudios de la seguridad. Por una parte, claramente identificado se encontraba el concepto de “seguridad nacional” y por la otra el de “seguridad humana”. La seguridad nacional se refiere a la integridad del Estado – Nación y su resguardo contra las amenazas que pueden pesar sobre el mismo (Ugarte 2003, 7-13). Comprende la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad (Orozco 2006, 164).

La seguridad humana, en contraste, “se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (PNUD 1994, 25)

La principal característica de la seguridad humana radica en su focalización en la persona, el individuo, en el ser humano. La seguridad humana “se preocupa por la forma en la que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con la que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o paz” (PNUD 1994, 26).

En Europa Occidental, el proceso de integración europea comenzó con el apoyo de los Estados Unidos, mientras que los países de Europa del Este se convirtieron en satélites de la URSS.

A partir de 1947, los dos adversarios, empleando todos los recursos a su disposición para la intimidación y la subversión, se enfrentaron en un largo conflicto estratégico e ideológico puntuado por crisis de intensidad variable. Aunque las dos grandes potencias nunca lucharon directamente, empujaron al mundo al borde de la guerra nuclear en varias ocasiones. La disuasión nuclear era el único medio efectivo para prevenir una confrontación militar. Irónicamente, este "equilibrio del terror" realmente sirvió como un estímulo para la carrera armamentista. Períodos de tensión alternaban entre momentos de distensión o relaciones mejoradas entre los dos campos. El experto Raymond Aron definió perfectamente el sistema de la Guerra Fría con una frase que golpea el clavo en la cabeza: 'paz imposible, guerra improbable'.

La Guerra Fría terminó finalmente en 1989 con la caída del Muro de Berlín y el colapso de los regímenes comunistas en Europa del Este. (CVCE 2016).

El concepto de seguridad humana se puede desagregar en siete categorías principales, a saber: (1) seguridad económica, (2) seguridad alimentaria, (3) seguridad en materia de salud, (4) seguridad ambiental, (5) seguridad personal, (6) seguridad de la comunidad, y (7) seguridad política. En la siguiente tabla (tabla 11) se definen cada una de estas categorías.

Tabla 11. Categorías de la Seguridad Humana

Categoría	Definición
Seguridad Económica	Se refiere al hecho de que los individuos cuenten con un ingreso básico asegurado, como resultado de un trabajo productivo y remunerado, o como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos.
Seguridad Alimentaria	Significa que todos, en todo momento, tengan acceso tanto físico como económico a los alimentos que compran. Esto requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos, que tengan "derecho" al alimento, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos.
Seguridad de la Salud	Se relaciona con el acceso a los servicios de salud para todos los habitantes de un país, sin discriminación por condiciones socio-económicas. Así mismo, implica el efectuar acciones para evitar y atender problemas sanitarios en la población.
Seguridad Ambiental	Implica disminuir y eliminar los daños ambientales provocados por el hombre, con el objeto de prolongar la vida los seres humanos en la tierra.
<u>Seguridad Personal</u>	Se refiere a la seguridad de la gente respecto de la violencia física, súbita e impredecible. Esta amenaza asume varias formas, entre las cuales las principales son: amenazas del Estado (tortura física), amenazas de otros Estados (guerra), amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica), amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera), amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica), amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños), y amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).
Seguridad de la Comunidad	Se refiere al hecho de que mayor parte de la población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que den seguridad a la persona.
Seguridad Política	Uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales.

Fuente: PNUD (1994, 28-37).

Definidos los campos de seguridad nacional y humana, en un nivel inferior se localizan los términos, “defensa nacional”, “seguridad pública o seguridad interior” y “seguridad ciudadana”.

Cuando se habla de “defensa nacional” se entiende fundamentalmente en la mayoría de países, que este término se refiere a la organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de las fuerzas armadas, así como la preparación del país para la guerra y la crisis, disuasión o coacción armada, y empleo disuasivo o efectivo de las fuerzas armadas en las regiones en las cuales lo demanda la defensa de los intereses nacionales. (Ugarte 2003, 3-4).

En cuanto a la seguridad pública, esta se define como “el conjunto de acciones y políticas coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa” (González Ruiz, López y Núñez 1994; citados en Arriagada y Godoy 2000, 109).

Para Ugarte (2003, 6), los términos seguridad pública y seguridad interior son sinónimos, y hacen referencia a la seguridad concebida dentro del ámbito del Estado, relacionada con la protección del ejercicio de los derechos individuales de la persona, de su vida y de sus bienes, y a la preservación de la vigencia de la ley en el ámbito indicado.

La seguridad ciudadana, por su parte, es “la facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y, cultural, lo mismo que al goce de sus bienes.” (Valle 2005, 4). Representa la “ausencia de peligro físico o contra los bienes personales, la ausencia de la ansiedad concreta sobre el delito, un sentimiento generalizado de bienestar y la inexistencia del miedo a la coerción o violación de los derechos individuales.” (Passalacqua; citado en Sismondi 2006, 2)

De acuerdo a Arriagada y Godoy (2000, 02), la seguridad ciudadana se enfoca hacia la protección del individuo y que este no tema una agresión violenta, que se respete su integridad física y, sobre todo que pueda disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión.

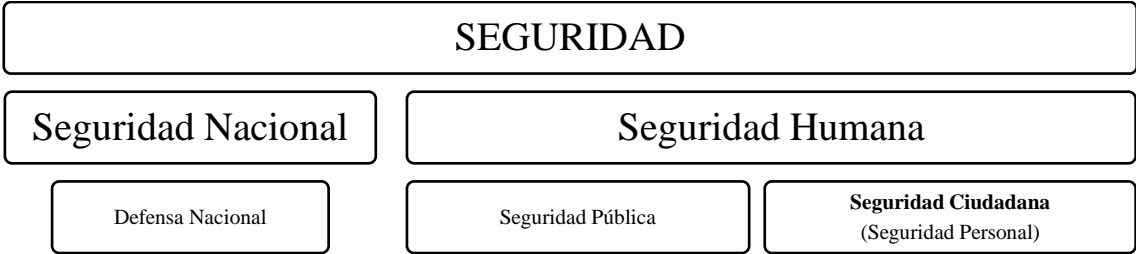
En este contexto, Rivas (2003, 85-86) menciona que a pesar de tener estos puntos comunes la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La segunda, se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención, aunque no excluye acciones policiales de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único.

En ambos casos se trata de enfoques que de manera distinta –y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa– buscan distanciarse del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral. (Rivas 2003, 85-86).

En este orden de ideas, y de acuerdo a Gómez (2007, 8) y Valle (2005, 3), es posible pensar en que la seguridad ciudadana es un componente o sub campo de la seguridad humana, así como también lo sería la seguridad pública. En efecto, y de acuerdo a la taxonomía de la seguridad humana, se puede apreciar que el concepto de seguridad personal es muy similar al de seguridad ciudadana¹⁹, con la observación de que la seguridad ciudadana es particular, mientras que la seguridad humana es general.

De acuerdo a la definición arriba expuesta, podría expresarse que la defensa nacional constituye un ámbito operativo dentro del concepto de seguridad nacional, o dicho de otro modo, los medios para conseguirla. A continuación, se presenta una taxonomía del concepto de seguridad (ilustración 1).

Ilustración 1. Taxonomía básica del concepto de seguridad



Fuente: PNUD (1994), Ugarte (2003), Valle (2005), Orozco (2006), Gómez (2007), Saavedra (2011).

El esquema previamente presentado permite dar cuenta de que el concepto de seguridad ha sufrido transformaciones teóricas durante las últimas décadas, la más importante radica en la transición o cambio de paradigma de la “seguridad pública” hacia la “seguridad ciudadana”.

El concepto de seguridad ha estado tradicionalmente orientado a las acciones represivas del accionar del ciudadano y control del orden público, volcándose en las últimas décadas hacia

¹⁹ Para efectos de esta investigación, ambos términos, seguridad ciudadana y seguridad personal, serán empleados de manera análoga.

acciones enfatizadas en el bienestar del individuo como persona. En ambas posiciones teóricas el responsable de llevar a cabo las acciones tanto de carácter represivo cuanto las de tipo preventivo, es el Estado a través de instituciones como la Policía Nacional y el sistema de justicia.

Dicho lo anterior, la presente tesis limitará el análisis hacia el ámbito de la seguridad relacionado con la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y derechos civiles. (Escobar *et. al.* 2004, 05). Esta dimensión de la seguridad es conocida como “seguridad ciudadana” e implica que el Estado como proveedor de este bien público, debe garantizar a los individuos que no teman a una agresión violenta y que se respete su integridad física. (Arriagada y Godoy 2000, 108).

Cabe indicar que para el gobierno ecuatoriano la seguridad ciudadana es “una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador”.²⁰

1.1. Dimensiones de la seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana está constituida por dos dimensiones sociales claramente diferenciables, a saber: los “hechos objetivos de violencia” y la “percepción de inseguridad”.

La primera dimensión hace referencia a la realidad, a los eventos concretos de violencia objetiva producida y registradas en los sistemas estadísticos nacionales. Ejemplo de estos hechos son las faltas, los delitos y la accidentalidad. Estos hechos aparecen en los medios de comunicación y en las estadísticas, y podemos ser responsables, víctimas y testigos de ellos. (Carrión 2007, 01; Valle 2005, 4).

La segunda dimensión, se refiere a la sensación de temor generada por la construcción social del miedo a la violencia directa o indirecta. Es un producto cultural donde interviene el

²⁰ Ley de Seguridad Pública y del Estado. 2009. Registro Oficial N° 35. Septiembre, 28. pp. 82-156.

pasado, el ahora y el futuro de cada persona, y dependiendo de los resultados de esa mezcla, cada cual percibe el grado de seguridad de su vida. (Carrión 2007, 01; Valle 2005, 4).

Se puede afirmar que las dimensiones de la seguridad ciudadana se encuentran relacionadas entre sí, sin embargo, este hecho no necesariamente implica una relación de causalidad. A priori, se podría argumentar que inequívocamente existe causalidad entre la percepción y los datos reales, ya que el imaginario ciudadano de la inseguridad se construye en base al conocimiento que tienen los individuos de los casos efectivos registrados de delincuencia. La argumentación anterior llevaría a concluir que la relación de causalidad sería directa, es decir que, a mayor cometimiento de actos delictivos, mayor es la percepción de inseguridad de la población.

Pero, esta relación no siempre se da en este sentido, y, por el contrario, en la mayoría de los escenarios, la percepción de inseguridad cuantificada adquiere niveles superiores a los propios niveles de actos delictivos cometidos. (Dammert 2007, 3). Esto se debe a varios factores, entre otros, pueden ser citados los siguientes: (i) la transmisión a la ciudadanía de los actos de violencia con tintes amarillistas y en búsqueda de fines comerciales por parte de los medios de comunicación; (ii) la deficiencia del gobierno en el liderato del “clima de opinión”²¹ de la seguridad ciudadana; y, (iii) la influencia psicosocial superior de los problemas delincuenciales con respecto a otros problemas que afectan a la población.

El primer punto hace énfasis al hecho de que en muchos países –en especial en los de América Latina– los medios de comunicación intentan convertirse en actores políticos²² y no cumplen sus votos de imparcialidad periodística u objetividad. Así mismo, el rédito económico es otro de los motivos por los que estos tienden a presentar las noticias de índole de seguridad ciudadana de manera exacerbada, haciendo que la percepción de la población sea sobredimensionada (Valero 2014, 09). De esta manera terminan transformándose en “acusadores sociales” en materia de seguridad ciudadana (Escobar *et. al.* 2004, 27).

²¹ “El Clima de Opinión es un estado de ánimo societal que se instala, incluso a veces a pesar de la evidencia contraria. Hay varios tipos de clima de opinión, en general se puede decir que el clima de opinión se instala incluso cuando nadie lo conduce, es decir hay vacíos que se llenan”. (Dammert y Lagos 2012, 07)

²² “En los últimos años los medios de comunicación han extralimitado su función, han jugado un papel supletorio al Ministerio Público y al Poder Judicial, pues paralelamente a su labor informativa tratan de convencer construyendo héroes y villanos” (Valero 2014, 09)

La búsqueda de réditos económicos implica una presión por incrementar el *rating* o el tiraje, y conociendo que las noticias de crónica roja o amarilla capturan rápidamente la atención del público, es indudable que los medios de comunicación otorgan más espacio a la cobertura de los delitos de violencia. (Escobar *et. al.* 2004, 28).

En lo que respecta al clima de opinión, este es manejado por los medios de comunicación locales, quienes se han aprovechado de los espacios dejados por los gobiernos de turno por ausencia de políticas claras y efectivas de seguridad ciudadana.

Por ello, la configuración social dada al tema de la seguridad ciudadana depende de la manera en la que el poder mediático presenta las noticias de violencia. Es importante recalcar que la conducción del clima de opinión es una tarea de los actores sociales y políticos, quizá la más relevante para la gobernabilidad y consolidación de la democracia. (Dammert y Lagos 2012, 07).

En lo que concierne al impacto social de la violencia, puede argumentarse que este depende de factores que van más allá de la influencia propia del crimen, ya que por ejemplo el mismo caso de violencia puede ser percibido de forma más agravada por mujeres y personas de mayor edad (Walklate 1998; citado en Dammert y Lagos 2012, 08).

Lo anterior repercute en la calidad de vida de las personas, las cuales tienden a reducir la posibilidad de disfrutar de espacios públicos, así como el tiempo destinado para ello. (Concha 2002, 355). Así mismo, el temor de la población, ya sea fundado o infundado, genera la activación de medidas de auto protección como, por ejemplo, mudarse a lugares especiales donde se sienta más seguridad (complejos habitacionales y ciudadelas cerradas) o amurallar las viviendas.²³

Al deteriorarse la vida comunitaria por el clima de inseguridad que provoca miedo, aislamiento, individualismo, desconfianza, enojo, resentimiento, deseo de venganza, y que desanima a participar en la vida común, se debilita el tejido social que brinda seguridad a los

²³ Esto se logra siempre y cuando se cuente con los recursos económicos necesarios.

miembros de la comunidad, y a su vez se produce un círculo vicioso, ya que todos los efectos referidos producen aún más violencia. (Valero 2014, 01)

Finalmente, se debe precisar que el miedo a la violencia no es un fenómeno exclusivo de las víctimas, sino que también es un sentimiento compartido por las personas que no han sido víctimas de la delincuencia. Es muy difícil encontrar algún ciudadano que manifieste que para él la seguridad ciudadana no es importante, sea que haya presenciado personalmente casos de violencia o no. (Walklate 1998; citado en Dammert y Lagos 2012, 08). Lo anterior ha llevado a la sociedad a asumir conductas y presionar por legislación que muchas veces contribuyen poco al desarrollo democrático y pacífico de la misma sociedad. (Valero 2014, 09).

1.2. Clasificación, causas y efectos de la inseguridad ciudadana

Las principales causas de la inseguridad ciudadana son la violencia y la criminalidad. La violencia puede definirse como el uso o amenaza deliberado de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño, ya sea en grado de amenaza o efectivo contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos, causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (Guerrero 1997; McAlister 1998; Tironi y Weinstein 1900; citados en Arriagada y Godoy 2000, 108; y OMS 2002, 4).

De acuerdo a Buvinic *et. al.* (2005, 11), la violencia es un fenómeno complejo, multidimensional y que obedece a múltiples factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales. Así mismo, estos autores señalan que los fenómenos que acompañan al comportamiento violento cruzan constantemente las fronteras entre individuo, familia, comunidad y sociedad. Dada la multidimensionalidad de la violencia, se generan distintas manifestaciones de la misma o diversos tipos de violencia. Por ello, Buvinic *et. al.* (2005, 11), proponen varios criterios para clasificar y determinar sus tipos (tabla 12).

Tabla 12. Criterios para categorizar la violencia y tipos de violencia correspondientes

Criterio	Tipo de violencia
Víctimas de la violencia	Auto-Infligida (contra uno mismo: comportamiento suicida, auto-lesiones) Interpersonal (contra: los niños, la mujer, los ancianos, los jóvenes, los excluidos, los minusválidos) Contra la propiedad (hurto, robo o vandalismo)

Sujetos promotores (agentes) de la violencia	Individuos (jóvenes hombres, jóvenes mujeres, personas adultas) Pandillas Narcotraficantes Bandas criminales Barras bravas Grupos Armados Policía o autoridades militares Muchedumbres (durante protestas y ajusticiamientos o “linchamientos”) Movimientos políticos (grupos guerrilleros, partidos políticos, caudillos locales) Movimientos étnicos – religiosos
Naturaleza de la violencia	Física (golpes, cortaduras, etc.) Psicológica (insultos, amenazas, gritos) Sexual (actividades sexuales forzadas) Privación de la libertad (secuestro, arresto injustificado) Violencia patrimonial
Intención de la violencia	Instrumental: la violencia es un medio para lograr otros fines (políticos, económicos, religiosos y sociales) Emocional: causar daño es un fin en sí mismo Racial Política Económica Social Xenofóbica
Lugar	Urbana Rural
Relación entre víctima y agresor	Social: violencia contra amigos, desconocidos o conocidos sin parentesco Doméstica o intrafamiliar: violencia contra familiares y pareja

Fuente: adaptado de Buvinic *et. al.* (2005, 11), OMS (2002, 6), Arcos *et. al.* (2003, 17).

En lo que respecta al término “criminalidad”, y de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, este conlleva dos acepciones estrechamente relacionadas. Por un lado, hace referencia a la cualidad o característica que permite determinar lo que es un crimen. Por otro lado, implica la cantidad o proporción de crímenes cometidos en un lugar y en un período de tiempo determinados.

En este orden de ideas, es preciso señalar que tanto la violencia como la criminalidad responden a distintos factores que incrementan la probabilidad de ocurrencia de un hecho violento. Estos factores son llamados factores de riesgo y de protección, y se agrupan en torno a tres grandes categorías, que son: (a) factores individuales, (b) factores del hogar, y (c) factores comunitarios o de la sociedad. (Buvinic *et. al.* 2005, 12-13). En esta misma senda, es menester anotar que violencia y la criminalidad provocan consecuencias de gran relevancia para los individuos y las sociedades, las cuales junto con las causas se exponen a continuación (tabla 13).

Tabla 13. Factores de riesgo (causas) y consecuencias de la violencia y criminalidad

FACTORES DE RIESGO (CAUSAS)		
Individuales	Hogar	Comunidad-Sociedad
Demográficos (edad, género) Biológicos Exposición temprana a la violencia Nivel socioeconómico y educacional Situación laboral Abuso de alcohol y drogas	Tamaño-densidad del hogar Estructura, dinámica y normas del hogar Historia de la violencia familiar Falencias en la construcción de una cultura de respeto y valores hacia el prójimo.	Mercados (legales o ilegales) de armas y drogas Creciente poder del “comercio ilícito” y del crimen organizado Violencia en los medios de comunicación Efectividad de instituciones privadas y públicas de control social y orden público. Normas culturales Tasa de crimen del vecindario Nivel socioeconómico del vecindario Características ambientales del vecindario (cantidad de casas, alumbrado público en las calles, etc) Historia de violencia social (guerras) Disponibilidad de armas y drogas Nivel de desigualdad social, pobreza y exclusión social Efectos no intencionales de la globalización (tráfico transnacional de drogas, seres humanos, armamento, artículos robados y vida silvestre, así como la acumulación de capital entre actores más allá del alcance de los mecanismos de gobernanza nacionales e internacionales) Otros acicates de la violencia (cambio climático, degradación ambiental y los efectos en curso de la depresión económica global).
CONSECUENCIAS		
Individuales	Hogar	Comunidad-Sociedad
Intensificación de la violencia inter-personal, de género, doméstica e íntima Xenofobia y auto-victimización Indiferencia, abuso de las drogas y los efectos psicológicos y físicos Intensificación de la brutalidad	Desintegración de las relaciones familiares e inter-generacionales Creciente legitimidad de fuentes de ingreso informales e ilícitas: el sector informal y la migración Contratación de servicios privados de seguridad Reconfiguración de los espacios públicos y de convivencia ciudadana (Barrios cerrados y segregación urbana)	Destrucción de las protecciones comunitarias/tradicionales Costos socioeconómicos ²⁴ Altos niveles de aceptación y legitimidad de la violencia (“crime talk” ²⁵) Implicaciones para las tendencias de organización social Desconfianza en la institucionalidad y eficacia de las fuerzas del orden público Creciente percepción del Estado como enemigo y mayor oposición a la democracia Temor a hablar sobre la violencia (silencio social, olvido social, amnesia social) Riesgos para el mantenimiento y ampliación de la democracia Afectación a la vigencia de los plenos derechos de las personas

Fuente: adaptado de Buvinic *et. al.* (2005, 12-13), Adams (2012, 17-54) y Arcos *et. al.* (2003, 11).

²⁴ De acuerdo a Buvinic *et. al.* (2007, 9) los costos socioeconómicos se clasifican en: costos directos, costos no monetarios, efectos multiplicadores económicos, y efectos multiplicadores sociales. Los costos directos son aquellos que se refieren al valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia. Los costos no monetarios tienen relación con el dolor y sufrimiento. Los efectos multiplicadores económicos, constituyen aquellos impactos macroeconómicos en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional. Finalmente, los efectos multiplicadores sociales, representan impactos en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida.

²⁵ El fenómeno de “*crime talk*”—hablar sobre el crimen— es un concepto útil para referirse a cómo en estas circunstancias proliferan las narrativas, comentarios y bromas que giran alrededor del crimen. El concepto ayuda a explicar la emergencia en la región de percepciones exageradas sobre la violencia, y es construido, estimulado e informado por los medios masivos de comunicación y el Estado. De esta manera, reproduce y pone a circular estereotipos sobre la violencia, e incentiva mayor segregación y estigmatización, negación de derechos ciudadanos y más violencia (Adams 2012, 44)

Una vez conocedores de las causas y consecuencias de la violencia y criminalidad, y por ende de la inseguridad ciudadana, es el momento de tratar temas relacionados con el principal indicador cuantificable de la violencia, es decir, el delito de homicidio.²⁶

1.3. Homicidios: principal indicador internacional de la violencia

Una definición simple del delito de homicidio expresa que “es un acto en extremo violento, que consiste en matar o segar la vida de otra persona” (Carrión 2010, 1; Dammert y Lagos 2012, 19). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, dado que el homicidio es un producto de la violencia, al igual que esta²⁷, tiene la característica multicausal. Dicho de otro modo, existen diversos tipos de homicidios, por ello, no es posible mencionar algún tipo de igualdad entre el homicidio que se produce luego de una riña con aquel que se da por el sicariato²⁸, o entre aquel que se da por venganza y el que se origina por linchamiento. De la misma forma, el homicidio que se realiza por cuestiones políticas (terrorismo) o económicas (secuestro) es diferente al realizado por cuestiones culturales (celos). (Carrión 2010, 1).

²⁶ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española - DRAE, la palabra “homicidio” proviene etimológicamente del latín *homicidium* (*homos* = hombre y *caedere* = matar), y significa “muerte causada a una persona por otra”. El homicidio en el derecho, es un delito consistente en matar a alguien, sin que concurren las circunstancias de alevosía, precio o enajenamiento; mientras que el asesinato, por su parte, es justamente “matar a alguien con premeditación, alevosía, etc.”. Para efecto de los estudios de seguridad, generalmente estos dos conceptos, se registran y cuantifican indistintamente, lo que también conlleva a problemas metodológicos y estadísticos, ya que es como sumar peras con manzanas (Carrión 2010, 1).

²⁷ Según Carrión (2010, 1) los homicidios se han convertido en el indicador principal de la violencia, a extremo que se los conciben como si fueran lo mismo.

²⁸ El sicariato es en la actualidad un fenómeno económico donde se mercantiliza la muerte, en relación a los mercados -oferta y demanda- que se desarrollan, cada uno de los cuales encierra un tipo específico de víctima y motivación del contratante. Es un “servicio” por encargo o delegación que carece de mediación estatal y posee una importante “mediación social”, que lleva a la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza del Estado. Es el clásico evento de la formación de una justicia mafiosa donde la violencia se convierte en el mecanismo de resolución de conflictos propios de la rutina de la vida cotidiana. El servicio es contratado para un ajuste de cuentas (traición, venganza), justicia por propia mano (violación, crimen) o acto de intimidación (competidor, política) a cambio de una compensación económica previamente pactada. Se trata de un servicio a la carta y al mejor postor que lleva a la existencia de distintos tipos de mercados que se conforman según la cualidad de la víctima (juez, comerciante, vecino); la razón del contratante (venganza, soplón); el contexto del evento (vulnerabilidad, riesgo); las condiciones del sicario (*freelance*, tercerizado); y, según el lugar donde se cometerá el acto (barrio, municipio o internacional). (Carrión 2008, 05).

La importancia del homicidio como indicador²⁹ por excelencia para la violencia, radica en su capacidad para ser medido, validado y comparado internacionalmente. Los homicidios constituyen uno de los pocos datos que son registrados en la mayoría de los países del mundo, puesto que salvo en situaciones excepcionales el Estado no registra una denuncia de una muerte.

Cabe indicar que el homicidio es el delito que más se denuncia (aunque esto no ha sido probado), que mayor impacto tiene (aunque no se ha dicho si es superior al narcotráfico en lo económico o al secuestro en lo humano) y que posee el mayor grado de violencia. (Carrión 2010, 1).

Finalmente, se debe resaltar aquí que en el cometimiento de un homicidio del tipo que sea existe un sistema delictivo en el que se articulan distintos delitos previos, simultáneos y posteriores. (Carrión 2010, 1).

2. Políticas públicas de seguridad ciudadana

De acuerdo a Gómez (2007, 11-12), una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad.

Según esta misma autora, toda política pública de seguridad ciudadana debe por principio responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a una comunidad, entendiendo éstos como problemas públicos, que como tal demandan una intervención desde el espacio público. (2007, 12)

²⁹ La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, la cual se calcula con la siguiente fórmula: $Tasa\ homicidios\ por\ cada\ 100.000\ habitantes = \frac{Número\ de\ homicidios}{Población\ total} \times 100.000$. El hecho de que sea por cada 100.000 habitantes, es exclusivamente para fines comparativos, ya que no todos los países tienen una población similar lo que no permitiría comparar el número total de hechos sucedidos.

Como se ha mencionado previamente, la seguridad ciudadana constituye un bien público que debe ser proporcionado por el Estado, y concretamente por el gobierno de turno. No se trata de un bien público más, sino del bien público por excelencia. (Hillebrand; citado en Sismondi, 2006, 3).

