

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2013 – 2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

¿Por qué falla la implementación de una política pública dentro de un Estado Constitucional de Derechos?, Caso: La protección a víctimas y testigos enmarcada en la política de Seguridad Ciudadana-Ecuador 2009-2013

Gabriela Jazmín Salas Padilla

Asesor: Guillaume Fontaine  
Lectores: Marco Córdova y Daniel Pontón

Quito, agosto de 2018

## **Dedicatoria**

A Luisa, testigo del inmenso compromiso y amor por este trabajo, compañera de amanecidas, la alumna más pequeña en varias clases de FLACSO. Te amo hija, gracias por tu paciencia.

## Tabla de Contenido

Resumen .....	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	7
Análisis de Políticas Públicas, instrumentos y fallas de implementación.....	7
1.1. Políticas Públicas, más allá del ciclo de política .....	7
1.2. Análisis de políticas públicas como arte y oficio .....	9
1.3. Diseño de políticas públicas y fallas de implementación .....	11
1.4. Niveles de gobernanza e instituciones.....	16
1.5. Métodos de análisis: Caracterización e interrelación de instrumentos, y seguimiento de procesos .....	20
Capítulo 2.....	25
La inseguridad ciudadana: Un problema en agenda.....	25
2.1. Globalización y seguridad de los Estados .....	26
2.2. Aproximación del concepto de Seguridad Ciudadana a la Seguridad Humana .....	27
2.3. Violencia, crimen, víctimas y el sistema judicial .....	29
Capítulo 3 .....	40
¿Por qué falla una política pública? Análisis del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos-Ecuador.....	40
3.1. Análisis de instrumentos “Modelo NATO” (información, autoridad, tesoro y organización) .....	42
3.1.1. Autoridad.....	43
3.1.2. Organización.....	57
3.1.3. Tesoro .....	69
3.1.4. Información (“nodality”) .....	77
3.2. Análisis por Seguimiento de Procesos (“process tracing”) .....	93
Conclusiones .....	96
Anexos.....	102
Abreviaturas .....	115
Lista de referencias.....	116

## Gráficos

Gráfico 2. 1 Percepción de actos violentos ciudades de América Latina .....	31
Gráfico 2.2. Total denuncias recibidas durante los años 2013-2016 .....	37
Gráfico 2.3 Adultos, detenidos, procesados y condenados por homicidio .....	38
Gráfico 3.1. Confianza en el sistema de justicia (2008-2012) .....	46
Gráfico 3.2. Segmentación territorio, modelo SENPLADES .....	47
Gráfico 3.3. Proceso para Protección Especial .....	56
Gráfico 3.4. Derechos de las víctimas a la participación en sentido amplio .....	57
Gráfico 3.5. Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado .....	58
Gráfico 3.6. Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado .....	60
Gráfico 3.7. Estructura orgánica funcional Ministerio del Interior .....	61
Gráfico 3.8. Estructura Orgánica Funcional Fiscalía General del Estado.....	62
Gráfico 3.9. Estructura técnico-administrativa de la Dirección Nacional del SPAVT .....	63
Gráfico 3.10. Estructura técnica administrativa desconcentrada (Coordinaciones Provinciales) .....	64
Gráfico 3.11. Instituciones estatales articuladas al SPAVT.....	64
Gráfico 3.12. Procesos y subprocesos ingreso, atención y exclusión a usuarios del SPAVT..	65
Gráfico 3.13. Estructura orgánica funcional de la Policía Nacional .....	67
Gráfico 3.14. Instancias de Coordinación con la Policía Comunitaria .....	68
Gráfico 3.15. Descentralización de actividad policía comunitaria.....	69
Gráfico 3.16. Proforma presupuestaria período 2012-2016, entidades con competencias tanto administrativas como operativas en la política de seguridad ciudadana y protección a víctimas .....	71
Gráfico 3. 17. Inversión acumulada planificada por gabinete sectorial 2013-2017.....	73
Gráfico 3.18 Proceso de revisión, validación y homologación de la información.....	79
Gráfico 3.19. Validación, procesamiento y oficialización de las estadísticas delictuales .....	80
Gráfico 3.20. Robo a personas según día y horario en los cantones de Quito y Guayaquil ....	80

Gráfico 3. 21. Comportamiento evolutivo de la tasa de homicidio/asesinato por cien mil habitantes.....	81
Gráfico 3. 22: Georeferenciación del delito de robo en el sector “La Mariscal” (Quito) .....	81
Gráfico 3.23. Incidencia de delitos por zonas (2010-2015) .....	82
Gráfico 3.24. Finalidad de la trata de personas enero-julio 2014 .....	84
Gráfico 3. 25. Método utilizado para captar víctimas enero-julio 2014 .....	84
Gráfico 3.26. Homicidios y Femicidio 2014-2015 .....	86
Gráfico 3.27. Número de femicidios por edad .....	86
Gráfico 3.28. Tasa de lesiones de violencia intrafamiliar por 100 mil habitantes, año 2013 ..	87
Gráfico 3.29. Lesiones de violencia intrafamiliar según día y horario de ocurrencia, año 2014 .....	87
Gráfico 3.30. Lesiones de violencia intrafamiliar por edad de la víctima, año 2014.....	87
Gráfico 3.31 Tasa de homicidios en Latinoamérica y el Caribe .....	88
Gráfico 3.32. Mapa de calor sobre la concentración de usuarios del Sistema por provincia...	90
Gráfico 3. 33 Número de usuarios del Sistema (2012-2016).....	91
Gráfico 3. 34. Número total de casos (2012-2016) .....	91
Gráfico 3. 35. Distribución de usuarios por perfil (2012-2016).....	91
Gráfico 3.36. % de casos por año (2012-2016).....	92
Gráfico 3.37. Mecanismo Causal sobre fallas en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana en el SPAVT .....	95