Bajo este contexto, es necesario mencionar que existen algunos aspectos y elementos que se deben tener en consideración al momento de diseñar e implementar políticas de seguridad ciudadana. De acuerdo a Gómez (2007, 12-33), son diez los elementos de los cuales debe estar compuesta una buena política pública de seguridad ciudadana³⁰, a saber: (1) generación de valor público; (2) coordinación interinstitucional e intrainstitucional; (3) consustancialidad con otras políticas públicas; (4) integralidad; (5) responsabilidad local; (6) corresponsabilidad como principio rector de la política, las estrategias y las acciones; (7) importancia de las normas; (8) generación de capital social; (9) participación ciudadana en el desarrollo de acciones, programas y planes; y (10) voluntad política.

Además de lo expresado en los párrafos anteriores, se debe considerar lo expuesto por Escobar *et. al.* (2004, 10), quien señala que, para lograr el éxito de una política de seguridad ciudadana, esta debe ser diagnosticada y explicitada con una visión de desarrollo social. Esto significa que debe contener un discurso estratégico sobre la ciudad, sus espacios, la cultura, el ocio, la recreación, la información hacia la ciudadana y la participación activa de esta en los temas tratados, así como un sistema integrado y eficaz de administración de justicia.

2.1. Tipos de políticas públicas de seguridad ciudadana

Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana que los gobiernos adoptan, generalmente se clasifican en cuatro categorías: (a) de prevención, (b) de disuasión, (c) reactivas (control y represión) y (d) mixtas.

Las políticas de tipo preventivo, tienden a realizar una intervención estatal *ex ante* a fin de evitar el cometimiento de actos delictivos. Estas políticas se orientan a actuar sobre los factores que podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En esa

³⁰ Véase en la sección “Anexos”, Anexo Nro. 1, la tabla con la definición de cada uno de estos elementos.

tarea involucran a nuevos actores y se crean nuevos escenarios de acción, lo que implica una serie de aristas y dimensiones no contempladas previamente, como la participación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la población en general. (Dammert y Arias 2007, 47).

Son políticas públicas de seguridad de tipo preventivo, aquellas que contemplan instrumentos de política tales como programas educacionales; organización de la comunidad; control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas; combatir la pobreza y la desigualdad, entre otros. (Arriagada y Godoy 1999, 30-36).

Ejemplos de este tipo de políticas a nivel latinoamericano encontramos en Chile con el Plan Cuadrante de Carabineros y el Programa Comuna Segura Compromiso 100. El Plan Cuadrante consistió en el diseño de estrategias operacionales orientadas a mejorar los niveles de vigilancia, presencia policial y relación con la comunidad; mientras que el Programa Comuna Segura instaló y consolidó los recursos humanos existentes a nivel municipal para poder desarrollar una estrategia integral de prevención de la criminalidad y su contraparte subjetiva: la sensación de inseguridad, además de incluir a la comunidad en la toma de decisiones en la búsqueda de alternativas de solución e incluso en la ejecución de proyectos comunitarios enfocados sobre los problemas locales primordiales. (Dammert y Lunecke 2004, 42-45).

Otros ejemplos a nivel de la región son el Programa Nacional de Seguridad Pública en México, el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) en Argentina y el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) en Brasil. (Pons 2013).

La disuasión como política de seguridad ciudadana, envuelve el desarrollo y puesta en funcionamiento de acciones que induzcan a los individuos a cambiar de opinión o a desistir con respecto al cometimiento de un propósito delictivo. Este tipo de políticas corresponden a una dimensión psicológica y subjetiva que se busca producir en un potencial infractor de las reglas de convivencia ciudadana. Se focaliza, por tanto, en las capacidades disponibles y en la voluntad de utilizarlas. La disuasión pretende desanimar lo más anticipadamente posible cualquier intención delincencial demostrando que el costo de hacerlo será más alto que los beneficios por obtener. (Soto 2009, 291).

Ejemplos de estas políticas los constituyen los diversos sistemas de video vigilancia (ojos de halcón, ojos de águila, etc.) instaurados en muchas grandes ciudades de países de Europa, América del Norte y Latinoamérica, como por ejemplo Londres, Madrid, New York, Bogotá, Rio de Janeiro, entre otras; los cuales además están vinculados con centros de atención de emergencias, como lo son los 911.

Otros ejemplos de políticas disuasivas los representan: el endurecimiento de penas por el cometimiento de acciones delictivas; difusión mediante los medios de comunicación de la presencia y fuerza policial; sistemas de alarma (botones de pánico, alarmas comunitarias); patrullajes policiales en determinados sectores previamente planificados; tácticas antidisturbios (uso de: gas lacrimógeno, balas de goma, caballos, etc.)

En contraste, las políticas de represión y control (o reactivas), son aquellas que tienden a realizar intervenciones estatales *ex post* con el objeto de responder luego de que se han cometido las acciones de violencia y castigar a sus autores. Estas políticas ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. (Dammert y Arias 2007, 46).

Son ejemplo de políticas de seguridad de tipo represivas y/o de control, aquellas que se enfocan en elementos de política tales como: reformas al sistema policial³¹; reformas judiciales³²; reformas al sistema penitenciario³³; creación de mecanismos para ejercer una justicia alternativa, entre otras.

³¹ De acuerdo a Arriagada y Godoy (1999, 37), las reformas al sistema policial implican: crear planes estratégicos, profesionalizar a la policía, reducir las variadas funciones de la policía, aumentar la dotación de personal, elevar los salarios de los policías, reforzar la acción de organismos de control del sistema policial, etc.

³² Las reformas judiciales implican acciones tales como: flexibilidad en los procedimientos, coordinación entre el sistema judicial y el sistema policial, mayor asignación de recursos, endurecer las penas para el cometimiento de los delitos, mejorar el tratamiento a las víctimas de delitos, así como proteger mejor a los denunciantes, etc. (Arriagada y Godoy 1999, 38).

³³ El sistema penitenciario puede ser reformado a través de acciones como: aplicar los diferentes instrumentos internacionales en los sistemas carcelarios, realizar una adecuada y efectiva asignación presupuestaria, agilizar los procesos y eliminar los sesgos en la administración de justicia, atacar la corrupción y la impunidad, reforzar el uso del tiempo de privación de libertad, promover sistemas de penas alternativas en libertad, etc. (Arriagada y Godoy 1999, 39).

En el Salvador, el programa “Súper mano dura” encabezado por el ex presidente Elías Antonio Saca, es un ejemplo de este tipo de políticas de control. (Carrión 2006, 3). En Colombia, durante la administración del Presidente Álvaro Uribe entre el 2002 y 2010, se tomaron las siguientes políticas de control para el tema de la seguridad ciudadana: (i) política de defensa y seguridad democrática; (ii) consolidación del control estatal en territorio; (iii) protección de la población; (iv) eliminación de drogas ilícitas; entre otras. (Córdoba 2006, 9).

Por su parte, en Perú, durante el gobierno de Alan García se adoptaron las siguientes políticas: (a) usar escuelas de Policía – más efectivos en las calles; (b) celeridad de los juicios; (c) reequipar las comisarías y crear nuevas; (d) pena de muerte contra violadores de niños; (e) fortalecer la división antiterrorista y antisequestros; (f) reequipar las fuerzas armadas; entre otras. (Córdoba, 2006:9).

Finalmente, las políticas mixtas, son aquellas que combinan gestiones de tipo preventivo, disuasivo y reactivo en una sola decisión estatal. En este sentido, Dammert y Arias (2007, 47) afirman que estos enfoques son claramente complementarios y no dicotómicos. Se podría decir que este tipo de políticas son las más adecuadas por su cualidad integral. Sin embargo, se recomienda que la adopción de los tipos de políticas por parte de los *policymakers*, obedezca a un correcto diagnóstico de la problemática de seguridad.

Colombia se ha consolidado como un referente para la aplicación de este tipo de políticas, por ejemplo, con el programa DESEPAZ (Desarrollo, Seguridad y Paz) lanzado en Cali en el año 1993, el cual responde al problema de la inseguridad desde tres frentes, aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones favorables a la recuperación de valores familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. (Arriagada y Godoy 1999, 42).

Otro ejemplo de esta clase de políticas lo representa la “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia” que el gobierno mexicano liderado por el ex Presidente Felipe Calderón ejecutó a partir del año 2007. Sus ejes de trabajo fueron los siguientes: (1) alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia; (2) operación policial; prevención del delito y participación ciudadana; (4) desarrollo institucional; (5) sistema penitenciario; (6) combate a la corrupción; (7) tecnología; y (8) indicadores de medición establecidos con la sociedad civil. (Secretaría de Seguridad Pública de México, 2007).

3. La antigua mirada securitista del Ecuador

Desde 1990 y hasta los primeros años de la década del 2000, el Ecuador se caracterizó por un aumento considerable de la violencia y la criminalidad. Los gobiernos de turno de este período, no tenían un real conocimiento de las verdaderas causas de la problemática de la inseguridad ciudadana, y en consecuencia no le asignaron la importancia que esta merecía, al no incorporarla en la agenda política estatal para el tratamiento de los problemas de desarrollo y de las formas de vida. (Arcos *et. al.* 2003, 11).

De acuerdo a Arcos *et. al.* (2003, 27), durante estos años se presentaron nuevas formas de organización del delito que expresaban, por un lado, la “modernización” (mejor tecnología y criterio empresarial), y por el otro, la “internacionalización” (un espacio integrado, organización transnacional) de las acciones criminales. Estas características se articulaban a la violencia tradicional (subsistencia, cultural) y a la exigencia de nuevos actores sociales (sicarios, mulas, pandillas juveniles).

Directa o indirectamente, lo anterior involucraba en mayor proporción a los jóvenes de la sociedad, quienes se convirtieron en los principales agentes y víctimas de la violencia, a tal punto que el homicidio era la segunda causa de muerte para este grupo poblacional.

Paralelamente, se puede mencionar que el escenario principal de ocurrencia de esta violencia la representaba el espacio urbano, es decir, las ciudades del Ecuador. En ellas comenzó a marcarse relaciones de inseguridad entre sus habitantes, tales como: inseguridad, desamparo, agresividad, autodefensa, etc. (Arcos *et. al.* 2003, 27).

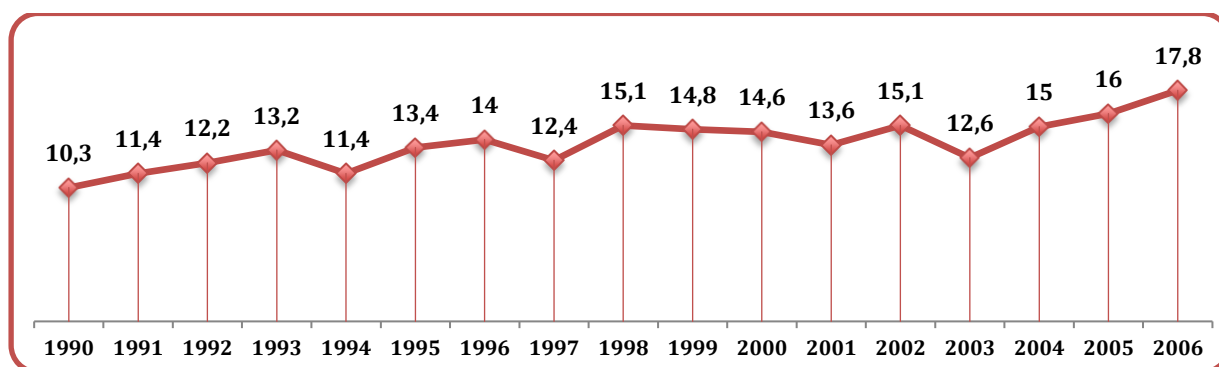
Mientras que para el gobierno esta problemática no era primordial dentro de su agenda política, para la ciudadanía representaba su preocupación principal y cotidiana. Las acciones delictivas más violentas, como por ejemplo el sicariato, eran presentadas a la ciudadanía en todos los espacios de los medios de comunicación locales y nacionales. Existieron muchos casos de víctimas conocidas por la ciudadanía, tales como funcionarios de las fuerzas del orden público y de la justicia, así como también representantes de la sociedad civil³⁴.

³⁴ Casos como el de Eddy Enrique Saltos, ex director de la Penitenciaría del Litoral, quien fue asesinado en el año 2005; Blanca Cando, Secretaria de la Corte Superior de Quito, asesinada en el 2006. (Diario El Comercio 2009)

De acuerdo a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), entre 1990 y 1999 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes se incrementó en 4.11%, mientras que para el período 2000-2006 se intensificó en 3.36%. En estos 16 años (1990-2006) el registro más bajo de la tasa de homicidios fue de 10,3 por cada cien mil habitantes y el más alto de 17,8; datos que corresponden al primer y último registro de la serie en mención.

En el siguiente gráfico (ilustración 2) se muestra la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de toda la serie 1990-2006.

Ilustración 2. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, serie 1990-2006



Fuente: INEC, Arcos *et. al.* (2003, 33), MICS (2012).

Durante este lapso, hubo un auge de acciones delictivas caracterizadas por un alto nivel de agresividad y cotidianidad, tales como muertes por robo y sicariatos; razón por la cual se produjeron reacciones ciudadanas de protesta y reclamos al Estado, para que este dé cumplimiento a los derechos de los individuos inherentes a la seguridad.

La ciudadanía tenía bajos niveles de confianza en las instituciones responsables del orden público y de la justicia³⁵, tales como la Policía Nacional y la Fiscalía, por el hecho de que estas entidades no habían logrado solucionar los problemas habituales de seguridad.

³⁵ La desconfianza en las instituciones públicas constituye una situación que pone a prueba las capacidades directivas del gobierno, y en consecuencia generaba problemas de gobernanza.

Relacionado a este tema, en el año 2004 Latinobarómetro³⁶ aplicó una encuesta a una muestra de la sociedad civil del Ecuador con el objetivo de medir la percepción de confianza que tenía la ciudadanía en las instituciones públicas del Estado. Los resultados de este ejercicio revelaron que la Policía Nacional del Ecuador era considerada como la tercera más corrupta a nivel de América Latina. Por su parte el INEC en el año 2005 llevó a cabo una encuesta de similares características, cuyos resultados señalaron que tanto la Policía Nacional como la Función Judicial eran las instituciones peor percibidas y evaluadas del país, gracias al desprestigio surgido por la ineficacia y corrupción de sus funcionarios. (Pontón 2009, 49-50).

Así mismo, el sistema judicial se encontraba en una situación precaria. Una de las principales razones de esto era que las causas judiciales no se procesaban a tiempo. Los procesos judiciales tal cual estaban definidos permitían que los tiempos máximos permitidos por la ley para cada actividad sean burlados. Por ejemplo, en el tema de la caducidad de la prisión preventiva, que implicaba que si transcurría un año calendario y el delincuente aprehendido no había sido condenado, debía ser liberado. Era en este sentido que Carrión *et. al.* (2009, 50), manifestaba que “el sistema de justicia en el Ecuador ha demostrado ser uno de los menos productivos a escala latinoamericana, con una de las tasas de respuesta (a las denuncias) más bajas de la región”.

Otro de los problemas era la capacidad operativa judicial, ya que no se contaba con suficientes jueces que resuelvan y/o despachen la gran cantidad de causas represadas por años. En este aspecto, Salazar y Lastra (2007, 237-238) mencionan que para el año 2003 había en el Ecuador apenas 831, es decir, 6,1 jueces por cada 100.000 habitantes, y en 2004 solamente 2,4 fiscales por cada 100.000 habitantes. A esta realidad, se aunaba el hecho de que los jueces que ya formaban parte del sistema judicial, estaban corrompidos por este.

De manera paralela, el sistema penitenciario ecuatoriano adolecía de problemas estructurales acarreados desde administraciones de la década de los años 80. Era común tener sobrepoblación³⁷, hacinamiento, violencia, motines de presos y paros de funcionarios en las

³⁶ Corporación Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina. Está formada como una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile.

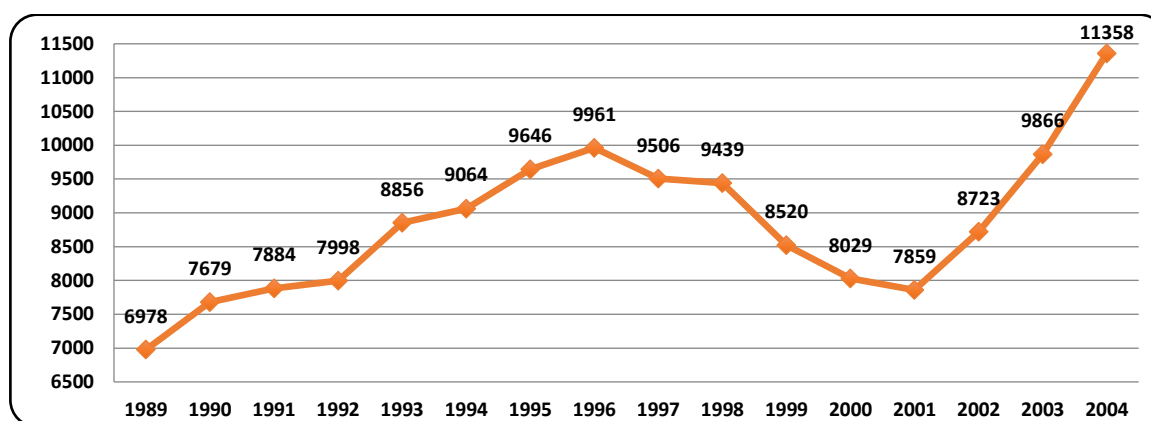
³⁷ Una de las principales causas de la sobrepoblación penitenciaria, la constituye la sobrecriminalización de los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes (Pontón y Torres 2007).

cárceles ecuatorianas. Por estos motivos, no se cumplía con su función de rehabilitar y reinsertar en la sociedad a las personas que cometían los delitos. (Núñez 2007, 183).

En consecuencia, se puede deducir que no se contaba con una política pública penitenciaria formal, que solucionara la precariedad de las instalaciones carcelarias, la poca preparación del personal penitenciario, el fracaso de los sistemas de clasificación, la escasez de trabajo para los detenidos (Vega *et. al.* 1982-1983; citado en Pontón y Torres 2007, 58), entre otros males.

En este contexto, se presenta a continuación la evolución del número de personas privadas de la libertad (ilustración 3) en los centros de rehabilitación social en el Ecuador para la serie de años 1989-2004.

Ilustración 3. Curva de crecimiento anual de población penitenciaria, período 1989-2004



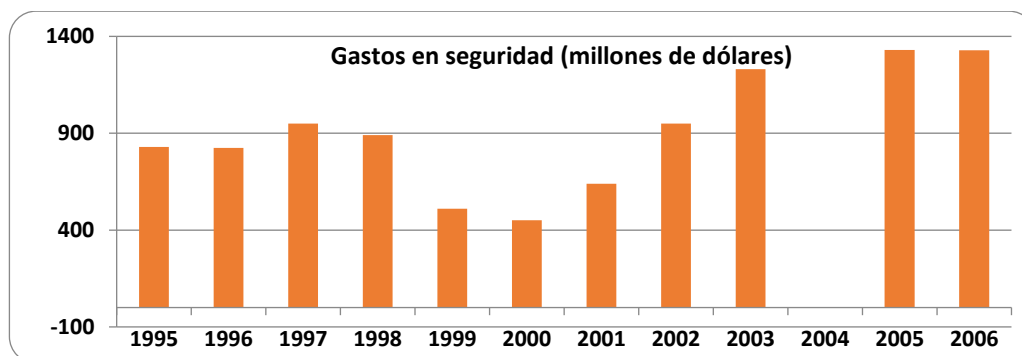
Fuente: Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Boletín 2004-2005 (citado en Pontón y Torres 2007, 65).

La situación legal de la población penitenciaria en el año 2004 revelaba que la mayoría de las personas recluidas estaban sin sentencia. Las estadísticas de la época indican que el 59.89% de los reos se encontraban procesados y tan solo el 40.11% condenados. En lo que respecta a la sobrepoblación carcelaria, en 2004 había capacidad en las instalaciones para 7.463 internos; sin embargo, la población existente era en ese mismo año en promedio 11.427. Estos reos eran custodiados por apenas 1034 guías penitenciarios. (Pontón y Torres 2007, 60).

En lo que respecta al presupuesto de las políticas gubernamentales de seguridad ciudadana del período 1990-2006, Salazar y Lastra (2007, 232) mencionan que existió una tendencia al aumento de asignaciones, con un promedio anual de 8% de crecimiento de estas. De este modo, el presupuesto para la seguridad pasó de 800 millones de dólares en el año 1995 a 1300

millones en el año 2006, lo que se tradujo en un aumento de 60% acumulado en diez años (ilustración 4).

Ilustración 4. Gasto del Estado ecuatoriano en seguridad, período 1995-2006



Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, y Salazar y Lastra (2007, 232)

Este dinero se repartía en tres sectores: (i) el “judicial”, que comprendía a la Corte Suprema de Justicia como destinataria principal con un 98% del presupuesto; (ii) el de “asuntos internos”, al cual pertenecían la Policía Nacional (siendo esta la principal destinataria de recursos de este sector con 411 millones), el Consejo Nacional de Seguridad (hoy Ministerio Coordinador de Seguridad), el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y el Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior); y (iii) el de “defensa” que recibió 628 millones en el año 2006. (Salazar y Lastra 2007, 236).

A continuación, se presenta un cuadro (tabla 14) que amplía la información del presupuesto por instituciones responsables de la seguridad en el año 2006.

Tabla 14. Presupuesto del Estado ecuatoriano destinado a la seguridad, año 2006

Sector	Institución	Asignación inicial 2006	%
Sector Judicial	Corte Suprema de Justicia	140,38	97,95
	Corte de Justicia Militar	0,89	0,62
	Corte de Justicia Policial	2,05	1,43
	Total	143,31	100,00
Sector de Asuntos Internos	Ministerio de Gobierno	24,27	4,77
	Policía Nacional	410,72	80,80
	Dirección Nacional de Seguridad	0,86	0,17
	Consejo Nacional de Rehabilitación Social	31,35	6,17
	Consejo Nacional de Tránsito	38,12	7,50
	Dirección Nacional de Migración	3,00	3,59

	Total	508,32	100,00
Sector Defensa	Ministerio de Defensa	627,78	99,29
	Consejo de Seguridad Nacional	4,48	0,71
	Total	632,26	100,00

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador; y Salazar y Lastra (2007, 236)

El cuadro que antecede refleja claramente la orientación hacia políticas de seguridad de tipo reactivo o de control, ya que son el Ministerio de Defensa (institución emblemática de las políticas de seguridad nacional) y la Policía Nacional (ente encargado del orden público) quienes reciben mayor presupuesto. Ambas instituciones mencionadas poseen efectivos en todo el territorio nacional, hecho que justifica que se destine el 73% de todo el presupuesto de seguridad del Estado ecuatoriano en gastos de personal.³⁸ En este punto es importante aclarar que, del presupuesto total, el 91% corresponde a gasto corriente y apenas el 6% a gasto de inversión.³⁹ (Salazar y Lastra 2007, 237).

Pero ¿era un gasto de calidad⁴⁰ el que el gobierno ecuatoriano había realizado en seguridad ciudadana? Salazar y Lastra (2007, 40) dan pautas para responder a esta cuestión. Con base en la distribución de los recursos que tenían asignados las instituciones responsables del orden público y de seguridad nacional, es fácil determinar que existía política de tipo reactiva o de control, que se basaba en gran medida en la tenencia de efectivos policiales, a cuyo mantenimiento se dirigía casi la totalidad de los recursos (gastos de personal).

Sin embargo, solo el dinero restante se destinaba a gastos operacionales, asunto que tenía una clara implicación, los efectivos policiales no disponían de las herramientas necesarias para un efectivo combate al crimen, y por ende no podían garantizar un bien y servicio público (seguridad ciudadana) de mayor calidad. En conclusión, el gasto en seguridad ciudadana no

³⁸ En el caso de la Policía Nacional, de acuerdo a *Justice Studies Center for America*, en el 2004 existían 31.550 efectivos policiales a nivel nacional (233 policías por cada 100.000 habitantes). En el 2005 esta cifra incrementó a 36.907 (275 policías por cada 100.000 habitantes). (Salazar y Lastra 2007, 237).

³⁹ El Presupuesto General del Estado (PGE) se divide en dos grandes categorías por tipo de uso: presupuesto de inversión y presupuesto de gasto corriente. El primero se refiere al presupuesto estatal destinado a cada institución del gobierno para la implementación de planes, programas y proyectos de política pública. Ejemplo de este tipo de gasto son las obras públicas. Por su parte, el gasto corriente, representa el presupuesto estatal asignado a cada institución del gobierno para que cubran sus costos de operación. Ejemplo de este tipo de gasto son los pagos de servicios básicos, uso de instalaciones, gastos de personal, mobiliarios, equipos informáticos, entre otros.

⁴⁰ La calidad del gasto público abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva. (Armijo y Espada 2014, 5)

era de calidad, ya que se pagaba a personal policial que no podían conseguir resultados de política.

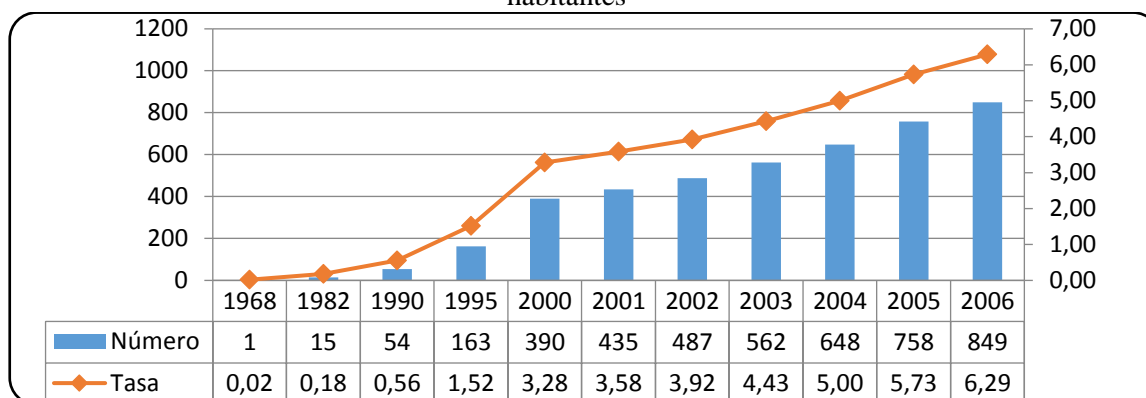
La antigua visión de la seguridad ciudadana que regía en casi toda Latinoamérica, y en virtud de la cual se diseñaban e implementaban políticas públicas, se concentraba en la idea de que la violencia y criminalidad eran únicamente subproductos de la desigualdad y exclusión social. Lo que hacía pensar que las acciones estatales de seguridad serían infructuosas si se mantenían las condiciones estructurales que causan la delincuencia –hecho que no es del todo erróneo– y en consecuencia, se producía una segregación social en dos grupos, las clases altas, cuyo poder adquisitivo les permitía auto resguardarse la de la delincuencia, y las clases bajas, considerados por la clase alta como los productores de la delincuencia. (Escobar *et. al.* 2004, 09).

En efecto, la sociedad se vio involucrada en una suerte de privatización de los servicios de seguridad con el objeto de velar por su propia seguridad. Dado que privatizar implica crear un mercado para un bien o servicio que antes era público, se crearon bienes y servicios privados –generalmente de altos costos– a los cuales podían acceder en mayor medida los individuos pudientes. A partir de estos hechos, hubo un auge de creación de empresas de seguridad privada,⁴¹ así como negocios que proveían artículos para protección personal, como por ejemplo: armas, alarmas, artefactos de seguridad, defensa personal, perros, etc. (Arcos *et. al.* 2003, 29).

En este propósito, Pontón (2007, 60-61) afirma que para el año 2005 existían en el Ecuador más guardias de seguridad pertenecientes a compañías privadas que agentes de policía. En concreto, había 40.368 guardias de seguridad y 36.907 policías. De hecho, este número de guardias de seguridad correspondía únicamente al sector formal de este mercado, ya que de acuerdo a algunas estimaciones, aproximadamente 80.000 efectivos más trabajaban en el sector informal. El siguiente gráfico (ilustración 5) muestra la evolución de la creación de compañías de seguridad privada en el Ecuador y la tasa de crecimiento de este mercado.

⁴¹ La mayoría de las empresas de seguridad privada que se crearon durante este período de tiempo, fueron fundadas por policías en servicio pasivo y/o jubilados. Los guardias de seguridad que estas empresas ofertaban a instituciones públicas y privadas generalmente adolecían de formación y control. (Arcos *et. al.* 2003, 29).

Ilustración 5. Número de empresas de seguridad privada, acumulada por año y tasa por 100 mil habitantes

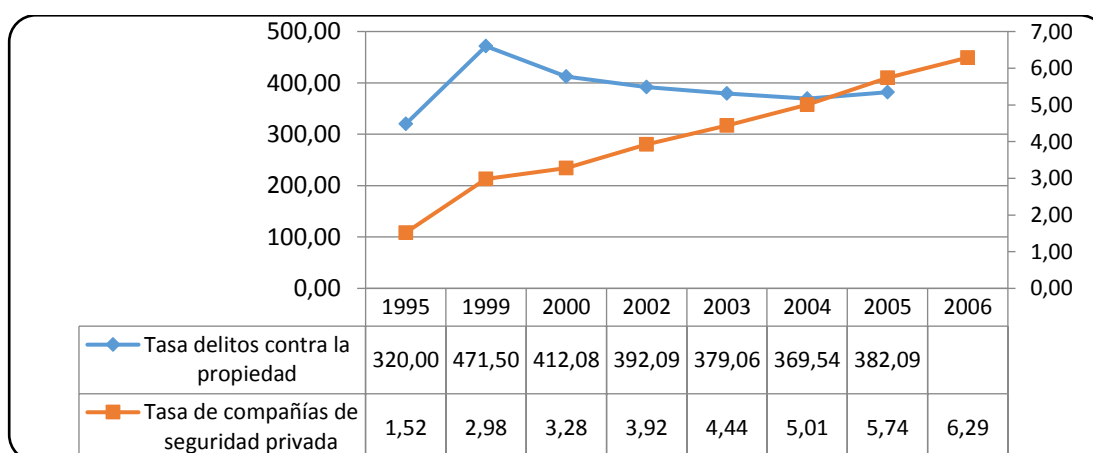


Fuente: Superintendencia de compañías del Ecuador; Pontón (2007, 61)

Una de las causas del gran auge de empresas de seguridad privada en el Ecuador entre los años 1995 y 2006 fue la percepción de inseguridad que tenían los habitantes, la cual no era directamente proporcional con los delitos efectivos. Dicho de otra forma, los datos revelados por las encuestas de victimización, duplicaba o triplicaba la probabilidad de ser victimizado en un año. (Pontón 2007, 63).

El miedo socialmente construido acerca de la inseguridad hizo que las personas, especialmente aquellas que tenían las posibilidades económicas, escogieran sus propias estrategias de protección, como, por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios privados de seguridad. En este contexto, a continuación, se muestra la relación existente entre la tasa de delitos contra la propiedad y la tasa de compañías de seguridad privada (ilustración 6).

Ilustración 6. Comparación de las tasas de delitos contra la propiedad y de compañías de seguridad privada



Fuente: Superintendencia de compañías y Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador; Pontón (2007, 61).

El gráfico anterior refleja que, aunque desde el año de 1999 y hasta el 2004 la tasa de delitos contra la propiedad tuvo una tendencia de disminución, sin embargo, la tasa de compañías de seguridad privada no paró de crecer durante este mismo período. Es decir, el miedo a la inseguridad era una de las causas de la demanda de los servicios de seguridad privada.

Así pues, la ciudadanía engendró un constructo social⁴² negativo sobre la seguridad ciudadana en el país, hecho que determinó su forma de interpretar el mundo y por ende sus acciones de organización y exigencia de mayor intervención estatal en la problemática, así como también la reclamación de derechos y servicios de seguridad.

En este sentido, se presentaban frecuentemente movilizaciones ciudadanas contra la delincuencia como las denominadas “marchas blancas”, que empezaron a finales de la década del noventa y mediante las cuales se puso a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones del gobierno central.

En consecuencia, el Estado ecuatoriano se vio cada vez más presionado en su obligación de proveer seguridad, a tal punto que los municipios tuvieron que tomar acciones al respecto y asumir –aunque la gran mayoría no estaba en condiciones operativas de hacerlo– competencias que no les eran dadas por ley en estricto sentido.⁴³

Al respecto, Arcos *et. al.* (2003, 28) señala que entre 1990 y 1999 en virtud de las demandas de la población en el Ecuador se produjo un proceso de descentralización de la competencia de seguridad del nivel nacional al local. Es decir, la ciudadanía estaba consciente de que la temática de la seguridad constituía un derecho local más que nacional. En este sentido, la provisión del bien público seguridad representó una obligación para los municipios, independientemente de que ellos lo quieran o no, más aún porque se sumaba al escenario de la delincuencia local las secuelas de la crisis financiera del año 1999.

⁴² Es un conjunto de ideas, creencias, percepciones e interpretaciones que filtra el modo en que las personas perciben el mundo. (Parsons, 2010:80).

⁴³ Ya que desde ese entonces y hasta la fecha no ha existido una Ley de Seguridad Ciudadana que norme este aspecto a nivel nacional. Sin embargo, la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sí les da hoy en día estas potestades.

En consecuencia, a partir del año 2000 en algunos municipios –generalmente en los más poblados–, emergió paulatinamente el interés en formular políticas en materia de seguridad ciudadana. Respaldados legalmente por la Constitución Política del Ecuador de 1998 y específicamente por sus artículos 228⁴⁴ y 230⁴⁵ que facultaba y daba autonomía a los gobiernos locales para la adopción de medidas descentralizadas (Pontón 2006, 12), se dio el nacimiento de instancias públicas de diseño, coordinación y ejecución de acciones de seguridad ciudadana, como por ejemplo: las subsecretarías, corporaciones y observatorios de seguridad ciudadana en cabildos como Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala.

Es importante mencionar que estas acciones fueron apoyadas por la decisión política de los alcaldes, la cual se materializó mediante la emisión de ordenanzas, así como la creación y/o modificación de tasas y contribuciones especiales con fines de financiamiento de las acciones de seguridad. (Pontón 2013)

Bajo este contexto, y de acuerdo a Pontón (2013), se describirán a continuación las decisiones y acciones que entre 1990 y 2006 tomaron los municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca, con respecto a la temática de seguridad ciudadana.

Municipio de Quito: A finales del 2002, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) firmó un Convenio de Cooperación Técnica con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos entre las ciudades de Quito y Bogotá en materia de seguridad ciudadana. En 2003 el DMQ y el proyecto de Gobernabilidad Local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmaron un convenio para asistencia preparatoria con el objeto de fortalecer el Plan de Seguridad del DMQ, así como para consolidar una política pública de seguridad. (Pontón 2013)

En 2003 también se firmó el denominado “Pacto por la Seguridad Ciudadana”, instrumento en el que se plasmó la intención en esta materia de instituciones públicas tales como: DMQ,

⁴⁴ Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. (Constitución Ecuador 1998)

⁴⁵ Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana. (Constitución Ecuador 1998)

Policía Nacional, Ministerio de Gobierno⁴⁶, Intendencia de la Provincia de Pichincha, Ministerio Público⁴⁷, Defensa Civil⁴⁸, Ministerio de Salud y Ministerio de Bienestar Social.⁴⁹

Con base en este instrumento, de manera posterior se dio la conformación del “Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana”, que era integrado por el DMQ, la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación, la Corte Suprema de Justicia de Pichincha y representantes de organizaciones ciudadanas. El fin de este ente es coordinar acciones conjuntas entre todas estas instituciones, pero respetando la autonomía de cada una de ellas.

Así mismo, se crearon varias ordenanzas para la institucionalización de la seguridad ciudadana, tales como: (1) tasa de seguridad ciudadana; (2) fomento de la participación ciudadana; (3) promoción de las veedurías ciudadanas; (4) políticas de erradicación de violencia intrafamiliar y de género; y (5) regulación de horarios de funcionamiento de actividades comerciales y turísticas que expenden bebidas alcohólicas. (Pontón 2013)

Por otro lado, se crearon las siguientes instancias en el cabildo quiteño: Consejo de Seguridad Ciudadana; Dirección de Seguridad Ciudadana; Observatorio de Seguridad Ciudadana; Corporación de Seguridad Ciudadana; Policía Metropolitana; Jefaturas de Seguridad Ciudadana en cada Administración Zonal Municipal.⁵⁰ Paralelamente, se establecieron alianzas con instituciones académicas como FLACSO – Sede Ecuador, para fortalecer el manejo de la seguridad ciudadana en el país. Como producto de esta relación fueron realizadas varias actividades académicas como: boletines, revistas, libros, comités, foros, diplomados, entre otros. (Pontón 2013)

Finalmente, aunque no menos importante, fueron aprobados y transferidos dineros para fortalecer los aspectos operativos y logísticos de la Policía Nacional, como lo son los sistemas de video-vigilancia, construcción de cuarteles y centrales de atención ciudadana. (Pontón 2013)

⁴⁶ Hoy Ministerio del Interior.

⁴⁷ Hoy Fiscalía General del Estado.

⁴⁸ Hoy Secretaría de Gestión de Riesgos.

⁴⁹ Hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social.

⁵⁰ Al 2016, el DMQ tiene 10 administraciones zonales.

Municipio de Guayaquil: En este período, se puede mencionar que Guayaquil realizó algunas acciones para combatir a la delincuencia, no obstante, no se puede hablar de una institucionalización de la competencia local de seguridad ciudadana, puesto que se carecía de una instancia coordinadora como un Consejo Municipal o una instancia en el cabildo de esta o mayor jerarquía, que permita la reflexión, el debate o la creación de políticas públicas locales de seguridad ciudadana. (Pontón 2013)

Las acciones en temática de seguridad que ejecutó este municipio se encuentran contenidas dentro del denominado “Plan Más Seguridad” que nació en el año 2001. Se pueden citar entre las más importantes las siguientes: (1) Implementación de un subsistema de video-vigilancia en varios puntos de la ciudad llamado “Sistema Integrado de Seguridad y Emergencia de Guayaquil (Ojos de Águila)”; (2) Fortalecimiento de la Policía Nacional, con la creación de una estrategia conjunta que permitió el equipamiento de esta mediante la dotación de vehículos, accesorios y personal de apoyo; (3) Creación de la Corporación de Seguridad Ciudadana y de la Unidad de Control y Seguimiento; (4) Fortalecimiento del observatorio del delito, manejado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral; (5) Coordinación con la empresa privada y la Función Judicial, a fin de establecer un programa de recompensas que consistía en la entrega de información para ayudar a la captura de los delincuentes “más buscados”; (6) Reinauguraron de varios Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) en coordinación con la empresa privada; (7) Emisión de propuestas de reformas al Código de Procedimiento Penal para poder realizar acciones penales en contra de quienes delinquen; (8) Fortalecimiento de la vigilancia en sitios estratégicos de la ciudad que recién habían sido sometidos al proceso de regeneración urbana. (Pontón 2013).

En el caso de Guayaquil es importante resaltar que el manejo de la seguridad ciudadana fue de intervención puntual, mediante acciones concretas y como complemento a la política municipal de regeneración urbana que vivía la ciudad. De hecho, no se podría hablar de que existía una política de seguridad ciudadana como tal en Guayaquil. (Pontón 2013)

No se registran datos que aseguren que el cabildo porteño inició procesos de intercambio de experiencias con otras ciudades u organismos internacionales. Lo más cercano a esto fue la contratación de asesorías por parte de expertos internacionales de seguridad ciudadana. (Pontón 2013)

Municipio de Cuenca: En lo que respecta a este municipio, puede decirse que su experiencia estaba en un punto medio entre los casos de las principales ciudades antes nombradas, ya que como una de las primeras acciones creó una instancia coordinadora de temas de seguridad (al igual que en Quito) denominada “Consejo de Seguridad Ciudadana”, la cual respondía al Municipio directamente. (Pontón 2013).

Así mismo, y siguiendo el ejemplo de Quito, se emitió la ordenanza de creación de la tasa de servicio de veeduría, supervigilancia y producción de la información de seguridad ciudadana; y también se dio origen a la Policía Municipal de Cuenca, llamada “Guardia Ciudadana de Cuenca”. Sin embargo, se puede decir que al igual que Guayaquil no tuvo intercambio de experiencias con otras ciudades, ni una política definida de seguridad ciudadana local. (Pontón 2013).

Vale recalcar que las acciones tomadas por los municipios, se dieron en virtud de su capacidad de transformación de la vida urbana y en su doble rol en la política de prevención de la inseguridad. El doble rol de los municipios se cumple cuando estas instancias emiten políticas locales en los ámbitos de prevención social y prevención situacional.

La prevención situacional comprende acciones basadas en temas de planificación urbana y ordenamiento territorial, como una forma de reducir la oportunidad del delito. Esto representa una visión de carácter neoliberal, puesto que no se focaliza sobre mentes sino sobre ambientes.⁵¹ Por su parte, la prevención social atañe a políticas que tiendan a generar desarrollo económico, empleo, reducción de la desigualdad, incremento de actividades culturales, entre otras, a nivel local.

Como el lector habrá podido apreciar, los municipios en cuestión inclinaron la balanza hacia acciones de prevención situacional a nivel local, no únicamente porque sus autoridades lo quisieran así, sino también porque la administración estatal de estos años, prácticamente se apoderó de las competencias de prevención social, así como de las acciones disuasivas y control de la inseguridad ciudadana.

⁵¹ Magíster Daniel Pontón (profesor investigador y catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales), en conversación con el autor, mayo 13, 2016.

Capítulo 3

Un Nuevo Paradigma de Seguridad: Implementando la Política Pública de Seguridad Ciudadana 2007–2015

1. Institucionalización del problema público y diseño de la política de seguridad

En el año 2007 inició el mandato presidencial del Econ. Rafael Correa Delgado. Durante los primeros años de este gobierno y producto de las exigencias de la sociedad, la preocupación gubernamental por la inseguridad ciudadana se incrementó, de tal suerte que la administración estatal la incluyó en los temas de la agenda pública y emprendió acciones para combatirla.

Sin embargo, habiendo pasado ya cuatro años del gobierno de Rafael Correa, si bien se había invertido importantes cantidades de dinero en acciones pro seguridad, no se lograban superar los problemas de implementación, y en consecuencia, las gestiones se diluían entre pilas de burocracia y descoordinación interinstitucional.

La Función Judicial aún mantenía características de ineficiencia e injusticia, porque sus instrumentos legales estaban desactualizados y más bien contribuían a incrementar las acciones delictivas, antes que a evitarlas y disuadirlas. Sus procesos eran retrógrados, sus penas inicuas y sus sistemas de rehabilitación constituían más bien, escuelas de perfeccionamiento de la delincuencia.

La Policía Nacional aún no conseguía resultados importantes en la lucha contra la delincuencia y la sociedad ecuatoriana expresaba su descontento por un ambiente inseguro y mediáticamente dominado por la criminalidad. De hecho, las labores que llevaba a cabo el gobierno nacional hasta ese entonces, no distaban mucho de lo que las administraciones estatales anteriores habían efectuado, por tanto, los resultados eran similares a los obtenidos en el pasado.

Al no existir resultados importantes, y por el contrario, tornarse más álgido el tema de inseguridad para la población, desde el Ejecutivo se originó una propuesta que comprendía declarar al sector de la seguridad en emergencia, lo que significaba destinar una cuantiosa inversión para reestructurar todo el sistema de justicia, así como fortalecer a la Policía

Nacional, y construir más infraestructura para el sistema de rehabilitación social. La emergencia implicaba la reducción de la burocracia en la contratación pública, es decir, se simplificaban procedimientos para agilizar las acciones estatales en torno a la seguridad.

En este propósito, el gobierno nacional consultó a la población sobre su posición al respecto de esta propuesta, mediante un referéndum,⁵² el cual se desarrolló el 7 de mayo de 2011. El referéndum, representó un hito importante en la política de seguridad ciudadana del Ecuador, en virtud de que a partir de tal fecha y con el respaldo ciudadano expresado en las urnas, se marcó un antes y un después en las acciones de seguridad emprendidas por el gobierno.

Es así que, luego del referéndum se tuvo a disposición los recursos necesarios para la consecución del objetivo de política. De hecho, hasta finales del año 2013 el presupuesto destinado para temas de seguridad ascendió a 2.764 millones de dólares de gasto de inversión. En este contexto, el gobierno publicitó a la ciudadanía el eslogan de que ha invertido “8 veces más en seguridad que los tres gobiernos anteriores juntos” (PNSI 2014, 16).

Así también, se efectuaron modificaciones en la normativa jurídica requerida, el ejemplo concreto es el Código Orgánico Integral Penal (COIP) expedido en el año 2014, en el que se endurecieron penas para varios delitos relacionados con la seguridad ciudadana. Por otro lado, se fortaleció a las instituciones públicas encargadas de realizar el trabajo operativo.

Por lo anterior, es importante entender al referéndum como un evento que provocó un cambio de paradigma en la temática de seguridad ciudadana, puesto que las autoridades tomadoras de decisiones modificaron los objetivos, instrumentos y configuraciones de la misma, lo que en palabras de Peter Hall implicaría un cambio de tercer orden;⁵³ con el objeto de conseguir los

⁵² Debido a los altos índices delictivos y a la reacción creciente de varios sectores de la sociedad que exigían una reestructuración de la justicia y una mejor Policía Nacional, se dio el 7 de mayo del 2011 un referéndum constitucional y una consulta popular, consistente en diez preguntas relacionadas a las siguientes temáticas: sistema judicial, la seguridad, el medio ambiente, la banca y los medios de comunicación. Las preguntas relacionadas al tema de seguridad ciudadana y justicia fueron la 1, 2, 4, 5, y 7. El 12 de julio de 2011 fueron anunciados oficialmente a la ciudadanía los resultados. El “sí” ganó en todas las preguntas a nivel nacional. Para consultar el texto final de las preguntas, véase <http://www.eluniverso.com/2011/02/16/1/1355/preguntas-consulta-referendum-sus-anexos.html>

⁵³ Peter Hall, menciona que las políticas públicas pueden ser concebidas como un proceso de “aprendizaje social” el cual involucra unos ajustes a los objetivos o técnicas de la política pública en respuesta a los resultados del pasado y la nueva información del presente. (Hall 1993, 278). El proceso de aprendizaje social se divide en tres etapas denominadas por Hall, como cambios de primer, segundo y tercer orden. La primera etapa o cambios de primer orden, representa un cambio como consecuencia de las experiencias del pasado y de nuevos

resultados que tanto ansiaban los ecuatorianos. A este nuevo paradigma de seguridad se lo denominó “seguridad integral”. (Arellano 2013, 03).

Formalmente la política de seguridad integral nació en el año 2011, con la expedición del primer Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013 (MICS 2014, 85), luego de superar las doctrinas de seguridad nacional y de seguridad pública. Implica una conceptualización de la seguridad de manera holística y con un enfoque integral, de tal suerte que se integren todas las esferas de esta en un solo sentido. (MICS 2011, 14).

El enfoque “integral” del concepto hace referencia al sentido de un sistema integrado de seguridad, llamado Sistema de Seguridad Pública y del Estado, el cual abarca todos los ámbitos del ser humano y del Estado. (MICS 2011, 14). Así pues, la Seguridad Integral puede ser definida como “la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”. (MICS 2011, 14).

Nótese que la definición de seguridad integral es concordante con el concepto de seguridad humana⁵⁴ visto a inicios del capítulo segundo, puesto que la seguridad humana está centrada en el individuo y abarca varios ámbitos de necesidad que deben ser atendidos desde el Estado para que las personas puedan vivir en paz y desarrollarse.

Volver operativa a la seguridad integral conlleva un sentido de organización del accionar de todas las entidades públicas cuyas misiones institucionales giran alrededor de la seguridad, con el objeto de que trabajen de manera conjunta y articulada bajo la visión estratégica de una institución coordinadora. Esta institución es el Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS).

conocimientos, en uno de los tres elementos del paradigma según Hall, concretamente en los instrumentos y técnicas de la política pública, mientras que los otros dos elementos, los objetivos generales y las configuraciones específicas de los instrumentos, permanecen invariantes. Por su parte, el cambio de segundo orden implica un cambio de dos de los tres elementos del paradigma que definió Hall, estos son: los instrumentos de políticas, así como sus configuraciones. Los cambios de tercer orden, constituyen ya un cambio de paradigma, en virtud de que se cambian los tres elementos del paradigma original.

⁵⁴ Dadas las similitudes conceptuales entre seguridad humana y seguridad integral, algunos académicos del campo de estudios de la seguridad ponen en duda la existencia de un nuevo paradigma de la seguridad, tal cual lo ha propuesto y promulgado en sus discursos el régimen presidencial actual. Sin embargo, no se puede desconocer que la “seguridad integral” constituye una ideología u acepción propia del presente gobierno.

Con el fin de atender las cuestiones de la seguridad, se creó un “Consejo Sectorial de Seguridad”, que es una instancia que agrupa a todas las instituciones vinculadas con esta temática. En este espacio se toman decisiones de carácter estratégico en favor de la seguridad del país. Lo anterior refleja la existencia de gestiones conjuntas y articuladas, e implica que las responsabilidades, los logros y también los fracasos son compartidos por todas las entidades del referido consejo sectorial.

Para el gobierno ecuatoriano, la política de seguridad integral se compone de cinco ámbitos o campos de acción, estos son: (a) seguridad ciudadana y justicia, (b) defensa y relaciones internacionales, (c) inteligencia estratégica para el fortalecimiento democrático, (d) gestión de riesgos y ambiente, y (e) soberanía tecnológica y ciencia. (MICS 2014, 25). Cada uno de ellos constituyen responsabilidades de gestión de alguna institución perteneciente al Consejo Sectorial de Seguridad.

A continuación, se presenta una ilustración que enlista las instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad y sus respectivos ámbitos de acción.

Ilustración 7. Ámbitos e instituciones responsables de la política de seguridad integral del Ecuador



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017.

Como se puede evidenciar, bajo el concepto de seguridad integral la seguridad ciudadana constituye solo un ámbito o sub-política pública. No obstante, es la más importante, puesto que “centra su accionar en las personas y la garantía de sus derechos, en la participación ciudadana y busca erradicar la violencia y aportar a la convivencia pacífica”. (MICS 2014, 37).

La sub política de seguridad ciudadana, que en esta tesis constituye una política en sí misma (puesto que tiene todos los elementos constitutivos de una política pública), se caracteriza porque privilegia la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia, con el objeto de mejorar la relación entre la Policía y la comunidad. (MICS 2014, 38).

De acuerdo a la segunda versión del Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), expedida en el año 2014, los objetivos de la política pública de seguridad integral y sus instituciones responsables (tabla 15) son las siguientes:

Tabla 15. Objetivos de la política pública de seguridad integral e instituciones responsables

Objetivos intersectoriales	Instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad ⁵⁵						
	MDI	MJDHC	MREMH	MIDENA	SGR	SIN	ECU 911
1. Prevenir y controlar el delito común y organizado para garantizar la seguridad integral y la convivencia pacífica.	X	X	X	X		X	X
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.	X	X	X	X	X	X	X
3. Garantizar la soberanía, integridad territorial e integración regional y mundial para promover relaciones de cooperación, pacíficas y de mutua confianza en el marco del Buen Vivir.	X	X	X	X		X	X
4. Fortalecer las capacidades sociales y ambientales para reducir la vulnerabilidad frente a los eventos adversos de origen natural o antrópico.	X		X	X	X	X	X
5. Garantizar la seguridad frente a emergencias y estados de excepción	X		X	X	X	X	X

⁵⁵ MDI: Ministerio del Interior; MJDHC: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; MIDENA: Ministerio de Defensa Nacional; SGR: Secretaría de Gestión de Riesgos; SIN: Secretaría de Inteligencia; y ECU-911: Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

como agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastres naturales, en salvaguarda del Buen Vivir.							
6. Promover la cultura de uso de la inteligencia estratégica para la gestión de la Seguridad Integral en el marco del Buen Vivir.	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral, MICS (2014).

Estos seis objetivos del Consejo Sectorial de Seguridad han sido diseñados en concordancia con las competencias de cada una de las instituciones relacionadas con la temática de seguridad. De estos objetivos, el primero, segundo, quinto y sexto, son los que están directamente relacionados con la concepción de seguridad ciudadana tal como fue explicada en los primeros acápites de este capítulo.

Más adelante, en este capítulo, se verá si efectivamente este pronunciamiento de política se cumple en la realidad, especialmente en lo relacionado a la priorización de los programas de prevención del delito sobre los de control de la delincuencia.

2. La composición de la política pública de seguridad ciudadana 2007–2015: relación objetivos – medios

Luego de haber generado el debate sobre implementación e instrumentación de políticas públicas en el capítulo uno; contextualizado el campo de la seguridad ciudadana en el capítulo dos; y caracterizado a la política de seguridad ciudadana del Ecuador durante el período 2007 – 2015 en los primeros puntos de este capítulo; es momento de describir cómo esta política ha pasado de las ideas a la práctica, del dicho al hecho, es decir, como ha sido implementada.

En este propósito, la expresaré en términos de sus fines y medios, y estos estarán clasificados en tres niveles de abstracción, conforme lo estipula el modelo multinivel de composición de políticas públicas de Howlett y Cashore (2009), que se abordó en el capítulo primero de este trabajo.

Como consecuencia de este análisis, se determinarán los fallos de la política, siempre que la relación objetivos – instrumentos implementados sea divergente. Lo anterior, se ejecutará

bajo un entramado neoinstitucional sociológico que condiciona el comportamiento de los actores, y por ende, el resultado o tipo de política a ser implementada.

Así pues, comenzaremos describiendo los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana.

2.1. Objetivos de la política pública de seguridad ciudadana

Dado que la seguridad ciudadana constituye un bien y servicio público de característica multidimensional, en estricto sentido no podría decirse que existe una única institución estatal encargada de proveerlo.

Por ello, para el caso ecuatoriano ha sido posible identificar que tradicionalmente el sistema institucional de control de la delincuencia, representado por el Ministerio del Interior, y operativamente por la Policía Nacional; el sistema de justicia, representado por el Consejo de la Judicatura y sus instituciones (Fiscalía General del Estado, jueces y fiscales del país); y el sistema penitenciario y de rehabilitación, representado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos,⁵⁶ son los entes que tienen una incidencia directa desde el punto de vista reactivo y de control.

A estas instituciones, se suman desde el año 2013, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, que también pertenece a la Función Ejecutiva, y que posee un rol coordinador de atención de emergencias, ya que agrupa a instituciones como Ministerio de Salud Pública, Secretaría de Gestión de Riesgos, entre otros.

Desde el punto de vista de prevención, muchas otras instituciones están involucradas en la gestión de la seguridad ciudadana, por ejemplo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Deportes, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, entre muchos otros.

⁵⁶ El Ministerio del Interior; el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 pertenecen a la Función Ejecutiva; mientras que el Consejo de la judicatura y la Fiscalía a la Función Judicial. Esta aclaración es pertinente porque en el Consejo Sectorial de Seguridad no participa la Fiscalía frecuentemente, no obstante, si se efectúan algunas relaciones de coordinación para las acciones de seguridad que se implementan.

En este contexto, a continuación, se presentan los objetivos propios de la política pública de seguridad ciudadana (tabla 16), clasificados por las instituciones de control.

Tabla 16. Objetivos de la política de seguridad ciudadana e instituciones

Institución	Objetivos de la política de seguridad ciudadana
Ministerio del Interior	<p>Mejorar la cobertura y el acceso a los servicios de seguridad, mediante el modelo de distritos y circuitos.</p> <p>Controlar las actividades de grupos organizados que atenten contra la Seguridad Ciudadana y la convivencia pacífica.</p> <p>Garantizar seguridad y vigilancia del entorno y protección ciudadana en eventualidades de carácter natural y/o antrópico.</p> <p>Fortalecer la conformación de barrios y comunidades seguras a través de la organización y la participación comunitaria activa en la Seguridad Ciudadana, fomentando lazos de confianza, respeto mutuo, cooperación y solidaridad.</p> <p>Participar y asesorar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la disminución de factores de riesgo y en la adecuada y eficiente planificación territorial en temas de Seguridad Ciudadana.</p>
Consejo de la Judicatura	<p>Asegurar la transparencia y la calidad en la prestación de los servicios de justicia.</p> <p>Combatir la impunidad contribuyendo a mejorar la seguridad ciudadana.</p>
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	<p>Dar seguimiento a las actuaciones judiciales en la ejecución de la pena.</p> <p>Generar acciones dirigidas a la población para concienciación, sensibilización, capacitación, fomento y difusión de los derechos humanos.</p> <p>Impulsar mecanismos integrales para prevenir la trata y el tráfico de personas.</p> <p>Desarrollar marcos normativos para la prevención, atención, sanción de la violencia en todas sus formas y reparación a víctimas.</p>
Servicio Integrado de Seguridad ECU-911	<p>Incrementar la cobertura de servicios del ECU-911.</p> <p>Incrementar la calidad de los servicios del ECU-911.</p>

Fuente: Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana (2014), Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019, Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014), Plan Estratégico Institucional del ECU-911 (2014). Elaboración: propia.

En este punto conviene mencionar que la política pública de seguridad ciudadana del gobierno ecuatoriano, que ha venido siendo implementada desde el año 2007, se ha caracterizado por seguir una lógica de tipo top-down.⁵⁷ La afirmación anterior se justifica por los siguientes hechos:

⁵⁷ Debo precisar que los conceptos referidos en el capítulo primero de este trabajo sobre la tipología de políticas públicas (top-down o bottom up), constituyen únicamente elementos analíticos referenciales o tipos ideales. Es decir, no equivalen a verdades absolutas o determinaciones en firme que indiquen que una política radicalmente es de tal o cual tipo.

Primero, las decisiones han sido tomadas directamente por un pequeño y selecto grupo de personas, constituido por las más altas autoridades del país en temas de seguridad⁵⁸ durante reuniones de trabajo de carácter estratégico denominadas Gabinetes de Seguridad y Consejos Sectoriales de Seguridad.

En segundo lugar, las resoluciones adoptadas atraviesan un proceso de implementación jerárquico que corre por cuenta de funcionarios de niveles inferiores⁵⁹ en cada institución mencionada y en sus dependencias territoriales,⁶⁰ con una suerte de cumplimiento casi íntegro con respecto a lo dispuesto por sus superiores.⁶¹

Tercero, los instrumentos de la política de seguridad han sido escogidos confiando anticipadamente en la eficacia que traerán sus resultados, es decir, se prefiere a herramientas cuyos resultados sean predecibles antes de ser empleados, antes que a aquellos que traigan niveles de incertidumbre en la implementación.

De igual manera, se opta por instrumentos de aplicación de corto plazo cuyos efectos sean visibles a corto plazo también, pero de altos costos para el Estado, antes que a herramientas de mediano y largo plazo, como por ejemplo las actividades de prevención de la inseguridad. La gestión de prevención implica menos costos estatales, pero a la vez más tiempo de implementación, y esto no es atractivo en la dimensión política-electoral, donde los resultados cuentan para una posible reelección.

Como un cuarto punto, las disposiciones emitidas desde las altas esferas gubernamentales, así como el proceso de diseño y gestión de implementación de la política, fueron desarrollados

⁵⁸ Este grupo es integrado por: el Presidente de la República; el Ministro Coordinador de Seguridad; el Ministro del Interior; el Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador; el Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; el Presidente del Consejo de la Judicatura; el Fiscal General del Estado; el Ministro de Defensa; y el Comandante General de las Fuerzas Armadas.

⁵⁹ Como por ejemplo subsecretarios, coordinadores y directores.

⁶⁰ Coordinaciones zonales y direcciones provinciales.

⁶¹ Ministros y otros secretarios de Estado.

sin una activa participación de la ciudadanía.⁶² Se evidencia únicamente la intervención ciudadana en los eventos de socialización de lo decidido o al momento de inaugurar obras.

Finalmente, y como punto quinto, se puede mencionar que la política de seguridad ciudadana ha seguido un sendero llamado “implementación política”⁶³, puesto que existía un objetivo de política con ambigüedad baja, es decir, que era claro, sencillo –en términos de definición, aunque complejo en términos de consecución– y compartido por toda la ciudadanía, la cual apoyaba la ejecución de acciones a favor de combatir la delincuencia, violencia e inseguridad.⁶⁴

En este tipo de implementación, los resultados son decididos por el poder, entendido desde un contexto sociológico, en el que existe una interacción constante entre actores y se juegan relaciones de poder.

En este sentido, y considerando lo expresado anteriormente, se muestra a continuación una tabla que resume los fines y medios de la política pública de seguridad ciudadana clasificados por tres niveles de abstracción. Dicho en otros términos, se enseñarán los objetivos jerarquizados y metas de la política pública de seguridad ciudadana del gobierno del Ecuador (tabla 17), así como los instrumentos y configuraciones empleados para alcanzarlos.

⁶² Por ejemplo, durante el diseño del Plan Nacional de Seguridad Integral la ciudadanía no fue invitada, ni a los debates iniciales en torno a las propuestas de política, ni a las sesiones de socialización de lo decidido. Funcionarios públicos de rango jerárquico medio, como subsecretarios, coordinadores, directores y asesores de varias instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad, y unos cuantos de otros consejos sectoriales y de otras dependencias del Estado, fueron los actores y partícipes en la construcción de este instrumento de planificación.

⁶³ Término acuñado por Matland (1995) y descrito en el capítulo primero de este trabajo.

⁶⁴ Por ejemplo, con el “sí” mayoritario en el referéndum del 7 de mayo de 2011.

Tabla 17. Niveles de la política pública de seguridad ciudadana clasificada por finalidad y medios

	NIVEL DE LA POLÍTICA		
	Abstracción de alto nivel	Nivel de operatividad del programa	Medidas específicas en el terreno
Finalidad de la política	FINES	OBJETIVOS ⁶⁵	CONFIGURACIONES ⁶⁶
	Seguridad Humana Seguridad Integral	Prevenir y controlar el delito común y organizado Prevenir y atender las violencias en el marco de los derechos humanos Garantizar la seguridad frente a emergencias y estados de excepción como agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastres naturales Convivencia Participación ciudadana	Reducir el porcentaje de personas víctimas de delito al 2,2%. Reducir la tasa de homicidios a 5 muertes por cada 100.000 habitantes. Reducir la mortalidad por accidentes de tránsito a 13 muertes por cada 100.000 habitantes. Reducir el porcentaje de homicidios por armas de fuego a 50%. Reducir al 40% el hacinamiento en los centros de privación de libertad Reducir la tasa de congestión de causas judiciales a 1,69. Aumentar la tasa resolución de causas judiciales a 1,12. Aumentar la tasa de jueces a 12 por cada 100000 habitantes. Incrementar al 80% la confianza en la Policía Nacional
COMPONENTES DE LA POLÍTICA			
Medios o herramientas de la política	INSTRUMENTOS LÓGICOS	MECANISMOS ⁶⁷	CALIBRACIONES
	Instrumentos de prevención, disuasión y control de la violencia	Normativas (Códigos, Leyes y Decretos) Proyectos de inversión (generalmente de infraestructura, procesos y equipamiento) Planes de acción (generalmente operativos de control)	Prohibiciones y penas por desacato de las normativas jurídicas (número de años por incumplimiento, desincentivos económicos o de otro tipo) Productos o resultados que entregan los proyectos de inversión (número de infraestructuras construidas, número de equipos adquiridos, etc.) Número de operativos implementados

Fuente: adaptado de Cashore y Howlett (2009); citado en Howlett (2009, 75); SENPLADES (2013), MICS (2014).

⁶⁵ Tomado del Plan Nacional de Seguridad Integral.

⁶⁶ Tomado del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Plan Nacional de Seguridad Integral, y Agendas Sectoriales de Seguridad Ciudadana y Justicia

⁶⁷ Véase las tablas de: (1) proyectos emblemáticos, en la sección Anexos, Anexo 3, y (2) instrumentos clasificados por el esquema NATO, en el siguiente acápite.

2.2. Instrumentos de la política pública de seguridad ciudadana

Además de presentar los fines y medios de la política de seguridad ciudadana del Ecuador, es posible clasificar sus instrumentos conforme a la taxonomía presentada por Hood (1986) y denominada esquema NATO. Vale mencionar que en el cuadro anterior, los instrumentos utilizados por el gobierno ecuatoriano se encuentran en la sección “mecanismos”. En este sentido, a continuación se presenta el esquema NATO de los instrumentos de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (tabla 18) para el período 2007-2015.

Tabla 18. Instrumentos de política de la seguridad ciudadana 2007-2015, clasificados por el esquema NATO

Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
Comité Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad. Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral (CEASI). Sistema David. Gobierno por Resultados – GPR. Campañas comunicacionales.	Constitución de la República. Código Orgánico Integral Penal. Ley, Reglamento y Decreto (749) sobre control de armas. Reglamento de Intervención de Intendentes y Comisarios de Policía. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Plan Nacional del Buen Vivir. Plan Nacional de Seguridad Integral. Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana. Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Plan Estratégico de la Función Judicial. Plan Estratégico del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.	Proyectos de inversión. ⁶⁸ Operativos de control de: Armas. Erradicación de la Comercialización de Bienes sin respaldo documental (<i>Plan anti cachinerías</i>). Erradicación de la violencia contra la niñez, adolescencia y mujeres. Programa “Más Buscados”. Capacitación a: guías penitenciarios (MJDHC), guardias de seguridad privada (MICS), funcionarios judiciales (CJ).	Ministerio del Interior. Policía Nacional. Consejo de la Judicatura Fiscalía. Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. Ministerio Coordinador de Seguridad. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Fuente: SENPLADES (2013), MICS (2014), MDI (2014), MJDHC (2014), CJ (2014).

⁶⁸ Véase en la sección Anexos, Anexo 3, la tabla detallada de los proyectos de inversión emblemáticos que se ejecutaron en el marco de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador del período 2007-2015.

Los instrumentos citados en la clasificación NATO de la política de seguridad ciudadana, fueron seleccionados bajo las consignas de la escuela instrumentalista de implementación; ya que se confía en sus características y resultados (casi siempre) iguales para determinados escenarios. Este conjunto de instrumentos se caracteriza por su aspecto técnico y experiencia, excluyendo de su proceso a los intereses y compromisos políticos.

Así mismo, los instrumentos elegidos han sido implementados bajo un modelo denominado “subvención directa”,⁶⁹ en virtud de que el gobierno nacional ha hecho un extensivo empleo de recursos económicos para mejorar la provisión del bien público seguridad ciudadana a través de los proyectos de inversión. El desarrollo e implementación de estos instrumentos de política pública han estado acompañados por la autoridad y el poder gubernamental referente a la temática de seguridad. El objetivo de política es grande y los recursos económicos destinados para conseguirlo también.

En este marco, a continuación describo los cuatro grupos de instrumentos de la política de seguridad ciudadana.

Instrumentos de nodalidad (información)

Este grupo de instrumentos se caracterizan por generar y transmitir información relacionada con la seguridad ciudadana. Por ejemplo, el sistema David Sistema es una plataforma informática que permite la geo-referenciación y el registro de estadísticas delincuenciales, y es utilizado por el Ministerio del Interior.

Gobierno por Resultados, conocido comúnmente como GPR, es una plataforma informática oficial donde se registra mediante una metodología determinada, la planificación estratégica y operativa de todas las instituciones del Sector Seguridad. Esta herramienta permite levantar y conservar un plan estratégico institucional, ya que requiere del ingreso al sistema de los siguientes elementos estratégicos: misión, visión, objetivos, estrategia, riesgos, indicadores, proyectos, procesos y servicios.

⁶⁹ Término acuñado por Howlett y Ramesh (1995), y citado en el capítulo uno de este trabajo.

Todas las instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad invirtieron en campañas publicitarias para promover sus gestiones. Los principales canales de difusión fueron: televisión, radio, redes sociales. Este tipo de instrumentos representó un importante porcentaje del presupuesto asignado a cada una de las entidades del sector seguridad.

El Comité Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad, es una instancia que aúna los esfuerzos de varias instituciones de distintas funciones del Estado que poseen registros administrativos de varios hechos delictivos, así como de las acciones estatales en pro de la seguridad, por ejemplo, el registro de los homicidios, que es un dato que es levantado tanto por la Policía Nacional, como por la Fiscalía General del Estado. Este comité está integrado por el Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS), el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, la Fiscalía General del Estado, la Agencia Nacional de Tránsito, el Ministerio de Salud, el ECU-911, el Ministerio de Defensa, y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Finalmente, el Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral fue una iniciativa del MICS para generar información útil para la toma de decisiones estratégicas, así como para crear estudios de carácter académico que contribuyan al entendimiento del fenómeno social de la delincuencia y contribuyan al diseño de políticas públicas.

Instrumentos de autoridad (poder gubernamental)

En este grupo de instrumentos, se encuentran todos aquellos documentos oficiales que expresan el poder del gobierno para obligar a sus ciudadanos a cumplir o respetar las normas. Así pues, la constitución y las leyes traducen ese poder gubernamental en una herramienta de control social.

Para el caso de la seguridad ciudadana, el Código Orgánico Integral Penal representa el compendio de las leyes que definen los delitos y las penas del sistema penal ecuatoriano. Este documento entró en vigencia desde el 10 de agosto del 2014 y modifica sustancialmente al código penal anterior, por ejemplo, con la incorporación de 77 nuevos delitos.

Otras leyes importantes sobre la gestión de la seguridad ciudadana son la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que regula el funcionamiento del MICS; y Ley de Control de Armas que norma el porte y la tenencia de armas en el Ecuador.

Como complemento de las normas, la problemática de la inseguridad en el Ecuador se gestiona mediante un fuerte sistema de planificación jerárquico – intersectorial. Este sistema se compone de varios planes estratégicos que atienden a los diversos ámbitos o sectores que forman el paradigma de la seguridad integral. De acuerdo a esta planificación, se establecen políticas, estrategias y lineamientos que van desde lo general hasta lo específico.

En este punto, es preciso aclarar la definición del término “sector”. En el argot de la administración pública ecuatoriana se utiliza la palabra “sector” para describir a un conjunto de la sociedad y sus problemáticas públicas, ya sean estas de índole económica, social u otras. En este sentido, para cada sector existe una institución gubernamental que tiene como misión atender aquellas problemáticas mediante el diseño e implementación de políticas públicas específicas.

Por ejemplo, los problemas relacionados con los temas de educación serán gestionados por el Ministerio de Educación, los problemas de defensa y soberanía del territorio nacional recaerán sobre el Ministerio de Defensa Nacional, la problemática del agro ecuatoriano será atendida por el Ministerio de Agricultura; mientras que los causados por desastres naturales serán de atención prioritaria por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos. De este modo, cada institución del Estado ecuatoriano en cada una de sus funciones estatales,⁷⁰ tendrá a cargo una determinada responsabilidad para con un sector de la sociedad.

Cuando los sectores descritos en el párrafo previo tienen relación entre sí en torno a una determinada problemática macro, el modelo de gestión del gobierno central contempla la

⁷⁰ El Estado ecuatoriano tiene actualmente cinco funciones, a saber: (1) Función Ejecutiva, representada por el Presidente y todas las instituciones públicas del gobierno central, como Ministerios y Secretarías. Aquí también se incluyen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a las Empresas Públicas; (2) Función Legislativa, representada por la Asamblea Nacional; (3) Función Judicial, compuesta por el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía y las cortes en todo el país; (4) Función Electoral, con el Consejo Nacional Electoral; y (5) Función de Transparencia y Control Social, donde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la más representativa de las instituciones, seguida de todas las superintendencias por sectores.

agrupación de las instituciones públicas en otros conjuntos de gestión más grandes a los cuales se los llama “Consejos Sectoriales”.⁷¹ Por ello, en el Ecuador desde el año 2007 existen seis Consejos Sectoriales: (1) de sectores estratégicos, (2) de la producción, (3) de seguridad, (4) de desarrollo social, (5) de política económica, y (6) de conocimiento y talento humano. (Correa 2015).

En la planificación de la política pública de seguridad integral del Ecuador, las acciones a ejecutarse inicialmente emergen de la Constitución de la República del Ecuador, documento que expresa una visión ampliada y jurídica⁷² del Estado en torno al tema de la seguridad.

Una segunda instancia de planificación se expresa en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), que es un instrumento de planificación nacional que contiene la visión de desarrollo del gobierno liderado por el Presidente Rafael Correa. Este documento constituye el plan nacional de desarrollo que se menciona en el artículo 280 de la Constitución Política del Ecuador, y al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto de inversión. Representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos años. (PNBV 2013, 14).

En este instrumento se encontrará un nivel más detallado de las directrices para el tratamiento de la inseguridad. Aquí, la seguridad integral y sus temas concernientes se encuentran expresados en los objetivos 2, 3, 6 y 12. (MICS 2014, 69). (tabla 19).

⁷¹ De acuerdo al Decreto Ejecutivo 726 de fecha 8 de abril de 2011, artículo 10, los “Consejos Sectoriales son instancia de obligatoria convocatoria institucional, destinada a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política interministerial dentro de su sector y su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo”.

⁷² He denominado a esta visión “jurídica”, en virtud de que el diseño de las políticas públicas bajo este escenario sigue un aspecto instrumental. Dicho de otra forma, según esta visión las políticas públicas de seguridad se construyen porque la constitución (instrumento de política pública, según una visión más sociológica de esta) lo dice, más que por el hecho de que existe una problemática que debe ser atendida.

Tabla 19. Objetivos del PNBV concordantes con la temática de seguridad integral

Nro.	Objetivo del PNBV	Responsabilidad del CSS ⁷³
1	Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular	
2	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad	X
3	Mejorar la calidad de vida de la población	X
4	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	
5	Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad	
6	Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos	X
7	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global	
8	Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible	
9	Garantizar el trabajo digno en todas sus formas	
10	Impulsar la transformación de la matriz productiva	
11	Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica	
12	Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.	X

Fuente: PNBV 2013-2017; SENPLADES (2013).

Luego, en un tercer nivel, consta la planificación específica para la seguridad integral, la cual se materializa en el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI).⁷⁴ Este documento, fue diseñado por la institución pública responsable de dictar y coordinar políticas de seguridad en el Ecuador, esta es el Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS).⁷⁵ El PNSI fue aprobado por la Secretaría

⁷³ CSS: Consejo Sectorial de Seguridad.

⁷⁴ Desde el 2007 y hasta la actualidad (2015) han existido tres documentos estratégicos respecto de la temática de seguridad. La primera de ellas fue realizada en el año 2008 y tuvo vigencia hasta el año 2011. Esta fue la visión de la seguridad interna y externa del ex Ministro Gustavo Larrea. Un segundo documento de seguridad, fue desarrollado e implementado a finales del año 2011 por el ex Ministro Coordinador de Seguridad, Vicealmirante en Servicio Pasivo, Homero Arellano. Este se llamó Plan Nacional de Seguridad Integral y contenía la visión aquí discutida de la seguridad integral. Su vigencia fue hasta el año 2012. Posteriormente, y con el fin de mantener congruencia con la planificación nacional contenida en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el Ministro Arellano y su equipo de trabajo diseñaron una nueva versión del Plan Nacional de Seguridad Integral para el mismo período que el PNBV, es decir, 2013-2017.

⁷⁵ De acuerdo al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva – ERJAFE, los Ministerios de Coordinación tienen la finalidad de concertar y coordinar la formulación y ejecución de las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integren sus áreas de trabajo. Así como realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales, y monitorear la gestión institucional de las entidades que integran el área de trabajo y de los proyectos y procesos de las mismas.

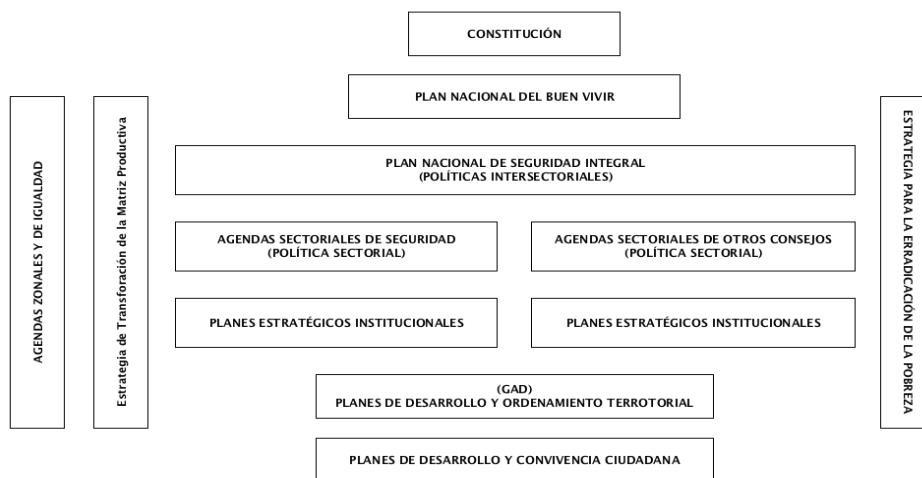
Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES;⁷⁶ y describe las seis políticas u objetivos intersectoriales.

En cuarto lugar, se encuentra la planificación propia de cada una de las instituciones públicas encargadas de ejecutar acciones en materia de seguridad integral. Esta es la política sectorial *per se*, y está documentada mediante las “Agendas Sectoriales” y los “Planes Estratégicos Institucionales”.

De acuerdo con el MICS, con este sistema por primera vez se logra una articulación rigurosa de los tres niveles de planificación: (1) nivel macro, con el PNBV 2013-2107 de SENPLADES; (2) nivel meso, mediante el PNSI del MICS, que contiene políticas intersectoriales y sectoriales; y (3) nivel micro, a través de los planes estratégicos institucionales de cada ministerio y secretaría perteneciente al Consejo Sectorial de Seguridad. De esta manera, se recoge explícitamente las prioridades expresadas en los objetivos nacionales del PNBV y se las aterriza al nivel sectorial. (MICS, 2014:17)

A continuación, se presenta el esquema de planificación del gobierno nacional (ilustración 8), previamente descrito.

Ilustración 8. Sistema de Planificación para la Seguridad Integral



⁷⁶ Institución responsable de las políticas de planificación del Ecuador, y autora del Plan Nacional del Buen Vivir.

Instrumentos de tesoro (recurso utilizado)

Este conjunto de instrumentos es el responsable de volver operativa o hacer realidad la seguridad ciudadana. El proceso de implementación de una política pública de la magnitud y complejidad que tiene la de seguridad ciudadana, requiere del empleo de una gran cantidad de recursos económicos. Esta situación ha sido entendida por el gobierno nacional, y en tal virtud, se ha destinado una cuantiosa inversión para la seguridad.

Por ejemplo, en lo que respecta al año 2013, el Consejo Sectorial de Seguridad fue el segundo sector al cual más presupuesto se destinó⁷⁷; concretamente se le asignaron US. \$ 3.816'085.753.02⁷⁸, que representó el 11.79% del Presupuesto General del Estado (PGE) de ese año. (MICS 2013, 02). (tabla 20).

Tabla 20. Presupuesto General del Estado del año 2013, clasificado por Consejo Sectorial

No.	Consejos Sectoriales	Monto	% participación
1	Tesoro, Impto derivados, GADs	\$ 13.855.075.530,82	42,81%
2	Consejo de Desarrollo Social	\$ 4.627.358.560,57	14,30%
3	Consejo de Seguridad	\$ 3.816.085.753,02	11,79%
4	Consejo de Talento Humano y Conocimiento	\$ 3.211.593.218,17	9,92%
5	Otras funciones del Estado	\$ 2.534.907.138,80	7,83%
6	Consejo de Sectores Estratégicos	\$ 2.183.304.575,98	6,75%
7	Consejo de Producción, Empleo y Competitividad	\$ 1.876.452.461,50	5,80%
8	Consejo de Política Económica	\$ 199.360.657,95	0,62%
9	Consejo de Política y GADs	\$ 53.165.979,04	0,16%
10	Consejo de Igualdad	\$ 9.521.963,70	0,03%
	Total	\$ 32.366.825.839,55	100,00%

Fuente: MICS (2013)

⁷⁷ De acuerdo a datos del Ministerio Coordinador de Seguridad, el sector al que más presupuesto le asignó el gobierno nacional en el año 2013 fue al sector de desarrollo social, quien poseyó el 14.30% del PGE.

⁷⁸ Esta cifra incluye tanto el presupuesto de gasto corriente como el de inversión.

Los dineros públicos para poder ser ejecutados en el marco de una política pública deben estar soportados por proyectos de carácter social que demuestren ser técnica y financieramente viables.

Por ello, cada institución ejecutora diseña sus proyectos y busca que estos sean aprobados en primera instancia, por los ministerios coordinadores de cada sector y posteriormente la autoridad nacional de planificación (la SENPLADES). Únicamente con la priorización⁷⁹ de los proyectos por parte de la SENPLADES, estos se incluyen en el Plan Anual de Inversiones (PAI).⁸⁰

El proceso continúa con la inclusión del PAI en el PGE y la discusión de este en el pleno de la Asamblea Nacional, ente que determinará los valores que efectivamente se asignarán a cada proyecto. Por último, el Ministerio de Finanzas transferirá los montos aprobados para cada institución con una periodicidad anual por el número de años que dure el proyecto.⁸¹ Este ejercicio se efectúa cada año fiscal.⁸² Una vez que las instituciones cuentan con el dinero, proceden a ejecutar su planificación, principalmente mediante la contratación pública.⁸³

De acuerdo a información del MICS entre los años 2000 y 2006 –período en los que estuvieron tres gobiernos al frente de la administración del Estado– se invirtieron 340 millones de dólares en planes y proyectos relacionados con la temática de seguridad. En contraste, el gobierno del Presidente Correa ha invertido 2174 millones de dólares en la política pública de seguridad integral entre 2007 y 2013 (ilustración 9), lo que representa aproximadamente ocho veces más que las administraciones anteriores (MICS 2014, 16). Véase el gráfico siguiente.

⁷⁹ El término “priorización” es empleado por la SENPLADES para referirse a la aprobación o aval que se le otorga a un proyecto de inversión postulado por una institución, el cual cumple con todos los requisitos técnicos y económicos que fija dicha institución.

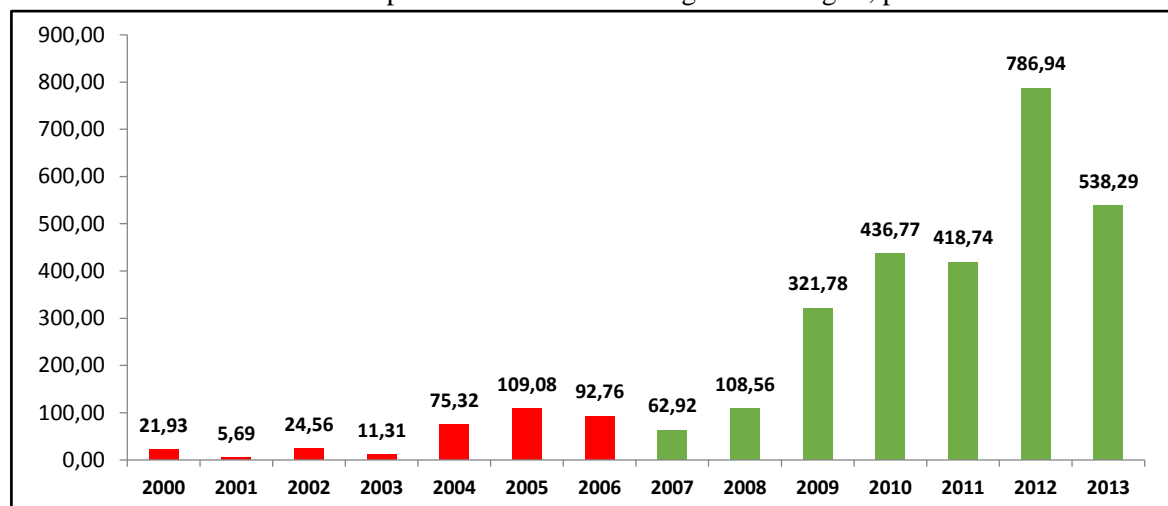
⁸⁰ Es un instrumento de planificación que contiene todos los proyectos de inversión del Estado, que serán ejecutados en un determinado año fiscal y para los cuales se debe destinar el presupuesto necesario.

⁸¹ Generalmente los proyectos plurianuales tienen una duración que concuerda con la del Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir), es decir, 4 años en promedio.

⁸² En la sección Anexos, Anexo Nro. 2, se expone un esquema del proceso de aprobación de los proyectos de inversión en el Ecuador.

⁸³ “Contratación Pública: Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría.” (LOSNC 2008).

Ilustración 9. Presupuesto de inversión en seguridad integral, período 2000-2013



Fuente: MICS (2012; 2013).

Este dinero fue destinado para la ejecución de más de cincuenta proyectos sociales en mejora de la seguridad.⁸⁴ Para dar una idea de la utilización que se le dio al dinero mencionado, en la sección Anexos, Anexo Nro. 3, se presentan los principales proyectos o también llamados “emblemáticos” de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana en Ecuador.⁸⁵

Instrumentos de organización (capital humano, equipos, posesiones)

Es bien conocido que la inseguridad ciudadana constituye un problema multicausal y multidimensional. Por ende, la aplicación de políticas públicas para contrarrestarlo implica necesariamente la participación de muchos y variados actores.

Así pues, el gobierno del período 2007-2015 ha utilizado el eslogan “la seguridad es tarea de todos” para referirse a una coparticipación de la ciudadanía en los temas de seguridad. En este contexto, no se puede desconocer que el objetivo de hacer una sociedad más segura conlleva

⁸⁴ Considerando a todos los proyectos de inversión de todas las instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad. Incluyendo a las instituciones adscritas, como institutos, servicios nacionales y empresas públicas.

⁸⁵ Se ha considerado únicamente a los proyectos de las siguientes instituciones: Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y del Consejo de la Judicatura.

expresamente la unión de las voluntades y esfuerzos tanto del Estado, cuanto de la sociedad. Sin embargo, esta idea es bastante discutida, ya que es vista como una noción neoliberal que trata de delegar a la población una responsabilidad estatal de garantizar el derecho a una convivencia pacífica y segura.

Aunque la política de seguridad ciudadana del Ecuador recibe mayormente la influencia –en términos de gestión– de actores estatales, la sociedad juega un rol activo en la temática de seguridad, con especial atención en la prevención de las acciones delictivas. La prevención implica actividades como el cuidado propio de la persona y la organización ciudadana. Como ejemplos de estas actividades se pueden citar, la conformación de comités de prevención, así como la relación de coordinación con los representantes de las fuerzas del orden.

Es así que, durante el gobierno establecido entre el 2007 y 2015 se han identificado a los siguientes actores de la política de seguridad ciudadana. (tabla 21).

Tabla 21. Actores y roles de la política de seguridad ciudadana

Actor	Rol / Función	Dimensión de la política de seguridad ciudadana
Presidente Constitucional de la República	Decidir al más alto nivel las políticas de seguridad ciudadana.	Prevención, disuasión y reacción (control)
Ministerio Coordinador de Seguridad	Diseñar las políticas públicas en mejora de la seguridad ciudadana, en concordancia con lo decidido por el Presidente.	Prevención, disuasión y reacción (control)
Ministerio del Interior	Diseñar e implementar políticas públicas en mejora de la seguridad ciudadana, en cumplimiento de lo planificado por el Ministerio Coordinador de Seguridad.	Prevención, disuasión y reacción (control)
Policía Nacional	Ejecutar las acciones de seguridad ciudadana ordenadas por el Ministerio del Interior y controlar el orden público a nivel nacional.	Disuasión y reacción
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Ejercer la administración del sistema penitenciario y de rehabilitación social.	Reacción
Consejo de la Judicatura	Garantizar la administración, eficiente de la justicia.	Disuasión y reacción
Servicio Integrado de Seguridad ECU-911	Atender situaciones de emergencia.	Disuasión y reacción
Gobiernos Autónomos Descentralizados	Diseñar e implementar políticas de seguridad ciudadana a nivel local.	Prevención y disuasión

Otras dependencias estatales de otros Consejos Sectoriales y de otras Funciones del Estado ecuatoriano.	Contribuir en el diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana de acuerdo a sus competencias. Ej.: SENPLADES (aprobar los proyectos de seguridad); Ministerio de Finanzas (transferir los presupuestos); Instituciones como Ministerio de Salud Pública, Agencia Nacional de Tránsito, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, entre muchas otras.	Prevención, disuasión y reacción (control)
Ciudadanía	Cuidado propio y organización comunitaria. Coordinación con las fuerzas del orden.	Disuasión y Prevención

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral (2014).

Todos estos actores en algún momento se relacionan entre sí. Sin embargo, puede identificarse claramente dos momentos de interrelación. Un primer momento se presenta cuando las altas esferas gubernamentales se reúnen para diseñar las políticas y planear la forma de ejecución de estas. El segundo momento aparece cuando las cuestiones de la seguridad ya decididas son comunicadas a la ciudadanía.

Las instituciones listadas en el cuadro anterior desempeñan papeles muy importantes en lo que respecta a la gestión de la seguridad. En lo que concierne al MICS, su rol principal es la elaboración de propuestas de políticas públicas sectoriales de seguridad ciudadana y sus respectivos instrumentos de política (como planes, programas y proyectos).

Estas propuestas son puestas en conocimiento de otras instituciones de la seguridad ciudadana o también llamadas “coordinadas” (como por ejemplo el Ministerio del Interior o la Policía Nacional), así como en conocimiento de otras instituciones que están por fuera de la temática de seguridad ciudadana pero que tienen algún tipo de relación –indirecta generalmente– con el objeto de que emitan sus observaciones al respecto y se adhieran o participen en las acciones propuestas.

Si bien en esencia el MICS tiene un rol de planificador, coordinador y supervisor de acciones de política pública, la legislación que lo regía⁸⁶ en el año 2011 le permitió por excepción, convertirse

⁸⁶ La legislación que rige a las instituciones públicas de la Función Ejecutiva o Gobierno Central es el “Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva – ERJAFE”.

también en una institución ejecutora de acciones.⁸⁷ Y aprovechando esto, desarrolló un proyecto de inversión emblemático para la seguridad ciudadana, este es el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

El ECU-911 nació como un proyecto de inversión que contemplaba la construcción y el equipamiento tecnológico de centros de vigilancia y de atención de emergencias. El funcionamiento del sistema envuelve procesos de tipo organizacional y la inclusión de tecnología de punta. El sistema está integrado por 16 centros a nivel nacional: 7 zonales,⁸⁸ 8 locales y 1 sala operacional en Galápagos, lo que significa que el 100% del territorio nacional tiene cobertura para atención de situaciones de emergencia.

La piedra angular del proyecto estuvo en la articulación de varias instituciones al servicio del orden público, tales como: Policía Nacional, Comisión Nacional de Tránsito, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, Secretaría de Gestión de Riesgos, Cruz Roja, Corporación Nacional de Electricidad, Centros de Salud y Hospitales (MICS, 2012:17). Estas instituciones dan respuesta a las emergencias que la ciudadanía reporte vía telefónica mediante el número único 9-1-1. La atención del ECU-911 se materializa mediante el envío de recursos públicos como, por ejemplo, patrullas de policía, ambulancias, unidades del cuerpo de bomberos, entre otros; hasta el lugar de los hechos reportados por los ciudadanos.

Otro aspecto fundamental a destacar del proyecto en mención, fue la coordinación con los Municipios del país, con los cuales se han firmado convenios de cooperación interinstitucional que envuelven entre otros elementos, la instalación de cientos de cámaras de video de gran capacidad tecnológica. Las cámaras instaladas en cada ciudad graban la cotidianidad de la

⁸⁷ De acuerdo al Decreto Ejecutivo Nro. 726 del 8 de abril de 2011, artículo 9, numeral k), los Ministerios Coordinadores podían “ejecutar, excepcionalmente, programas y proyectos específicos, que por naturaleza deban responder a las políticas interministeriales, pero con la idea de desarrollar capacidades institucionales y transferirlos, previa evaluación, en un plazo máximo de un año y medio, y de ser necesario, una ampliación única de seis meses adicionales”. Con Decreto Ejecutivo Nro. 339, publicado en el Registro Oficial con fecha 6 de junio de 2014, esta potestad le fue revocada a los Ministerios Coordinadores.

⁸⁸ Están ubicados en algunas de las ciudades pertenecientes a las siete zonas de planificación definidas por la SENPLADES. La planificación de SENPLADES implica dividir al país en 9 áreas geográficas con el fin de desconcentrar los servicios del Estado. Es así que cada zona de planificación está integrada por varias provincias del país. Véase: <http://www.planificacion.gob.ec/zonas-districtos-y-circuitos/>.

seguridad ciudadana; estas imágenes son enviadas a cada centro en tiempo real donde los operadores de video, que son representantes de las fuerzas del orden público y funcionarios del ECU-911, envían los recursos de atención en el caso de encontrar posibles eventos que originarían acciones delictivas o de emergencia.

Tal ha sido la magnitud de la ejecución –obras de infraestructura, equipamiento, contratación de personal– e importancia de este proyecto, que en diciembre del año 2013 obtuvo su propia institucionalidad,⁸⁹ convirtiéndose en una organización pública más, de apoyo a la seguridad ciudadana.

El Ministerio del Interior es la institución rectora de la Policía Nacional. Por tal motivo, ha gestionado la ejecución de proyectos tendientes a mejorar tanto la institucionalidad de esta entidad (más aún luego de los sucesos acontecidos el 30 de septiembre de 2010)⁹⁰, cuanto a

⁸⁹ Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 31, artículo 9, con registro oficial de fecha 25 de julio de 2013, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 obtiene la calidad de “servicio” en los términos del literal h) del artículo 10.1 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, por tanto, personalidad jurídica como organismo público con autonomía administrativa, operativa y financiera, y jurisdicción nacional.

⁹⁰ La mañana del 30 de septiembre del 2010 una sublevación policial, aparentemente motivada por la aprobación de una ley que regulaba a los servidores públicos e incorporaba a policías y militares, tomó por sorpresa al Gobierno y a la ciudadanía, generando una crisis de seguridad en el país. El amotinamiento inició en el Regimiento de Policía Quito N°1 y se propagó en el país. En las distintas ciudades se reportaban incidentes protagonizados por los gendarmes sublevados y por delincuentes que no eran reprimidos.

El Presidente se dirigió al Regimiento Quito y desde una ventana les explico los alcances de la nueva Ley de Servicio Público y las mejoras que su gobierno había hecho por este sector. Sin embargo, la explicación no contuvo la agresividad y el Jefe de Estado respondió: "Si quieren matar al Presidente, aquí está, mátenlo si les da la gana y valor, en vez de estar en la muchedumbre cobardemente escondidos". Al abandonar el recinto, él y su personal fueron atacados con bombas lacrimógenas.

El presidente Correa con dificultad abandonó el sitio por una puerta que conectaba con el Hospital de la Policía, para recibir atención urgente. A las 13:00, el Mandatario ofreció una entrevista telefónica a Radio Pública para confirmar que la casa de salud permanecía cercada y se impedía el libre ingreso de las personas, es decir, estaba secuestrado. No fue sino hasta las 20:00 que un operativo especial de policías (no subleblados) y militares logró rescatarlo y devolverlo al Palacio de Carondelet. (“Cronología de los eventos del 30S”, Diario El Telégrafo, 29 de septiembre de 2013, <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/al-hilo-de/1/cronologia-de-los-eventos-del-30-s>)

Periodistas y analistas políticos nacionales y extranjeros, otros gobiernos de la región, así como varios organismos internacionales han catalogado a este suceso como un “intento de desestabilización” o “golpe de Estado”. Sin embargo, en Ecuador existe una importante discrepancia entre las versiones desde la oposición al gobierno y de varios periodistas y analistas políticos de oposición al gobierno de Correa, quienes tienden a describirlo como un motín fortuito que incrementó en conflictividad por la acción del mismo presidente ecuatoriano.

proveer de los recursos necesarios para que ésta combata a la delincuencia. En lo que respecta a su función, la Policía Nacional ha atravesado por un paulatino proceso de cambio de paradigma, de la Policía Militarizada a la Policía Comunitaria.

La concepción de Policía Comunitaria envuelve un deseo de acercar la gestión del Estado en materia de seguridad a la sociedad, por ello, desde el Ministerio del Interior se ha desarrollado un nuevo modelo de gestión que se dirige a la desconcentración y descentralización de los servicios de seguridad, en 9 zonas, 140 distritos, 1.134 circuitos y 1.885 sub-circuitos (MICS 2013, 7).

En cada sub circuito, que representa la unidad geográfica más pequeña de atención a la ciudadanía por parte del sistema policial, se han establecido UPC o Unidades de Policía Comunitaria,⁹¹ que son infraestructuras modernas donde se alojan los policías y que constituye su centro de operaciones. Este lugar cuenta con los elementos para el combate a la delincuencia, como patrulleros, motos, armas y equipos de comunicación y de ubicación.

Entre los roles de la Policía Comunitaria se encuentran: (1) ejecutar el subsistema de prevención, disuasión y reacción; (2) vigilancia y patrullaje; (3) educación ciudadana; (4) auxilio inmediato; (5) atención a la víctima; y, (6) recepción de denuncias. (MICS 2013, 7).

La seguridad ciudadana se construye siempre desde un contexto local. La sola aplicación de políticas nacionales, sin una participación activa de las municipalidades no permitirá alcanzar mejoras sustanciales en esta materia. Por ello, el nivel de coordinación que exista entre las autoridades de las instituciones del Estado central con sus pares del Gobierno Local, y estas a su vez con la ciudadanía, determinará el grado de eficacia de la implementación de acciones de seguridad.

En este sentido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD o municipios, están en la obligación de ejecutar la política nacional en cada uno de sus territorios, respetando el ámbito de sus competencias. Estas competencias se ciñen al diseño e implementación de políticas públicas de tipo preventivas, dado su limitado radio de acción, es decir cada ciudad y sus habitantes. Este

⁹¹ Antiguamente llamados PAI, Puestos de Atención Inmediata.

hecho asegura el poder dialogar con un número considerable de ciudadanos o sus representantes (comités, asociaciones, y grupos organizados en general) y tomar en consideración sus percepciones y propuestas de solución de las cuestiones de seguridad.

Las políticas de seguridad municipales se caracterizan por estar basadas en las necesidades de seguridad de sus habitantes, a quienes sí se los incluye en todas las etapas de formulación y ejecución de las mismas. Dicho en otros términos, las políticas de seguridad de los cabildos garantizan la participación ciudadana.

Un ejemplo de las políticas que los cabildos ecuatorianos realizan respecto de la seguridad ciudadana se encuentra en las acciones de “prevención situacional”, es decir, labores como: el arreglo del entorno, arreglo de parques, arreglo de vías, recolección de basura en cada barrio, gestiones de iluminación de barrios y espacios públicos.

Así mismo, los GAD del país realizan reuniones de coordinación con la Policía Nacional para llevar a la ciudadanía campañas o ferias de seguridad preventiva, eventos en los cuales se desarrolla una suerte de capacitación o socialización de acciones para evitar ser víctimas de la delincuencia.

Resulta oportuno mencionar que, para cumplir con las políticas preventivas, los Municipios al igual que el gobierno central diseñan proyectos de inversión, los cuales tienen un presupuesto asignado y un calendario de cumplimiento de acciones específicas. Para cumplir con el control y seguimiento permanente de acciones de seguridad preventiva, los GAD han modificado su estructura organizacional adaptando en ellas direcciones de “seguridad y vigilancia” o similares.

Sin embargo, hasta la fecha es muy pobre el nivel de comprometimiento de los municipios con la temática de seguridad ciudadana. Muchos de ellos, en virtud de su falta de capacidad operativa (presupuesto, procesos definidos, personal municipal, etc.) o por desinterés, aún no se involucran con acciones específicas y dejan esta responsabilidad por completo al gobierno nacional. Estos casos son evidentes en los municipios rurales.

El único cabildo que ha tomado en serio esta responsabilidad es el de Quito, el cual comenzó su incursión en el tema desde principios del año 2000 y tiene una estructura organizacional importante para atender esta problemática. Es así que cuenta con una Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, y dentro de esta una Dirección de Seguridad Ciudadana, un Observatorio de Seguridad Ciudadana, una Dirección de Servicios de Apoyo a Víctimas de Violencia, una Dirección de Gobernabilidad, la Policía Metropolitana, el Cuerpo de Bomberos, y una Empresa de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

Por su parte, el Municipio de Guayaquil apenas cuenta con dos direcciones relacionadas –de manera directa– con la seguridad ciudadana en su estructura, estas son: Dirección de Justicia y Vigilancia, y Dirección de Policía Metropolitana. El GAD de Cuenca en contraste, tiene dos dependencias, un Consejo de Seguridad Ciudadana y una Guardia Ciudadana (análogo a la Policía Metropolitana de Quito y Guayaquil).

En cuanto a la ciudadanía, que es el fin mismo de todas las acciones de seguridad nacionales y locales, es necesario decir que existe en esta una deficiente cultura de involucramiento voluntario. La población está acostumbrada a presionar y exigir resultados de seguridad, pero siendo conscientes de que la seguridad ciudadana empieza cuidándose uno mismo con acciones como evitar lugares y horarios peligrosos; no adoptan estas medidas con regularidad y en contraste, incluso realizan acciones peligrosas bajo su propio riesgo.

En este orden de ideas, y de acuerdo a datos⁹² de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Seguridad Ciudadana, para el año 2015 únicamente el 17% de los ciudadanos de Quito en capacidad de participar en acciones y eventos de seguridad preventiva organizados por este cabildo se integran a este tipo de actividades. Si esta situación ocurre en la ciudad que gestiona de mejor manera la temática de seguridad ciudadana en el país, la realidad del resto de Gobiernos Autónomos Descentralizados es preocupante, ya que la coordinación entre los niveles central y local de las fuerzas de control del orden público, es bastante compleja.

⁹² Ingeniero David Espín (Coordinador de Participación Ciudadana de la Dirección Metropolitana de Gestión de Seguridad Ciudadana – Municipio de Quito), en conversación con el autor, octubre 28, 2015.

3. Fallas de implementación en la política pública de seguridad ciudadana

Implementar la política pública puede considerarse como el arte de poner en marcha los instrumentos de política, o en términos de Miljan (2008, 89), “el proceso de transformar los objetivos de política en resultados”. Para el caso de la seguridad ciudadana, son varios los problemas que esta investigación ha identificado durante la implementación, y que se detallarán en los siguientes párrafos.

De manera preliminar, puede decirse que era de esperarse que esta política estuviera afectada en su ejecución, en virtud de que se cometieron errores desde la etapa de diseño. Tanto el Presidente de la República cuanto las altas autoridades del Consejo Sectorial de Seguridad, fueron las figuras preponderantes durante el diseño y planeación de la política.

En contraste, únicamente algunas instituciones gubernamentales de otros Consejos Sectoriales fueron incluidas durante estas sesiones, aun cuando muchas de ellas deberían estar constantemente inmersas en los temas de seguridad, por ejemplo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, entre otros.

Por su parte, los gobiernos autónomos descentralizados también fueron relegados del proceso de definición y diseño, hecho que evidencia una ruptura de la supuesta integralidad de la política, ya que cada bando (gobierno nacional y gobiernos seccionales) definen, planifican y ejecutan sus propios instrumentos de política, en forma completamente distinta y sin mayor articulación.

La ciudadanía, que es la receptora de los productos y servicios de la política pública y para quien el gobierno destina sus esfuerzos, no fue tomada en cuenta en forma activa por parte de las instituciones implementadoras, durante el diseño y planificación, y menos aún para la fase de ejecución. Únicamente se la consideró para la presentación de los resultados.

Lo anterior constituye una falla de implementación porque la disparidad objetivos – medios, desembocó en que no funcionaran los consejos de seguridad locales, y que no se hayan

desarrollado programas de prevención social del delito, únicamente algunos relacionados a prevención situacional del delito.⁹³

Los objetivos de la política de seguridad ciudadana del gobierno ecuatoriano plasmados en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2013-2017 están relacionados con las dimensiones de prevención y control del delito. Por su parte, los instrumentos (proyectos de inversión, normativas, planes de acción, entre otros) se han enfocado en la atención de estos mismos aspectos, cuestión por la que *a priori* se podría asumir la existencia de coherencia entre objetivos planteados y los instrumentos empleados. De manera paralela, el hecho de que los instrumentos de política *per sé* sean lo suficientemente aptos, sólidos y estables para ayudar a alcanzar los objetivos, implicaría la existencia de la característica de consistencia.

No obstante, si se toma una muestra de los proyectos de inversión de seguridad ciudadana ejecutados por las instituciones públicas durante el período 2007-2015,⁹⁴ se podrá observar que apenas 3 de 17 proyectos son de característica preventiva. Los restantes 14 corresponden a proyectos enfocados en el control y represión de las acciones y sujetos delictivos. Esto significa que, aunque la política de seguridad presume en sus objetivos de atender tanto el ámbito preventivo como el reactivo, la prioridad estatal realmente está enfocada a la represión de las actividades delictivas.

Por otro lado, la implementación de la política de seguridad ciudadana se ha caracterizado durante estos años porque las instituciones ejecutoras tienen una visión cambiante sobre los instrumentos de política a su cargo. Para el caso de los proyectos de inversión y de los planes de acción esto equivale a que no se cumplan los objetivos y metas planteadas en los documentos originales.

Ocasionalmente la planificación realizada se debe modificar, por ejemplo, cuando debido a situaciones de emergencia (como por ejemplo fenómenos naturales) o temas álgidos y temporales

⁹³ Magíster Daniel Pontón (profesor investigador y catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales), en conversación con el autor, mayo 13, 2016.

⁹⁴ Véase la tabla de proyectos emblemáticos de la seguridad ciudadana en la sección Anexos, Anexo 3.

(como el incremento del robo a motocicletas) no se puede continuar con las acciones previstas. No obstante, durante la presente administración gubernamental esta excepción se ha vuelto regla; dado que las actividades son modificadas respecto a su situación original sin contar con razones técnicas y justificables, ni basadas en cuestiones emergentes.

Es bien conocido que la planificación involucra un proceso dinámico en el que pueden existir irrestrictos momentos modificatorios de lo inicialmente establecido; pero en contraste, es normalmente aceptado también entre los diseñadores y ejecutores de acciones estatales, que los (documentos de) proyectos constituyen una expresión de la visión que tuvieron las autoridades institucionales sobre una problemática a resolver. Dicho de otro modo, los proyectos constituyen una hoja de ruta que debe ser seguida (casi) íntegramente.

Ante esto, la realidad de la ejecución de los proyectos de inversión en el gobierno nacional es que las obras terminadas son sustancialmente distantes de lo originalmente planificado, ya sea en costos (generalmente incrementos presupuestarios), ya sea en tiempos (extensiones de los cronogramas de ejecución), o bien en los resultados (obras que ya no se entregarán o equipos que ya no se adquirirán).

Por citar un ejemplo, el proyecto emblema de la seguridad ciudadana ECU-911 del MICS, sufrió algunas modificaciones en tiempos y costos⁹⁵ –lo que técnicamente representaría una calibración de los instrumentos, pero no positiva, es decir, una distorsión entre objetivos y medios de la política pública– que alteraban lo inicialmente presupuestado en el documento original presentado a la SENPLADES. Esta situación se debió entre otras agravantes a que la ejecución del proyecto estaba a cargo de dos empresas chinas,⁹⁶ y la coordinación resultaba más compleja.

⁹⁵ Véase el artículo del Diario El Universo en el siguiente link:

<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/03/08/nota/5452056/contraloria-observo-contrato-empresa-china-911>

⁹⁶ El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 fue financiado con un préstamo realizado al Ecuador por parte de la República Popular China, con la condición de que los proyectos que se ejecuten con este dinero sean construidos por empresas estatales chinas. Las empresas chinas a cargo fueron: CAMCE Engineering (construcción) y CEIEC (equipamiento tecnológico).

En lo que respecta al servicio público, la administración del Presidente Correa se ha caracterizado por una suerte de organización de las entidades gubernamentales, con especial énfasis en la Función Ejecutiva. En este sentido, y como ya se ha dicho antes, ha reorganizado a la institucionalidad pública en sectores temáticos y ha creado nuevos entes públicos. Justamente esto último crea beneficios como complicaciones.

Referente a las complicaciones derivadas de la creación de más instituciones, puede decirse que las instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad se han visto enfrentadas en lo que respecta a la ejecución de sus proyectos de inversión de infraestructura, a un nuevo nivel de coordinación con dos entidades relativamente nuevas, estas son el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (INMOBILIAR) y el Servicio de Contratación de Obras (SECOB).

La primera de las instituciones nombradas se relaciona con las entidades públicas en su proceso de búsqueda y venta o cesión de terrenos públicos a las instituciones ejecutoras de proyectos de infraestructura, para que ahí se desarrollen tales. La segunda, en contraste, es la encargada de ejecutar directamente las obras de infraestructura por encargo de otras instituciones. Por ejemplo, en el caso de los Ministerios de Interior y de Justicia, que tienen los proyectos de construcción de UPC y CRS, estas construcciones son realizadas por el SECOB.

Como se podrá deducir, la coordinación tripartita entre estas instituciones ha traído variadas complicaciones. Es así que los problemas más frecuentes son referentes a precios y lugares de ubicación de los terrenos (para un mismo proyecto los terrenos pueden variar sustancialmente en la misma área geográfica), problemas contractuales como contratos complementarios de construcción de obras (esto trae incrementos de precios no contemplados en los proyectos propuestos y aprobados por SENPLADES) y alargamiento de los tiempos de construcción e inauguración (en algunas ocasiones la fecha estimada para inauguración de obras es superada por al menos seis meses).

Otro aspecto considerado como un fallo de implementación es la constante rotación de las máximas autoridades de las instituciones públicas. Los cambios de personal estratégico de los ministerios o secretarías ejecutoras genera inestabilidad institucional, y en virtud de ello, las

acciones a ser implementadas (derivadas de los proyectos de inversión o de los planes institucionales) tienden a no concretarse.

En el actual gobierno, las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana han tenido en promedio seis (6) ministros de Estado al mando de ellas y cada una de estas autoridades ha durado en su cargo 18 meses aproximadamente.⁹⁷ Este problema se ve acentuado en razón de que las máximas autoridades que son cambiadas a otra institución, se llevan consigo al equipo directivo (viceministros, subsecretarios, coordinadores, directores, asesores) que lo acompañó durante su administración anterior a la nueva entidad.

Como resultado de estas acciones, la institucionalidad pública queda afectada e inicia un proceso de adaptación a las nuevas autoridades. Los planes, programas y proyectos públicos tendrán que ser ajustados a la concepción estratégica de la nueva autoridad. Si bien es cierto que se ha tratado de reducir la afectación de este problema, con normativa y buenas prácticas de administración pública desde la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) y directrices desde la SENPLADES; la realidad es que, durante los nueve años de gobierno del Presidente Correa, esta costumbre no ha cesado. De hecho, el Presidente es el mayor generador de esta situación puesto que como máxima autoridad del país, tiene y ejerce la potestad de realizar cambios de autoridades en la Función Ejecutiva.

Otro fallo de implementación lo representa el hecho de que los planes y proyectos se ven afectados en su implementación por las disputas o rencillas políticas existentes entre los representantes de las instituciones del gobierno nacional y los funcionarios de los gobiernos locales de partidos políticos de diferente ideología. Por ejemplo, dado que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que los GAD tienen que coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos los temas relacionados con la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias⁹⁸, las acciones de implementación se dan en función de las coyunturas políticas.

⁹⁷ En la sección Anexos, Anexo Nro. 4, se presentan los tiempos en el cargo y el número de ministros que han estado al mando de las tres principales instituciones del Consejo Sectorial de Seguridad.

⁹⁸ COOTAD, capítulo I, artículo 31, literal i).

Dicho de otro modo, si el Alcalde del GAD es del partido de gobierno, ese GAD tendrá más facilidades y beneficios de la implementación de acciones de seguridad. Si, por el contrario, el Alcalde del GAD tiene diferencias políticas con el gobierno nacional, la seguridad ciudadana será una materia que avanzará a un ritmo más lento que en los GAD aliados al gobierno. Esta es una cuestión que actualmente se ve visibilizada en mayor proporción en los municipios más grandes e importantes del país, como Quito o Guayaquil, pero que afecta en mayor medida a los municipios más pequeños por la evidente menor asignación presupuestaria que reciben. La politización de la seguridad, vicia el proceso de implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana.⁹⁹

Una cuestión que debe citarse aquí, aunque no corresponda a la etapa de implementación –tratada en este documento–, es la fase de evaluación de las políticas públicas. De hecho, la evaluación no se debe hacer únicamente cuando los instrumentos se han implementado por completo, sino que también es recomendable efectuarla periódicamente durante el proceso de ejecución.

En este contexto, se puede decir que la evidencia que se tiene sobre la evaluación, control y seguimiento de la implementación de los instrumentos de política, con especial énfasis en los proyectos de inversión, ha sido deficiente durante la permanencia del actual gobierno. Por citar un ejemplo, durante el proceso de formulación del nuevo PNSI 2013-2017, el MICS consideró la necesidad de desarrollar un ejercicio de evaluación de este instrumento en su versión predecesora, es decir, el PNSI 2011-2012. Esta entidad suponía que los resultados de las políticas que antes se habían ejecutado servirían para la construcción del nuevo plan.

Sin embargo, la evaluación que se llevó a cabo en realidad no fue tal. La metodología de evaluación consistió únicamente en preguntar a los propios funcionarios públicos de las diferentes instituciones que integran el Consejo Sectorial de Seguridad, si creían que los objetivos anteriormente planteados se habían cumplido. El estudio más técnico que tuvo esta evaluación, fue la determinación correcta de los presupuestos que habían ejecutado las instituciones de este Consejo Sectorial por concepto de proyectos de inversión, y como lo hemos dicho antes, si el

⁹⁹ Socióloga Cristina Mesías (Coordinadora de Prevención Situacional de la Dirección Metropolitana de Gestión de Seguridad Ciudadana – Municipio de Quito), en conversación con el autor, octubre 28, 2015.

gasto no es de calidad y no se logra con él incrementar el bienestar, termina siendo contraproducente.

La política pública de seguridad ciudadana ha conseguido resultados importantes, como por ejemplo la disminución significativa del índice de homicidios a nivel nacional, sin embargo, desde su diseño hasta su implementación se ha visto afectada por problemas o fallos, que ergo han imposibilitado lograr la totalidad de los objetivos postulados u obtener mejores resultados.

De acuerdo a Daniel Pontón,¹⁰⁰ lo que ha hecho el gobierno en inversión, es básicamente todo lo que es el tema *ex post*, por ejemplo, el ECU-911, el proceso penal, cárceles, y todo lo que tiene que ver con la reducción de oportunidades del delito, como la política de control de venta de las bebidas alcohólicas o la política de control de armas de fuego. Es decir, ha prevalecido una visión muy policial de la seguridad ciudadana.

Todo el camino recorrido hasta el momento, permite dar cuenta de lo complejo que resultó la implementación de la política pública de seguridad ciudadana, particularmente por ser un tema tan sensible y demandado por la sociedad. En este sentido, la implementación de algunos instrumentos, mayormente los de tipo reactivos o de control, consiguieron resultados alentadores y de corto plazo, pero no necesariamente sustentables en el tiempo.

En contraste, otros instrumentos, esencialmente los de tipo preventivo, no tuvieron los mismos resultados, y en su implementación se pudo evidenciar una mayor presencia de fallas de implementación. Ejemplo de esto es que hasta la fecha no se ha logrado afianzar la seguridad previsional en el territorio nacional o configurar una verdadera integralidad de la política.

Todos los fallos de implementación aquí expuestos, se han caracterizado por la presencia de un neoinstitucionalismo sociológico, en el que los actores terminan siendo mediados por una estructura institucional dentro de una lógica de lo adecuado, o construcción cultural, que ha condicionado esta política.

¹⁰⁰ Magíster Daniel Pontón (profesor investigador y catedrático del Instituto de Altos Estudios Nacionales), en conversación con el autor, mayo 13, 2016.

Como se ha observado, las decisiones han sido tomadas por un pequeño grupo de personas con mucho poder, y en consecuencia, se deja menos participación a la sociedad. Esto explica que el marco institucional representa una cuestión muy formal, pero a la vez no es muy vinculante, ya que permite que una autoridad o grupo de autoridades, puedan tener mayor poder en la toma de decisiones o en el direccionamiento de la política.

En otros términos, la interacción que existe entre las instituciones (entendidas desde una lectura neoinstitucional sociológica como los valores, normas, cultura, etc., que giran en torno al tema de la seguridad ciudadana) y los actores que son parte de la política (y quienes toman las decisiones); genera que la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador –que en principio debería contar con mucha participación de la ciudadanía– finalmente se convierta en una política de tipo *top-down*, muy centralista, con una gobernanza diseñada de manera más jerárquica, y contradiciendo sus postulados.

En conclusión, el caso aquí discutido, genera una contribución al debate académico sobre las fallas de implementación, puesto que ha mostrado la relación existente entre actores y estructura institucional enfocada en la lógica de lo adecuado, de la cual emergen las decisiones de política. Para el caso específico del proceso implementador de la seguridad ciudadana, justamente esta lectura sociológica es la que permite entender, la brecha existente entre los fines (objetivos) y medios (instrumentos), cuando estos últimos no cumplen sus funciones.

Conclusiones

Esta tesis planteó a las fallas de implementación como problema de política pública. Lo anterior, implica entender que la falla tiene un sentido político, y no es solamente un momento administrativo de la política, sino que, por el contrario, es una etapa en la cual se definen también, roles y relaciones de poder. En este propósito, la investigación pretendió a través de la instrumentación de la política (porque son los instrumentos de política, los elementos que condensan estas relaciones de poder), observar y explicar la incongruencia e inconsistencia entre fines y medios.

Así pues, un marco de análisis neoinstitucionalista sociológico fue adoptado, en virtud de que esta estructura condiciona la participación de los actores de la política, de manera tal, que su comportamiento, así como las políticas diseñadas y ejecutadas por ellos, se ven influenciadas por los valores, creencias, y otros aspectos culturales, de unos o varios de ellos, así como una racionalidad, pero enmarcada en una estructura de lógica de lo adecuado.

La política seleccionada fue la seguridad ciudadana. Para tal efecto, la República del Ecuador fue escogida como unidad observable, debido a que desde el año 2000 este país ha atravesado por un proceso de transformación de la política de seguridad, caracterizada por una complejidad en la ejecución.

Dicho esto, en la política analizada se ha detectado una gobernanza multinivel de políticas de carácter *top-down*, que se centra en una autoridad o un pequeño grupo de autoridades de alto poder, las cuales no dialogan con los gobiernos seccionales. Por tanto, la política se ajusta en dirección a la visión que tenga este cerrado grupo de autoridades sobre el problema público. Esto explica por qué la instrumentación responde a una determinada visión.

El entramado institucional que recubre a esta política y que condiciona a los actores, otorga más poder a unos mientras que minimiza a otros, por ejemplo, a la ciudadanía. Entonces, este hecho explica por qué se ha ido configurando la política de seguridad ciudadana del Ecuador con ese tinte más reactivo y controlador, que preventivo.

La seguridad ciudadana en el Ecuador, para el período analizado, tuvo dos momentos de implementación. En un primer momento, dado a partir de los primeros meses de administración de Rafael Correa, la preocupación sobre la seguridad ciudadana fue introducida como problema de política en la agenda presidencial. Luego, se le proveyó un presupuesto, se diseñaron proyectos y otros instrumentos, pero los resultados y la operatividad de la política no fue la esperada.

Este primer momento culminó con un punto de inflexión el 7 de mayo de 2011, fecha en la que se llevó a cabo un referéndum sobre aspectos de seguridad ciudadana y justicia. El pueblo expresó su voluntad de declarar en emergencia y posteriormente reformar todo el sistema de justicia, así como fortalecer la gestión de seguridad ciudadana.

Por consiguiente, el presupuesto asignado a las instituciones del sector seguridad y de la Función Judicial fue incrementado, se realizó una nueva planificación, se diseñaron y gestionaron nuevos proyectos, nuevas instituciones fueron creadas y, en consecuencia, la política se fortaleció.

Lo anterior es sinónimo de que el gobierno reconfiguró y recalibró la política en el segundo momento, pero esta calibración generó que la política se desvíe de su concepción más integral, que implica mayor énfasis en el ámbito preventivo y situacional que en el controlador y reactivo. Precisamente, las nuevas configuraciones y calibraciones de la política, que se efectuaron casi cuatro años después de haber iniciado el gobierno de Rafael Correa, son las pruebas irrefutables de la existencia misma de fallas de implementación.

La política recalibrada y reconfigurada está colmada de una preponderancia institucional sociológica a partir de actores y de un marco normativo neoinstitucional, por lo cual, inclusive se podría considerar que se ha retrocedido en la creación de una seguridad integral/seguridad ciudadana en el Ecuador hacia una suerte de seguridad pública.

La afirmación anterior se la realiza por cuanto en la práctica, la seguridad integral no termina siendo tal, realmente no se ha avanzado significativamente en los ámbitos preventivos como la política prometió, y más bien con el ajuste de la misma se evidenció un conjunto de nuevas fallas de implementación.

En conclusión, la presente investigación ha permitido determinar que las decisiones de política tomadas por el gobierno de Rafael Correa, en el período analizado, no han podido configurar una buena gobernabilidad de la seguridad ciudadana,¹⁰¹ aun cuando la política sí se ha diseñado y ejecutado bajo un marco institucional (sociológico, con una suerte de lógica de lo adecuado).

Es decir, se evidenció que los marcos reguladores de la política de seguridad ciudadana si bien condicionaron la conducta de los actores estatales, no fueron lo suficientemente fuertes como para hacerlos respetar los postulados de la seguridad integral/seguridad ciudadana; siendo este el origen de incoherencias e incongruencias entre objetivos (política) y medios (instrumentos). Como consecuencia, se produjeron fallas en la implementación de una política tan álgido e importante para la sociedad ecuatoriana.

¹⁰¹ De acuerdo a Velásquez (2006, 11), “es posible proponer gobernanza y gobernabilidad de la seguridad ciudadana para hacer referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos, que determinan en una sociedad dada, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana”.

Anexos

Anexo 1

Tabla 22. Elementos imprescindibles en las políticas públicas de seguridad ciudadana

Nro.	Elementos	Definición / Implicación
1	Generación de valor público	El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones que se corresponden con las necesidades y expectativas de una colectividad. En una democracia éste valor es definido en última instancia por el público mismo.
2	Coordinación interinstitucional e intrainstitucional	La coordinación interinstitucional e intrainstitucional de las acciones que se desarrollan garantiza la no duplicidad de acciones, la utilización adecuada de los recursos, la sostenibilidad de las acciones desarrolladas y aumenta las posibilidades de contar con evaluaciones de impacto y de gestión más certeras. En toda política pública de seguridad ciudadana debe ser clara la articulación entre los componentes y acciones que desarrollan las instituciones vinculadas al tema.
3	Consustancialidad con otras políticas públicas	La política de seguridad ciudadana de cualquier jurisdicción debe ser consustancial con las políticas en educación, salud, recreación, cultura, empleo, justicia y demás ámbitos, para garantizar la complementariedad de las acciones. La consustancialidad entre las políticas de seguridad ciudadana y las demás políticas públicas sólo es posible cuando se tiene una visión integral de la noción de seguridad y se busca un desarrollo humano sostenible.
4	Integralidad	La violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia, por el contrario, requieren de una política que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados al aumento de las problemáticas. En este sentido, no hay que casarse con acciones propias del enfoque de mayor control y represión, ni quedarse solamente realizando acciones de tipo preventivo, puesto que más que una dicotomía entre estos dos enfoques lo que existe es una inmensa complementariedad. La construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana requiere entonces del trabajo coordinado e interinstitucional en múltiples frentes, de forma tal, que sea posible la interrelación entre diversas instituciones del Estado, representantes de la sociedad civil y la comunidad en general.
5	Responsabilidad local	Dado que es función de las autoridades nacionales fijar las líneas de acción generales a desarrollar en todas las materias en la totalidad del territorio nacional, resulta obvio que por la cercanía que las autoridades locales tienen con la vida cotidiana de los ciudadanos, tengan éstas una serie de funciones y competencias en relación con la convivencia y la seguridad ciudadana. En este orden de ideas, son las autoridades locales, en representación del Estado, las que en un primer momento tienen que dar respuesta a las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de los ciudadanos.
6	Corresponsabilidad como principio rector de la política, las estrategias y las acciones	Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben articularse en torno al criterio de corresponsabilidad, entendido éste no sólo como una relación en dos vías que debe darse entre las autoridades en todos sus niveles, sino como una relación en dos vías que debe existir entre las autoridades, la sociedad y el individuo. La corresponsabilidad entre los actores debe ser un principio transversal de una política pública de seguridad ciudadana, puesto que sugiere el concurso de todos los actores en la consolidación de la misma, concurso que se da de acuerdo con sus recursos, competencias y funciones.
7	Importancia de las normas	Realizar acciones y programas en pro del desarrollo de una política pública de seguridad ciudadana supone necesariamente entender la importancia de las normas y de su aplicabilidad en la vida cotidiana de los ciudadanos. En este sentido, lo que se debe buscar en los ciudadanos no es solamente la comprensión intelectual de las normas y de los valores, sino que es necesario hacerles tomar conciencia de la importancia y pertinencia de esas normas y de los valores que implícitamente tienen. Por ello, es necesario difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas.
8	Generación de capital social	El concepto de capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación entre un grupo de individuos para beneficio mutuo (Durston, 2000; citado en Gómez, 2007:25). Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben generar confianza entre los ciudadanos y éstos, y las instituciones; así mismo deben propender a que los comportamientos de los ciudadanos tanto en los espacios públicos como en los privados, se correspondan con el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes, así mismo, estas políticas deben posibilitar los niveles de asociación de los ciudadanos y fortalecer los existentes.
9	Participación ciudadana en el desarrollo de acciones, programas y planes	Se refiere a la incorporación de la ciudadanía en el debate de la problemática de seguridad, así como en el desarrollo de las propuestas de solución. Es importante en este punto, saber que los ciudadanos participantes deberán conocer y entender las dinámicas de las instituciones y a partir de sus realidades y dinámicas sociales contribuir en el desarrollo de acciones por parte del Estado.
10	Voluntad política	Esto quiere decir que más allá de la mención que normalmente se hace a las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana en los discursos en plaza pública por parte de los candidatos durante el periodo preelectoral, lo que se requiere es trabajar de manera coherente y sensata en la solución a estas problemáticas. La gran mayoría de las autoridades territoriales en América Latina tienen que superar la brecha entre lo que dicen con respecto a las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana y lo que realmente hacen.

Fuente: Gómez (2007, 12-33).

Anexo 2

Tabla 23. Proceso de diseño y aprobación de los proyectos de inversión social durante el período 2007-2015

Etapa	Actividades	Institución
Diseño	Elaborar el documento del proyecto de inversión bajo la metodología SENPLADES ¹⁰²	Entidad postulante del proyecto – área requirente ¹⁰³
Aprobación	Revisar el documento del proyecto elaborado por el área requirente. Devolver al área requirente el proyecto para que se efectúen correcciones, si es necesario. Remitir el proyecto al Ministerio Coordinador del Consejo Sectorial, para su revisión.	Entidad postulante del proyecto – Dirección de Planificación e Inversión ¹⁰⁴
	Revisión del proyecto remitido por la entidad del Consejo Sectorial que coordina. Devolver a la entidad del Consejo Sectorial que coordina, el proyecto para que se efectúen correcciones, si es necesario. Remitir el proyecto a la SENPLADES, para su revisión.	Ministerio Coordinador del Consejo Sectorial
	Revisión del proyecto remitido por el Ministerio Coordinador del Consejo Sectorial. Devolver a la entidad postulante el proyecto para que se efectúen correcciones, si es necesario; e informar de esta acción al Ministerio Coordinador del Consejo Sectorial. Incluir el proyecto en el PAI.	SENPLADES
	Debatir y aprobar el PGE (que contiene el PAI)	Asamblea Nacional
Provisión de recursos	Asignación de los recursos a la institución postulante del proyecto	Ministerio de Finanzas
Implementación	Ejecución de las acciones planeadas	Entidad postulante del proyecto – Área requirente

Fuente y elaboración: Autor.

¹⁰² Véase “Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública”, SENPLADES.

¹⁰³ Dependencia de la institución pública que postula el proyecto, de la cual nace la necesidad de ejecutarlo en atención a una problemática. A modo de ejemplo se cita el caso de un proyecto de regulación y control turística, que nace de la Subsecretaría de Regulación y Control del Ministerio de Turismo.

¹⁰⁴ Dependencia de la institución que postula el proyecto, que por sus competencias organizacionales realiza la primera revisión del proyecto y emite observaciones para efectuar cambios en el mismo de ser necesario.

Anexo 3

Tabla 24. Proyectos emblemáticos de las instituciones de seguridad ciudadana, al año 2015

Institución encargada de ejecución	Nombre del proyecto	Finalidad, objetivo o meta	Presupuesto total del proyecto ¹⁰⁵	Tiempo de ejecución	Tipo de proyecto	Ámbito de política	Productos a entregar	Estado actual (octubre 2015)
Ministerio Coordinador de Seguridad	Servicio Integrado de Seguridad ECU-911	Servicio de vigilancia (videocámaras) y respuesta inmediata a emergencias	240 - 335 millones de USD, aprox.	3 años, 2012–2015	Infraestructura y equipamiento tecnológico.	Disuasión y Control	15 centros de vigilancia: 7 zonales, 8 locales, y 1 sala de operaciones.	Terminado
	Centro de Análisis y Estadísticas de Seguridad Integral	Generar información para la toma de decisiones relacionadas con la política de seguridad integral	1 millón de USD, aprox.	2013 - 2015	Generación de información	Prevención, Disuasión y Control	Información, estadísticas, estudios y publicaciones periódicas.	Cancelado
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Centro de Rehabilitación Social CRS Regional Sierra Centro Sur	Mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad que actualmente se emplazan en los centros de rehabilitación existentes en la zona de influencia del proyecto (Zona 6).	USD. 81.806.381,02	Octubre 2010 – abril 2015	Infraestructura y equipamiento	Control	CRS Regional Sierra Centro Sur con una capacidad de 2.740 plazas, construido y equipado.	Terminado
	Construcción del Centro de Rehabilitación Social CRS Regional Centro Sierra Norte	Reducir el nivel de hacinamiento de los Centros de Rehabilitación Social de la Zona 3.	USD. 105.082.593,77	Agosto 2010 – abril 2015	Infraestructura y equipamiento	Control	Centro de Rehabilitación Social en la Región Sierra Centro Norte, construido y equipado.	Terminado
	Construcción del Centro de Rehabilitación Social CRS Regional Guayas	Albergar a personas privadas de libertad y reducir el hacinamiento en la Zona 5 y 8.	USD. 78.604.618,83	2010 – abril 2015	Infraestructura y equipamiento	Control	Centro de Rehabilitación Social en la Región Litoral en la ciudad de Guayaquil, construido y equipado.	Terminado
	Capacitación a guías penitenciarios	Contar con un proceso de capacitación para agentes de seguridad penitenciaria, que otorgue conocimientos científicos, técnicos y metodológicos, para la aplicación del modelo de atención integral a las personas privadas de libertad.	USD. 6.818.853,26	Marzo 2011 – diciembre 2016	Capacitación y formación profesional	Control	1. Programa inicial de capacitación para aspirantes al cuerpo de seguridad y vigilancia del sistema penitenciario a nivel nacional, ejecutado. 2. Programa de capacitación continua para agentes de seguridad penitenciaria que laboran en los centros de privación de libertad, ejecutado. 3. Carrera técnica penitenciaria de nivel superior para los agentes de seguridad penitenciaria, diseñada e implementada.	En ejecución
	Adecuación, equipamiento y mantenimiento de la red de centros de privación de libertad	Mejorar la infraestructura y equipar a la red de Centros de Privación de Libertad del país.	USD. 82.982.357,40	Marzo 2012 – diciembre 2017	Infraestructura y equipamiento	Control	1. Obras para la rehabilitación de infraestructura y mantenimiento de los establecimientos de privación de libertad, contratadas y ejecutadas.	En ejecución

¹⁰⁵ Presupuesto aprobado inicialmente por SENPLADES según la versión más actualizada del proyecto, al mes de octubre de 2015. Sin embargo, estos valores no representan necesariamente el monto real que fue entregado a estas instituciones para el desarrollo de estos proyectos. A fin de comprender mejor lo anterior, es menester indicar que luego de la aprobación inicial del presupuesto del proyecto por parte de SENPLADES y de ser considerado en la proforma del PGE del año siguiente, cada institución dueña de proyectos debe esperar a que la Asamblea Nacional modifique –generalmente implica disminución– o no el presupuesto anual para cada Consejo Sectorial al que pertenece. Posterior a esto, con el presupuesto ya aprobado para el Consejo Sectorial respectivo, cada institución debe “defender” el presupuesto ante SENPLADES y el Ministerio de Finanzas, con el objetivo de que les sean asignados los montos que ellos presupuestaron y solicitaron en flujos anuales en sus proyectos. La mayoría de las veces el presupuesto anual que le es asignado a cada institución por cada proyecto de inversión, es menor al valor que se había planificado en el documento del proyecto para un determinado año fiscal. La única forma de conocer cuánto realmente se gastó al final del proyecto, es examinar el documento llamado “cédula presupuestaria del proyecto”, el cual refleja los desembolsos reales que el Ministerio de Finanzas realizó a cada institución pública.

							2. 60 establecimientos de privación de libertad equipados al 2018. 3. 39.269 plazas para personas privadas de libertad al 2018.	
	Implementación de dispositivos de Geoposicionamiento electrónico en el sistema de ejecución de penas que dispone el Código Orgánico Integral Penal.	Implementar el Sistema de Vigilancia Electrónica para garantizar el cumplimiento efectivo de las medidas no privativas de libertad establecidas en el Código Orgánico Integral Penal.	USD. 18.014.369,98	Enero 2015 – diciembre 2017	Equipamiento	Control	1. 5.654 dispositivos electrónicos vigilancia electrónica activados y en funcionamiento dentro el sistema de vigilancia electrónica a diciembre de 2017. 2. 1 plataforma informática de gestión a diciembre de 2017. 3. 1.428 jueces y 572 funcionarios de Judicatura y Fiscalía capacitados.	En ejecución
Ministerio del Interior	Desconcentración de los Servicios de Seguridad en Circuitos y Distritos	Llegar con los servicios de seguridad de la Policía Nacional a las zonas en las que actualmente no se tiene presencia y mejorar estos servicios en los territorios en cuales si se tiene presencia.	USD. 834.079.333,99	Enero 2012 – diciembre 2017	Infraestructura y equipamiento	Prevención, Disuasión y Control	1. 670 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) nuevas, construidas. 2. 118 Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) nuevas, construidas. 3. 1.252 UPC existentes. 4. 22 UVC existentes readecuadas. 5. 1.922 UPC equipadas. 6. 69 UVC equipadas. 7. 114 buses adquiridos. 8. 76 camiones adquiridos. 9. 5.264 patrulleros adquiridos. 10. 1.890 motocicletas adquiridas. 11. 1.068 radios fijas instaladas. 12. 11.964 radios móviles adquiridas. 13. 40.160 chalecos antibalas externos adquiridos. 14. 2.626 armas largas adquiridas. 15. 6.374 armas cortas adquiridas.	En ejecución
	Implementación de 104 UPC para el Distrito Metropolitano de Guayaquil	Reducir los índices delictivos, mejorar la seguridad ciudadana y asegurar el acceso a servicios de justicia de vecindad.	USD. 34.288.334,72	Junio 2011 – diciembre 2015	Infraestructura y equipamiento	Prevención, Disuasión y Control	104 UPC nuevas construidas y equipadas para la ciudad de Guayaquil.	En ejecución
	Seguridad Ciudadana, Solidaridad Ciudadana	Asegurar la convivencia pacífica, la reducción de la violencia, la utilización ordenada de espacios públicos a través de la intervención de 140 distritos y 1.134 circuitos. Reduciendo y evitando el cometimiento de delitos y faltas contra las personas y sus bienes a nivel nacional a través de actividades recreacionales ligadas a la cultura, el estudio, el deporte, etc.	USD. 12.089.635,17	Marzo 2015 – diciembre 2017	Servicios	Prevención	1. 4.536 espacios públicos de encuentro ciudadano recuperados, 4 espacios públicos por 1.134 circuitos. 2. 1.134 circuitos dotados de material lúdico. 3. Ciudadanos informados en temas preventivos de seguridad ciudadana integral a nivel nacional.	En ejecución
	Vivienda Fiscal para la Policía Nacional	Mejorar la calidad de vida de los efectivos policiales y sus familias, a través de la provisión de vivienda fiscal distribuidos en el territorio nacional.	USD. 346.767.585,49	Enero 2015 – diciembre 2017	Infraestructura y equipamiento	Control	1. 5.893 viviendas fiscales para la Policía Nacional, construidas. 2. 7.091 viviendas fiscales equipadas (5.893 nuevas más 1.198 existentes). 3. 37 infraestructuras existentes readecuadas para convertirlas en vivienda fiscal.	En ejecución

	Construcción y mejoramiento de la Infraestructura de la Escuela Superior de Policía Gral. Alberto Enríquez Gallo	Dotar y mejorar la infraestructura de la Escuela Superior de Policía Gral. Alberto Enríquez Gallo, acorde a las necesidades básicas de los estudiantes, para lograr procesos eficientes de formación y convivencia en materia de seguridad ciudadana.	USD. 29.083.185,85	Mayo 2012 – diciembre 2016	Infraestructura y equipamiento	Control	Infraestructura nueva construida y remodelada en la Escuela Superior de Policía Gral. Alberto Enríquez Gallo.	En ejecución
	Adquisición de Laboratorios de Criminalística	Realizar la construcción del Laboratorio de Criminalística para la ciudad de Guayaquil.	USD. 18.087.341,14	Octubre 2014 – mayo 2016	Infraestructura y equipamiento tecnológico		Laboratorios de criminalística construidos y equipados.	En ejecución
	Construcción y Equipamiento de Tres Escuelas de Formación de Policías en las Provincias de El Oro, Guayas y Pichincha.	Innovar el sistema educativo de formación, capacitación y especialización del personal policial para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en el territorio nacional.	USD. 51.164.100,50	Enero 2014 – diciembre 2016	Capacitación y formación profesional	Control	3 Escuelas de Formación de Policías construidas y equipadas. (1 para la Zona 7, 1 para la Zona 8, y 1 para la Zona 9)	En ejecución
Consejo de la Judicatura	Impulsar la mejora permanente y modernización de los servicios	Mejorar los servicios de justicia con el fortalecimiento de la modernización y mejora permanente de la administración de la justicia y la implementación del sistema jurisprudencial.	USD. 262.829.215,70	Enero 2015 – diciembre 2018	Infraestructura, procesos y equipamiento tecnológico	Control	Construcción de Complejos Judiciales Implementación del Sistema Jurisprudencial Adquisición de equipos tecnológicos	En ejecución
	Combatir la impunidad de los delitos a nivel nacional	Reducir la impunidad y los índices de inseguridad ciudadana, a través de la provisión de servicios de justicia ágil, pertinente y de calidad.	USD. 134.364.696,11	Enero 2014 – diciembre 2017	Infraestructura y procesos	Control	Unidades de Flagrancia. Protocolos de procedimientos especiales de flagrancia.	En ejecución
	Programa de Fortalecimiento de la Función Judicial 2011 [formado por 5 proyectos]	Asegurar la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios de justicia	USD. 595.871.329,80	Enero 2011 – diciembre 2015	Procesos, infraestructura y equipamiento	Control	Ejecución de 5 proyectos de inversión: 1. Diseño e implementación del nuevo modelo de gestión de la Función Judicial del Ecuador, por USD. 51.715822,43. 2. Diseño e implementación del Sistema Integral de Gestión de Talento Humano de la Función Judicial, por USD. 53.488.604,00. 3. Creación y mejoramiento de la infraestructura civil judicial ajustada al nuevo modelo de gestión de la justicia, por USD. 367.500.903,37. 4. Proyecto de infraestructura de tecnologías de información y comunicaciones de la Función Judicial, por USD. 104.344.000,00. 5. Diseño e implementación de procesos integrales de comunicación institucional de la Función Judicial, por USD. 18.822.000,00.	En ejecución

Fuente: SENPLADES (2011; 2014), Consejo de la Judicatura (2015); MJDH (2013; 2014; 2015); MDI (2011; 2014; 2015).

Anexo 4

Tabla 25. Períodos en el cargo y número de Ministros por institución de la seguridad ciudadana

Nro.	Institución	Ministro	Período en el cargo
1	Ministerio Coordinador de Seguridad	Fernando Bustamante	15 de enero de 2007 – 2 de enero de 2008
		Gustavo Larrea	3 de enero de 2008 – 27 enero 2009
		Miguel Carvajal	28 de enero de 2009 – 16 de diciembre de 2010
		Homero Arellano	17 de diciembre del 2010 – 30 de marzo de 2014
		Fernando Cordero	31 de marzo de 2014 – 25 de septiembre de 2014
		César Navas	26 de septiembre de 2014 – actualidad
2	Ministerio del Interior	Gustavo Larrea	15 de enero de 2007 – 8 de diciembre de 2007
		Fernando Bustamante	9 de diciembre de 2007 – 10 de febrero de 2009
		Alfredo Vera	11 de febrero de 2009 – 16 de diciembre de 2009
		Gustavo Jalkh	17 de diciembre de 2009 – 12 de mayo de 2011
		José Serrano	13 de mayo de 2011 – actualidad
3	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Gustavo Jalkh	15 de noviembre de 2007 – 11 de febrero de 2009
		Néstor Arbito	12 de febrero de 2009 – 4 de abril de 2010
		José Serrano	5 de abril de 2010 – 12 de mayo de 2011
		Johana Pesántez	13 de mayo de 2011 – 17 de junio de 2013
		Lenin Lara	18 de junio de 2013 – 21 de noviembre de 2013
		José Serrano	22 de noviembre de 2013 – 30 de marzo de 2014
		Ledy Zúñiga	31 de marzo de 2014 – actualidad

Fuente: Wikipedia (2015).

Apéndice

Logros de la política pública de seguridad del Ecuador, 2007–2015

Es de mi interés mostrar al lector que, a pesar de las incoherencias e inconsistencias entre objetivos y medios que presenta la política de seguridad ciudadana del Ecuador en el período 2007-2015, y que han devenido en fallas de implementación, el gobierno nacional ha obtenido resultados importantes o logros de política a corto plazo, que no deben ser desconocidos.

Los resultados que serán expuestos enseguida, muestran que la administración gubernamental del período analizado, efectivamente ha contado con una política y estrategias definidas sobre el tema de seguridad ciudadana, es decir, una buena planificación. Aunque los instrumentos de la misma sean en mayor proporción de carácter punitivo y de control, y esto, en cierto nivel, se contrapone con los postulados de una política enfocada en el ser humano, puesto que descuida la característica preventiva e integral de la seguridad ciudadana.

Así pues, con el objeto de mostrar los resultados de la política analizada, debo empezar refiriéndome a unas declaraciones del Presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, quien en su Enlace Ciudadano¹⁰⁶ número 411, efectuado el 14 de febrero del 2015, a modo de rendición de cuentas de los logros en materia de seguridad ciudadana por parte de su gobierno en estos años (2007-2015), mencionó que:

Uno de los sectores donde ha habido una verdadera revolución, donde hemos ido de lo peor a lo mejor, ha sido en el sector seguridad. Al inicio del gobierno la principal preocupación de la gente era la seguridad, la Policía tenía un prestigio bajísimo. Los medios de comunicación utilizaban el tema de la seguridad como instrumento de politiquería para alarmar a la

¹⁰⁶ Es un espacio semanal de rendición de cuentas a la ciudadanía efectuado en distintas localidades del país, al que acude en gran número la ciudadanía del lugar y funcionarios públicos de distintas instituciones. Se desarrolla sin excepción cada día sábado desde el inicio del gobierno actual. Por este motivo, es conocido coloquialmente como “la sabatina”. Aquí el Presidente –casi siempre– o el Vicepresidente de la República –quien presenta el espacio cuando el Presidente no está disponible– exponen las actividades desarrolladas durante la semana previa, así como los avances en los planes, programas y proyectos que se están ejecutando a nivel nacional. Es un evento televisado por canales del Estado y retransmitido a todo el país por radio e internet.

ciudadanía. Ahora están calladitos, ya que las encuestas internacionales establecen que Ecuador tiene uno de los mejores sistemas de seguridad ciudadana de la región, de hecho, estamos segundos después de Nicaragua.

Nuestra Policía Nacional ha recuperado el prestigio, la gente le cree, no le teme y la ve como amiga. El Sistema de Justicia se ha legitimado muchísimo, ya que antes nadie creía en las cortes. La última encuesta efectuada en 28 países, por la Universidad de Vanderbilt y pagada por la USAID, la Agencia de Cooperación Americana; pone al sistema judicial ecuatoriano entre los seis mejores de la región, cuando antes estaba entre los seis peores de la región.

Hay grandes noticias, históricas noticias, revolucionarias noticias, en los indicadores de seguridad, porque prácticamente todos los delitos han disminuido y fuertemente. Donde más éxito hemos tenido es en homicidios y asesinatos, donde hemos reducido en los dos últimos años cerca del 35% acumulado. (Correa 2015)

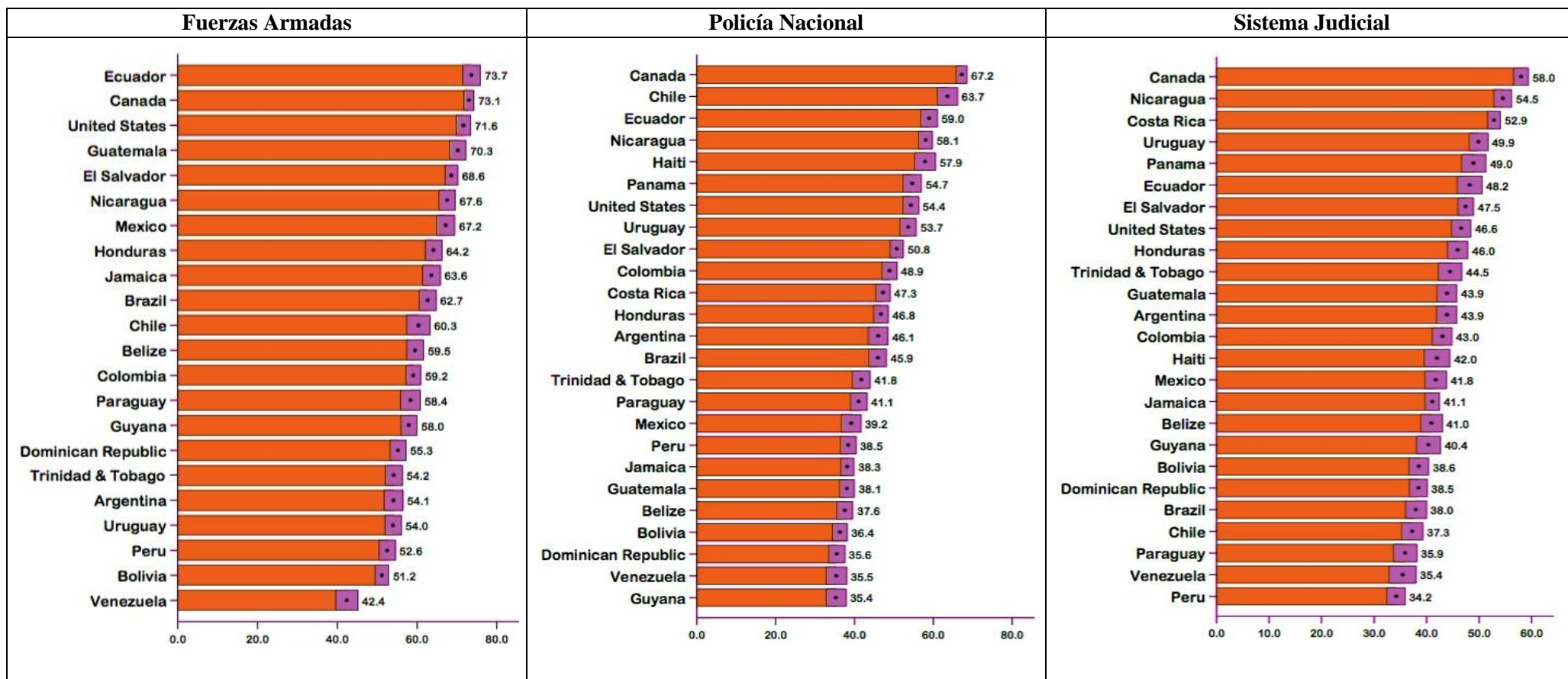
El Presidente Correa soporta sus afirmaciones en los datos de la encuesta de la Universidad de Vanderbilt y la USAID.¹⁰⁷ Nótese a continuación, que según esta investigación no solo el sistema judicial ecuatoriano tiene buena aceptación en la población, sino que también la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

De hecho, según esta encuesta realizada¹⁰⁸ a nivel de América Latina y el Caribe, las Fuerzas Armadas del Ecuador ocupan el primer lugar en el ranking de confianza de estas instituciones entre sus ciudadanos. Así mismo, en lo referente a la confianza en las Policías Nacionales, la de Ecuador es la tercera mejor ubicada. Finalmente, el sistema judicial ecuatoriano, como lo manifestó el Presidente Correa, ocupa la sexta ubicación en lo referente a la confianza de los ciudadanos en ella. A continuación, se presentan los resultados de la referida encuesta (ilustración 10).

¹⁰⁷ USAID: United States Agency for International Development.

¹⁰⁸ Véase los resultados de la referida encuesta en la sección Anexos.

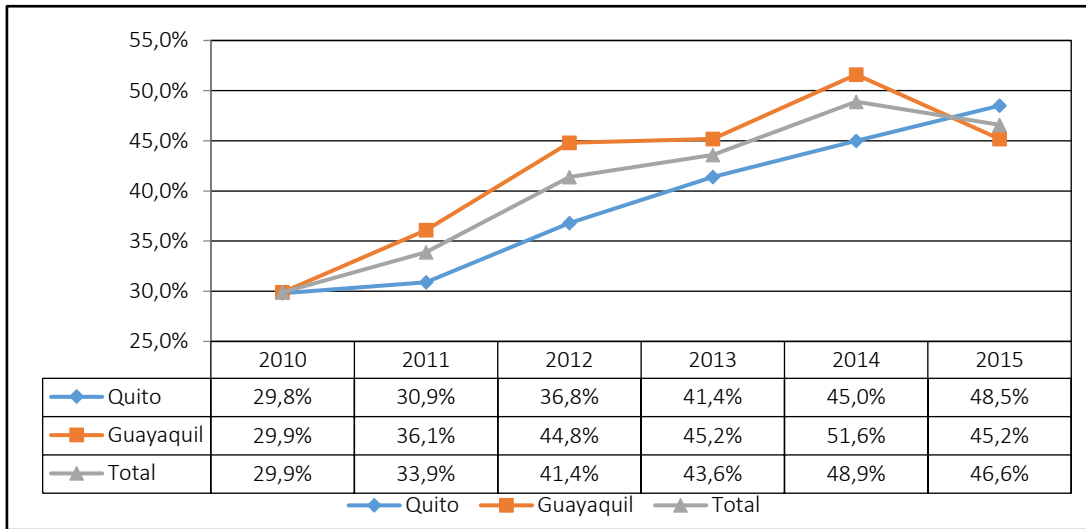
Ilustración 10. Confianza de la población ecuatoriana en las instituciones públicas



Fuente: AmericasBarometer, LAPOP, 2014. Estudio Universidad de Vanderbilt y USAID, 2014.

Por otro lado, una encuestadora nacional¹⁰⁹ muestra la evolución de la confianza ciudadana en la Policía Nacional durante los últimos cinco años en las ciudades de Quito y Guayaquil (ilustración 11). Se observará que esta se ha incrementado anualmente.

Ilustración 11. Credibilidad ciudadana en la Policía Nacional en las ciudades de Quito y Guayaquil, 2010-2015 – Promedio por años



Fuente: Perfiles de Opinión, septiembre 2015.

Según las estadísticas mencionadas por el Presidente Correa, ha existido una importante disminución de los delitos de mayor connotación psicosocial, es decir, de los delitos considerados más importantes o que más afectan a la seguridad ciudadana, sea por su impacto mediático o por la violencia que infringen. En este sentido, a continuación, se presenta una tabla de estos delitos en valor absoluto y su variación porcentual, correspondiente a los tres últimos años (tabla 26).

Tabla 26. Delitos de mayor connotación psicosocial, serie 2012-2014

Nro.	Delitos de mayor connotación psicosocial	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Variación porcentual 2013-2012	Variación porcentual 2014-2013	Variación porcentual acumulada 2014-2012
1	Robo a personas	34.276	35.360	34.804	3,16%	-1,57%	1,59%

¹⁰⁹ Encuestadora “Perfiles de Opinión”, 2015.

2	Robo a domicilios	19.101	20.021	18.973	4,82%	-5,23%	-0,42%
3	Robo a locales comerciales	5.499	4.927	4.552	-10,40%	-7,61%	-18,01%
4	Robo de motocicletas	5.440	6.167	5.802	13,36%	-5,92%	7,45%
5	Robo de vehículos	7.931	7.503	6.984	-5,40%	-6,92%	-12,31%
6	Robo de accesorios de vehículos	9.345	10.411	9.747	11,41%	-6,38%	5,03%
7	Homicidios/Asesinatos	1.924	1.723	1.303	-10,45%	-24,38%	-34,82%
8	Muertes por accidentes de tránsito	2.237	2.277	2.322	1,79%	1,98%	3,76%
9	Violaciones	4.743	4.883	4.902	2,95%	0,39%	3,34%

Fuente: Rendición de Cuentas MICS (2013, 15; 2014, 7).

Observando el cuadro anterior, lo más importante y digno de resaltar es la disminución porcentual de 7 de los 9 delitos de mayor connotación psicosocial entre los años 2013 y 2014. Así mismo, existe variación porcentual acumulada entre los años 2012 y 2014 del delito de homicidios/asesinatos, de -34,82%. Dicho de otra manera, Ecuador en los últimos dos años ha disminuido las muertes por homicidios en casi el 35%. Sin embargo, la variación acumulada 2012-2014, muestra que en los dos últimos años de los 9 delitos más importantes solo 4 han disminuido: robo a domicilios, robo a locales comerciales, robo de vehículos, y homicidios/asesinatos.

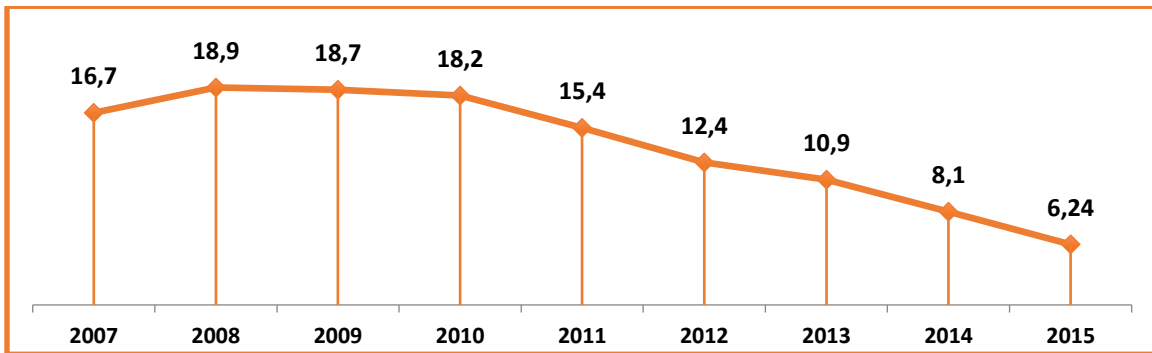
Analizando un poco más el tema del homicidio en el Ecuador, según cifras oficiales del gobierno en el período comprendido entre los años 2000 y 2015, este delito disminuyó de 14,6 muertes a 6,24 por cada cien mil habitantes (MICS, 2016:08). Pero si se considera únicamente el período de gobierno del presidente Correa, 2007-2015, este indicador pasó de 16,7 a 6 muertes por cada cien

mil habitantes, lo que significa una importante reducción de 10,7 muertes por cada 100.000 habitantes.

La cifra de 6,24 muertes por cada 100.000 habitantes, adquiere mayor relevancia, si se menciona que en este mismo período de análisis (2007-2015), se registró también el dato más alto de este indicador de violencia. Concretamente fue en el año 2008, cuando se tuvieron 18,9 homicidios-asesinatos por cada 100.000 habitantes.

En otros términos, el gobierno y sus políticas de seguridad integral/seguridad ciudadana lograron reducir de 18,9 a 6 homicidios por cada 100.000 habitantes. A continuación, se muestra la serie estadística de homicidios-asesinatos del Ecuador del período 2007-2015 (ilustración 12).

Ilustración 12. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, período 2007-2015



Fuente: Ministerio del Interior (2015).

El registro de la mayor tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de la serie 2007-2015, los 18,9 del año 2008, así como los registros de 2009 y 2010, fue motivo de políticas especiales y acciones específicas por parte del Gobierno Nacional, no solo por los ataques de la prensa nacional sino también por las exigencias efectuadas por la ciudadanía.

De acuerdo al Presidente Correa, la prensa y los analistas atribuían el problema de los altos niveles de homicidios en los años 2008, 2009 y 2010, a la falta de eficacia de la Policía Nacional para combatir a la delincuencia, es decir, a un problema institucional. Por el contrario, él adujo que la responsabilidad era del Sistema de Justicia, en los siguientes términos:

El problema no estaba en los policías sino en el Sistema de Justicia, que liberaba a todo el mundo, por ejemplo, con la caducidad de la prisión delictiva. Pasaba un año y el delincuente más avezado, asesino, violador, que no tenía sentencia, y por orden constitucional correcta, la constitución estaba correcta, el Sistema de Justicia no hacía lo correcto, y había que liberar a ese tipo. Y nos liberaron a 6.000 potenciales delincuentes. Con esto se nos redujo la población penitenciaria de 21.000 a 11.000, por esto subían los asesinatos. Luego, en mayo del 2011, con la consulta popular de la reforma de la justicia, los homicidios empiezan a caer drásticamente. Hoy estamos en 8.1 homicidios/asesinatos por cada 100.000 habitantes. En el comparativo regional, estamos entre los 4 países con índices más bajos de homicidios de toda la región, solo superados por Uruguay, Perú y Chile. (Correa 2015).

La seguridad ciudadana es tan importante para el gobierno ecuatoriano en la actualidad, que el mismo presidente lidera reuniones de trabajo de carácter estratégico, en la que toma decisiones trascendentales para la política pública de seguridad. Estas reuniones son llamadas simplemente “Consejos de Seguridad”, y en ellas participan todo el Consejo Sectorial de Seguridad junto con instituciones públicas de otros consejos sectoriales, que tienen relación con los temas que se traten en cada sesión.

Por ejemplo, cuando se trata el tema de los indicadores de seguridad ciudadana siempre es invitado a participar el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Si se discute sobre el expendio de mercadería robada en los mercados negros, se invita al Servicio de Rentas Internas (SRI). El consumo y expendio de drogas no puede ser abordado sin la participación de la Secretaría Técnica de Drogas y del Ministerio de Educación.

En la mayoría de estas reuniones, además participan tanto el Presidente del Consejo de la Judicatura como el Fiscal General de la Nación. El objetivo es que las funciones Ejecutiva y Judicial emprendan acciones coordinadas y conjuntas para combatir la violencia y la inseguridad.

A continuación, se presenta una tabla que consolida algunos otros logros de la política pública de seguridad ciudadana del período 2007–2015 (tabla 27), mencionados en varios documentos gubernamentales oficiales.

Tabla 27. Logros de la política pública de seguridad integral/ciudadana, período 2007-2015

Institución	Objetivo institucional	Logro en seguridad ciudadana 2007-2015	Tipo de logro	Función del Estado
Ministerio Coordinador de Seguridad	Coordinar, asesorar, supervisar, preparar, y ejecutar políticas públicas, planes, estrategias y acciones para garantizar la Seguridad Integral con enfoque hacia los derechos humanos.	Plan Nacional de Seguridad Integral. Dos versiones: 2011-2013 y 2014-2017.	Resultado	Función Ejecutiva
		Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. 2 Centros Nacionales 5 Centros Zonales 8 Centros Locales 1 Sala de operaciones	Resultado	
		Comisión de Estadísticas de Seguridad	Resultado	
		Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral (CEASI)	Resultado	
		Capacitación y certificación de cerca de 15.000 guardias de seguridad, en el programa GYPASEC (Guardias y Policías en Alerta por la Seguridad Ciudadana)	Resultado	
Ministerio del Interior	Garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad del Estado, en el marco del respeto a los derechos humanos, la democracia y la participación ciudadana.	Incremento de la confianza ciudadana en la Policía Nacional	Impacto	Función Ejecutiva
		893 bandas delincuenciales desarticuladas en el año 2012.	Resultado	
		Más de 42 toneladas de droga incautada en 2012.	Resultado	
		2.194 brigadas barriales conformadas y 18.949 brigadistas capacitados, en 2012.	Resultado	
		Creación de 872 Consejos de Seguridad provinciales, cantonales y parroquiales, en 2012.	Resultado	
		Creación del Nuevo Sistema Educativo de la Policía Nacional	Resultado	
		Adquisición de equipos: de criminalística, técnico especializado, básico policial, y de comunicaciones distribuidos a nivel nacional.	Resultado	
		Retiro de más de 15.000 armas de las calles entre 2012 y 2013	Resultado	
		Disminución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes a 6, en el año 2015.	Impacto	
		320 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en Operación y 5 Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC), hasta el 2013	Resultado	
		Construcción y equipamiento tecnológico del Laboratorio de Criminalística de la Policía Nacional	Resultado	
		189 delincuentes “más buscados” capturados.	Resultado	
Ministerio de Justicia Derechos	Velar por el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad; mejorar la rehabilitación y su	Disminución del porcentaje de hacinamiento penitenciario de 73,03% en 2012 a 0,24% en diciembre de 2014.	Impacto	Función Ejecutiva

Humanos y Cultos	reinserción social en las personas adultas privadas de libertad.	Construcción de los siguientes Centros de Rehabilitación Social: 1. Regional Guayas 2. Sierra Centro Norte 3. Sierra Centro Sur	Resultado	
		Remodelación de los siguientes Centros de Rehabilitación Social (CRS): 1. CRS Uno de Guayaquil 2. Centro de Detención Provisional (CDP) de Guayaquil	Resultado	
		Creación de la primera Escuela Penitenciaria del Ecuador	Resultado	
		Capacitación a más de 1.200 agentes de tratamiento penitenciario (guías penitenciarios) en el año 2012.	Resultado	
ECU-911	Atender las situaciones de emergencia de la ciudadanía, mediante recursos de respuesta especializados y pertenecientes a organismos públicos y privados articulados al sistema.	7.117 vidas salvadas en el 2013.	Impacto	Función Ejecutiva
		2'250.000 incidentes y emergencias atendidos.	Impacto	
Asamblea Nacional	Legislar y Fiscalizar en un marco de democracia y participación ciudadana.	Ley de Seguridad Pública y del Estado	Resultado	Función Legislativa
		Nuevo Código Orgánico Integral Penal	Resultado	
Consejo de la Judicatura	Proporcionar un servicio de administración de Justicia eficaz, eficiente, efectivo, íntegro, oportuno, intercultural y accesible.	Plan Estratégico de la Función Judicial	Resultado	Función Judicial
		Creación e implementación de la Escuela de la Función Judicial	Resultado	
		Implementación de 276 salas de audiencia a nivel nacional	Resultado	
		Incremento al 96% de audiencias llevadas a cabo en 2014. En 2011 solo se llevaban a cabo el 50% de ellas.	Resultado	
		Incremento de 5 jueces por cada cien mil habitantes en el año 2013, a 11 jueces por cada cien mil habitantes en el año 2014, e incremento de 4 a 5 fiscales por cada cien mil habitantes de 2013 a 2014.	Impacto	
		Construcción de Unidades Judiciales de Flagrancia; y por otro lado de las Unidades Judiciales de Lucha Contra la Violencia Familia.	Resultado	
		Construcción de nuevos Centros de Mediación y Unidades Judiciales; así como modernización y equipamiento de las existentes.	Resultado	
		60% de las personas privadas de libertad ya cuentan con sentencia ejecutoriada. Antes, el 70% de ellos no tenían sentencias.	Resultado	
		Disminución de la caducidad de prisión preventiva de 2078 anuales en el año 2008 a 10 en el año 2014.	Impacto	
		Incremento al 65% de juicios penales resueltos en 2014. En 2006 solo se resolvían el 30%.	Impacto	

Fuente: SENPLADES (2013), CJ (2014; 2015), MICS (2013; 2014), ECU-911 (2014), MJDHC (2014), MDI (2014).

Vale indicar, que durante el período analizado el gobierno nacional no hizo pública documentación oficial, sobre si la consecución de los referidos logros de política, se dio bajo los principios de eficiencia y efectividad. La aseveración anterior, se basa en el hecho de que no se ha efectuado una evaluación de impacto a esta política, aun cuando se haya destinado una cuantiosa inversión para ella a lo largo de estos años. Lo único que se ha realizado, es una actualización de su planificación y diseño de instrumentos, mediante las diferentes versiones del Plan Nacional de Seguridad Integral y agendas sectoriales de seguridad.

Lista de referencias

- Adams, Tani. 2012. “La violencia crónica y su reproducción: Tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina”. Washington: Woodrow Wilson Centre. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/la-violencia-cr%C3%B3nica-y-su-reproducci%C3%B3n-tendencias-perversas-en-las-relaciones-sociales>
- Adams, Ubanesia. 2011. *Reinterpreting the implementation gap: a case based analysis of District Health System implementation in the Western Cape Province in South Africa*. Doctoral thesis (DPhil), University of Sussex.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2007. *La implementación de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque. 2003. “Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999”. Quito. Flacso – Sede Ecuador.
- Arellano, Homero. 2013. *Estamos cosechando...las políticas de seguridad entregan resultados*. En “Revista Nuestra Seguridad”, núm. 9, p.3. Quito. Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Armijo, Marianela y María Espada. 2014. “Calidad del gasto público y reformas instituciones en América Latina”. Santiago. CEPAL – Naciones Unidas.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999). *Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. En Revista de la CEPAL, serie Políticas Sociales, núm. 32.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy. 2000. *Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana*. En Revista de la CEPAL, núm. 70.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. 2005. “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”. *Papeles de Población*, Enero – Marzo, 167-214.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. 2007. “La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción”. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Carrión, Fernando. 2002. *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*. En “Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?” Ed. Carrión, Fernando. Quito. FLACSO – Sede Ecuador – Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud.
- 2006. “Debemos tomar en cuenta los factores que originan la delincuencia”. En *Ciudad Segura*. Núm. 8. p. 3. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito.
- 2007. “Percepción Inseguridad Ciudadana”. En *Ciudad Segura*. Núm. 15. p. 1. Comp. Pontón. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito.
- 2008. “El sicariato: una realidad ausente”. En *Ciudad Segura*. Núm. 24, pp. 4-9. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito.
- 2010. “Homicidios”. En *Ciudad Segura*. Núm. 38, pp. 1. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos. 2009. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito. FLACSO Sede Ecuador.
- Concha, Alberto. 2002. “Impacto social y económico de la violencia en las Américas”. En *Revista Biomédica*, Núm. 22, pp. 347-361.
- Córdoba, Marco. 2006. *Las propuestas sobre seguridad ciudadana en el debate electoral*. En *Ciudad Segura*. núm. 8. pp. 4-9. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito.
- Dammert, Lucia y Alejandra Lunecke. 2004. *La Prevención del Delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago de Chile. Universidad de Chile.
- Dammert, Lucia y Marta Lagos. 2012. “La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina”. Lima. Corporación Latinobarómetro.
- Dammert, Lucía y Patricia Arias. 2007. “El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política”. En *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, Ed. Dammert, Lucía y Liza Zúñiga. pp. 21-66. Santiago de Chile. FLACSO-Chile.
- Dammert, Manuel. 2007. *Percepción y participación*. En *Ciudad Segura*. Núm. 15. p. 3. Comp. Pontón, Jenny. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito.

- De Brujin, Hans A. y Hans A. M. Hufen. 1998. *The traditional approach to policy instruments*. En *Public Policy Instruments. Evaluating the tools of public administration*, pp. 11-32. Ed. Peters, Guy y Frans K.M. van Nispen. Cheltenham. Edward Elgar Publishing Limited.
- Escobar, Santiago, Jacqueline Muniz, Rafael Sanseviero, Marcelo Saín y José Sachi. 2004. *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ferraro, Agustín. 2009. “Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica”. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- G. Stoker, D. Marsh. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 42-59.
- Gilg, A. y M. Kelly. 1997. *The delivery of planning policy in Great Britain: explaining the implementation gap. New evidence from a case study in rural England*. En *Environment and Planning C: Government and Policy 1997*, Vol. 15, pp. 19-36.
- Gómez, Claudia. 2007. “Elementos para la Construcción de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana”. Ponencia presentada en el “Congreso Casuística Policial Bogotá – Colombia” en 29 y 30 de agosto de 2007, en Bogotá Colombia.
- Griffiths, John. 2006. *Seguridad y Defensa: Una Mirada a la Evolución Conceptual*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, N° 25 Vol. 3 pp. 275-296.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. En *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Hill, Michael y Peter Hupe. 2009. *Implementing public policy. An introduction to the study of operational governance*. Gran Bretaña. SAGE Publications Ltd.
- Hindmoor, Andrew. 2010. “Rational Choice”. En *Theory and Methods in Political Science*. Ed.
- Hood, C., y Margetts, H. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, Cristopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham. Chatham House Publishers Inc.
- Howlett, Michael. 2005. *What is a Policy Instrument? Tools, Mixes and Implementation Styles*. En *Designing Government. From Instruments to Governance*. Ed. Eliadis Pearl, Margareth Hill y Michael Howlett. Montreal. McGill-Queen’s University Press. pp. 31-50.
- 2009. *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model*

- policy instrument choice and policy design*. Springer. pp. 73-89.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. *The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem*. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 11:1, 33-46.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. *Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Government Arrange"*. En Policy and Society, Ed. Giliberto Capano, Michael Howlett, Darryl Jarvis, y M. Ramesh, Vol. 26, pp. 1-18.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto. Oxford University Press.
- 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, Volume 23, Num 1. pp. 130.
- Kahhat, Farid. 2003. "Los estudios de seguridad tras el fin de la guerra fría". México. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE.
- Kraft, Michael y Scott Furlong. 2010. *Public Policy. Politics, analysis y alternatives*. Washington. CQ Press.
- Lahera, Eugenio. 2006. "Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas públicas". En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 35, pp. 1-10.
- Lasswell, Harold. 1992. *La orientación hacia las políticas*. En "El estudio de las políticas" Ed. Luis F. Aguilar Villanueva, pp. 79-103.
- Linder, Stephen H. y Guy Peters. 1998. *The study of policy instrument. Four schools of thought*. En Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, pp. 33-45, ed. Peters, Guy y Frans K.M. van Nispen. Cheltenham. Edward Elgar Publishing Limited.
- López, Jenny y Federico Parra. 2010. El análisis del desarrollo institucional (IAD) de Elinor Ostrom. En "Enfoques para el análisis de políticas públicas", Ed. André-Noël Roth, pp. 125-166. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. China. Palgrave Macmillan.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. 1998. *La implementación como evolución*. En Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en

- Oakland. Ed. Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. pp. 263-284. México. Fondo de Cultura Económica.
- March, James y Johan Olsen. 1984. *The new institutionalism. Organizational factors in political life*. En *The American Political Science Review*, Ed. Moran, Michael, Martin Rein y Robert Goodin, Chapter 34, pp. 689-708.
- May, Peter. 2015. *Implementation failures revisited: Policy regimen perspectives*. En *Revista Public Policy and Administration*, Vol. 30, pp. 277-299.
- Méndez, José Luis. 2010. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. En: Luis F, Aguilar (Ed.), *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI, 115-150.
- Miljan, Lydia. 2008. *Public Policy in Canada: An Introduction*. Canada. Oxford University Press.
- Millán, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido. 2012. “La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos”. Editorial 2015 y más.
- Núñez, Jorge. 2007. *La crisis del sistema penitenciario en el Ecuador*. En “Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana”. Comp. Santillán, Alfredo, Jenny Pontón y Daniel Pontón. pp. 183-192. Quito. FLACSO Sede Ecuador.
- Olivie, Iliana y Alicia Sorroza. 2006. *Introducción a Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Madrid. Editorial Ariel y Real Instituto Elcano.
- Orozco, Gabriel. 2006. “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales.” En *Revista CIDOB d'Àffers Internacionals*. No. 72. Pag 161-180. Barcelona.
- Ortíz, Richard. 2005. “Institucionalismo y sistemas de gobierno en América: La Escuela de Heidelberg y su enfoque histórico-empírico”. En *Revista Iuris Dicto*, núm. 9, vol. 6, octubre 2005.
- Parsons, Craig. 2010. “Constructivism and Interpretive Theory”. In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 80-98.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina. FLACSO, Sede académica de México.

- Peña, Víctor. 2013. ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. En *Revista de Gestión Pública*, Vol. II, núm. 2, julio-diciembre 2013, pp. 405-438.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.
- Pontón, Daniel. 2007. “La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos y posibles escenarios”. En *Ciudad Segura: Debates sobre seguridad ciudadana*. Comp. Santillán, Alfredo; Pontón, Jenny y Daniel Pontón. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Alcaldía Metropolitana de Quito.
- 2009. “Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador”. Disertación magistral. Quito. FLACSO-Sede Ecuador.
- 2016. *Policía y revolución ciudadana: un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014*”. Documento de Trabajo No Publicado.
- Pontón, Jenny. 2006. “La gestión municipal de la seguridad ciudadana en los diarios”. En *Ciudad Segura*. Núm. 12, pp. 12. Quito. FLACSO Sede Ecuador – Distrito Metropolitano de Quito.
- 2013. “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador”. Documento de Trabajo No Publicado.
- Pontón, Jenny y Andreina Torres. 2007. “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”. En *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, pp. 55-73. Quito. Flacso Sede Ecuador.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Puello, José. 2007. “La dimensión cognitiva de las políticas públicas. Interpelación politológica”. En *Revista Ciencia Política*, núm 3, págs. 30-57, enero-junio 2007.
- Pülzl, Helga y Oliver Treib. 2007. “Theories of the policy cycle”. En *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. Ed. Fisher, Frank, Gerald Miller y Mara Sidney, pp. 89-108. Boca Raton. CRC Press.
- Revuelta, Benjamín. 2007. “La implementación de políticas públicas”. México. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

- Rivas Gamboa, Ángela. 2003. *Una Década de Políticas de Seguridad Ciudadana en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia.
- Roth, André. 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Ediciones Aurora.
- 2010 *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Saavedra, Victor. 2011. “Evolución del concepto de seguridad nacional, un abordaje histórico”. En *Seguridad Ciudadana: Dimensiones, Retos y Algunos Temas Selectos*. Ed. Moloeznik, Marcos y Dante Haro. México. Universidad de Guadalajara.
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra. 2007. “El presupuesto de la seguridad”. En *Ciudad Segura: Debates sobre seguridad ciudadana*. Comp. Santillán, Alfredo; Pontón, Jenny y Daniel Pontón. Quito. Flacso Sede Ecuador – Alcaldía Metropolitana de Quito.
- Simon, Herbert. 1955. “A Behavioral Model of Rational Choice”. En *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, No. 1, pp. 99-118, Feb. 1955.
- Sismondi, Ana. 2006. “Pensar la seguridad ciudadana desde la agenda local” Ponencia presentada en VIII Congreso Iberoamericano de Municipalidades, noviembre del 2006, en Guayaquil, Ecuador.
- Soto, Julio. 2009. “La defensa Nacional de la A a la Z. Algunas definiciones y conceptos”. En *Revista Política y Estrategia*, núm. 114, julio – diciembre de 2009, pp. 291-317.
- Terpstra, Jan y Nicolas Fyfe. 2015. *Mind the implementation gap? Police reform and local policing in Netherlands and Scotland*. En *Revista Criminology & Criminal Justice*, Vol. 15, pp. 527-544.
- Ugarte, José Manuel. 2003. “Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: Un análisis orientado a América Latina”. Buenos Aires. Editorial Plus Ultra.
- Valero, Aída. 2014. “Violencia social en México: su impacto en la seguridad ciudadana”. Disponible en <http://umdcipe.org/conferences/DecliningMiddleClassesSpain/Papers/Valero.pdf>, consultado en enero 26, 2017.
- Valle, Marco. 2005. “Notas sobre seguridad ciudadana”. Disponible en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/notas%20sobre%20seguridad%20ciudadana-2005.pdf, visitado en abril 08, 2013.

Velásquez, Elkin. 2006. “La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. Documento de Trabajo No Publicado. Versión octubre 14 de 2006. Disponible en http://centrourbal.com/sicat2/documentos/74_20073161636_R14P6-05A-dt4-spa.pdf, visitado en enero 26 de 2017.

Woodside, Kenneth B. 1998. *The acceptability and visibility of policy instrument*. En Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, pp. 162-181, ed. Peters, Guy y Frans K.M. van Nispen. Cheltenham. Edward Elgar Publishing Limited.

Younis, Talib e Ian Davidson. 1990. *The study of implementation*. En “Implementation in public policy”, pp. 03-14, ed. Talib Younis. Gran Bretaña. Dartmouth Publishing Company Limited.

Documentos Oficiales

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. 1998. Constitución Política de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. 2008. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Consejo de la Judicatura. 2014. “Discurso del Dr. Gustavo Jalkh, Presidente del Consejo de la Judicatura, durante la redición de cuentas de acceso a la justicia: servicio y ciudadanía”. 12 de marzo de 2014.

Consejo de la Judicatura. 2015. “Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP: literal k, Planes y Programas de la Institución en ejecución, septiembre 2015”.

Consejo de la Judicatura. 2015. “Discurso del Dr. Gustavo Jalkh en la redición de cuentas frente a la Asamblea Nacional”. 27 de enero de 2015.

Diario El Comercio. 2009. *El sicariato en el Ecuador*. Disponible en <http://especiales.elcomercio.com/2010/06/sicariato/index.html>, última visita febrero 16, 2015.

Diario El Universo. 2016. *Contraloría de Ecuador observó contrato de empresa china para los ECU-911*. Disponible en

<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/03/08/nota/5452056/contraloria-observo-contrato-empresa-china-911> , última visita julio 12, 2016.

- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2011. *La seguridad en el Ecuador hacia un enfoque integral*. En “Plan Nacional de Seguridad Integral”. Quito. Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2012. “ECU-911. Tecnología de punta al servicio de la seguridad del país. Zonificación y distribución del ECU-911”. En Revista Nuestra Seguridad, núm. 0, pp.16-17. Quito. MICS.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2013. “2012 Logros en seguridad”. En Revista Nuestra Seguridad, núm. 9, pp.10-11. Quito. MICS.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2013. “Rendición de Cuentas 2013: Informe Final”. Quito. MICS.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2013. “Seguridad Ciudadana prioridad del Gobierno Nacional”. En Revista Nuestra Seguridad, núm. 8, pp. 6-7. Quito. MICS.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2013. *Rendición de Cuentas 2012. Consejo Sectorial de Seguridad*. 10 de enero del 2013. (Presentación formato PPT)
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2013. *Seguimiento de la Ejecución Presupuestaria del Sector Seguridad*. 10 de julio del 2013. (Presentación formato PPT)
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2014. “Rendición de Cuentas 2014: Informe Final”. Quito. MICS.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2014. *Plan Nacional de Seguridad Integral. 2014 – 2017*. Quito. El Telégrafo.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. 2016. *Estadísticas de seguridad regionales*. Noviembre de 2016. Quito. (Presentación formato PPT)
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2013. “Construcción del Centro de Rehabilitación Social CRS Regional Guayas. Proyecto de inversión”. Documento de trabajo.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. “Adecuación, equipamiento y mantenimiento de la red de centros de privación de libertad. Proyecto de inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. “Agenda Sectorial de Justicia, Derechos Humanos y Cultos”. Quito. El Telégrafo.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. “Centro de Rehabilitación Social CRS Regional Sierra Centro Sur. Proyecto de inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. “Construcción del Centro de Rehabilitación Social CRS Regional Sierra Centro Norte. Proyecto de inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. “Implementación de dispositivos de Geo-posicionamiento electrónico en el sistema de ejecución de penas que dispone el Código Orgánico Integral Penal. Proyecto de inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2014. “Plan Operativo 2014 – POA. Parámetros aplicables a la información de Planificación Institucional. K) Planes y programas en ejecución, resultados operativos, diciembre 2014”.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2015. “Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP: literal k, Planes y Programas de la Institución en ejecución, septiembre 2015”.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2015. “Capacitación a guías penitenciarios. Proyecto de inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio del Interior. 2011. “Desconcentración de los Servicios de Seguridad en Circuitos y Distritos. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio del Interior. 2011. “Implementación de 104 UPC para el Distrito Metropolitano de Guayaquil. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio del Interior. 2014. “Adquisición de Laboratorios de Criminalística. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio del Interior. 2014. “Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana”. Quito. El Telégrafo.

Ministerio del Interior. 2014. “Construcción y Equipamiento de Tres Escuelas de Formación de Policías en las Provincias de El Oro, Guayas y Pichincha. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.

Ministerio del Interior. 2014. “Construcción y mejoramiento de la Infraestructura de la Escuela Superior de Policía Gral. Alberto Enríquez Gallo. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.

- Ministerio del Interior. 2015. “Acuerdo Ministerial Nro. 5910 de fecha 28 de julio de 2015. Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales y de las y los Comisarios Nacionales de Policía del país”. Documento de trabajo.
- Ministerio del Interior. 2015. “Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP: literal k, Planes y Programas de la Institución en ejecución, septiembre 2015”.
- Ministerio del Interior. 2015. “El 2015 cerrará con una tasa de seis homicidios por cada 100 mil habitantes”. Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/el-2015-cerrara-con-una-tasa-de-seis-homicidios-por-cada-100-mil-habitantes/>, consultada en octubre 13, 2015.
- Ministerio del Interior. 2015. “Seguridad Ciudadana, Solidaridad Ciudadana. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.
- Ministerio del Interior. 2015. “Vivienda Fiscal para la Policía Nacional. Proyecto de Inversión”. Documento de trabajo.
- Organización Mundial de la Salud. 2002. “Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen”. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 1994. “Informe sobre Desarrollo Humano 1994”. México. Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Seguridad Pública de México. 2007. Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. México D.F. Documento de Trabajo.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. 2011. “Oficio Nro. SENPLADES-SIP-dap-2011-506-OF de fecha 13 de septiembre de 2011”
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. 2013. “Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública”. Documento de trabajo.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito. SENPLADES.
- Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. 2014. “Plan Estratégico Institucional del ECU-911”. Quito. El Telégrafo.

United States Agency for International Development – USAID. 2014. “The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer”. Washington D.C. Vanderbilt University.

Elementos multimedia

Centre Virtuel de la Connaissance Sur l'Europe – CVCE. 2016. *The Cold War (1945–1989)* — *Full text*. Disponible en http://www.cvce.eu/obj/the_cold_war_1945_1989_full_text-en-6dfe06ed-4790-48a4-8968-855e90593185.html

Correa, Rafael. 2015. “Enlace ciudadano 411, desde Quito, Pichincha”. [Archivo de video]. Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=PvIbhbydUU0>, visitado en febrero 14, 2015.

Correa, Rafael. 2016. “Entrevista del Presidente Rafael Correa con Telesur 17/09/2016”. [Archivo de video]. Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=JVHsf8Rglz4>, visitado en septiembre 20, 2016.

Perfiles de Opinión. (30 de septiembre de 2015). A 5 años de la revuelta del 30 de septiembre es pertinente leer la evolución de la confianza en la Policía Nacional. [Tweet Post]. Recuperado de <https://twitter.com/PerfilesOpinion>.

Pons, Marc. 2013. *Prevención Vs. Disuasión: ¿Dos caras de una misma moneda?* [Mensaje en un blog]. Blog de ciudad y urbanismo. Recuperado de <http://ciudad.blogs.uoc.edu/post/52697344642/prevenci%C3%B3n-vs-disuasi%C3%B3n-dos-caras-de-una-misma>

Wikipedia. 2015. “Gabinete Ministerial de Rafael Correa”. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Gabinete_Ministerial_de_Rafael_Correa, consultada en noviembre 3, 2015.