## Tablas

Tabla 3.1. Interacción de los procesos del SPAVT con otros procesos inter e.....	69
intrainstucionales.....	66
Tabla 3.2. Presupuesto 2012-2016 por instituciones responsables de Política de.....	75
Seguridad Ciudadana en la protección a víctimas.....	72
Tabla 3.3. Presupuesto asignado a unidades operativas de seguridad ciudadana y.....	75
protección a víctimas vs. total de asignación por institución a la que pertenecen .....	72
Tabla 3.4. Inversión 2013-2017 por tipo.....	74
Tabla 3.5. Plan plurianual de inversión acumulado por gabinete sectorial y.....	77
tipología (2013-2017).....	74
Tabla 3.6. Plan plurianual de inversión pública (PPIP), por institución, sector.....	78
seguridad. (2013-2017) .....	75
Tabla 3.7. Inversión por institución del sector seguridad, 2016 .....	75
Tabla 3.8 Ejecución presupuestaria por institución del sector seguridad, 2016 .....	76

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

Yo, Gabriela Jazmín Salas Padilla, autora de la tesis titulada “¿Por qué falla la implementación de una política pública dentro de un Estado Constitucional de Derechos?, Caso: La protección a víctimas y testigos enmarcada en la política de Seguridad Ciudadana-Ecuador 2009-2013” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, agosto de 2018



---

Gabriela Jazmín Salas Padilla

## Resumen

En el 2008 se aprueba en el Ecuador una nueva Constitución, que garantiza un Estado Constitucional de Derechos. La Seguridad Ciudadana es una de las garantías adoptadas en la misma.

En su problemática, la Política de Seguridad Ciudadana incluye a varios actores del Estado y de la sociedad civil, dado el vertiginoso crecimiento del riesgo por los altos índices de criminalidad en los ámbitos público y privado, lo que ha provocado que los gobiernos establezcan mecanismos de defensa y protección también crecientes para los ciudadanos.

Dentro de estos, las víctimas y testigos aportan al proceso penal y al combate contra la impunidad, y tienen derecho a la protección especial del Estado, para evitar la revictimización, protección de amenazas y otras formas de intimidación.

Para lograr esto, la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 dispone crear el *Sistema de Protección a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal*, dirigido por la Fiscalía General del Estado.

En esta investigación se pretende contestar a la pregunta directriz de la misma: ¿Por qué falla la implementación de una política pública en un Estado Constitucional de Derecho?. Dada la magnitud del problema, el estudio toma como objeto de análisis a las fallas de implementación en la política pública de *Seguridad Ciudadana*, y como caso de estudio al *Sistema de Protección a Víctimas y Testigos (SPAVT)*.

La hipótesis de respuesta plantea la insuficiente capacidad del Estado para enfrentar los objetivos que la Política señala.

Utilizando el método deductivo y a través de mecanismos de análisis de política, tales como el modelo NATO (Información, Autoridad, Tesoro y Organización) y el Modelo Causal para Seguimiento de Procesos (CPT), la caracterización de la política y análisis de correlación entre instrumentos permite concluir que los objetivos de la Política definidos inicialmente, no son totalmente consistentes con los instrumentos nacionales y específicamente con los



instrumentos que rigen al Sistema de Protección a Víctimas. La coordinación entre actores públicos es deficiente, y la capacidad del Estado es limitada en cuanto a especialización de equipos de trabajo y cobertura de demandas de las víctimas.

## **Agradecimientos**

A mis padres y hermanos por inspirarme con su ejemplo.

A Guillaume Fontaine e Iván Narváez, profesores de la maestría quienes enriquecieron el marco analítico de esta investigación, por su apoyo y guía en las asesorías de esta tesis, por sus revisiones y retroalimentación durante el proceso.

A mi Luisa por su paciencia y sonrisa.

A Ígor Jaramillo, suspiro de mi atmósfera, gracias por tu apoyo.

A Karina Sierra, amiga cómplice.

## Introducción

El escenario de las últimas décadas en América Latina ha modificado significativamente sus estilos de gobernanza. Dictaduras militares sometidas a políticas económico-sociales dirigidas por las potencias del centro, originaron nuevos problemas para nuestros países: excesivo endeudamiento externo y violación de derechos humanos (represión física, psicológica, pobreza). El proceso de *globalización* constituyó también un mecanismo para la intensificación y aceleración de efectos económicos y de la vida social (Tomassini 1996, 15; Benz 2010, 380-390), modificando muchas veces negativamente los comportamientos de los individuos, traduciéndolos en efectos perversos que atentaron contra los derechos de las personas.

Entre los años setenta y noventa del siglo pasado, como sustitución del modelo de la *burocracia*, surgió un nuevo paradigma llamado *la nueva administración pública*, impulsado principalmente por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que formuló una reforma administrativa cuyos principios para la organización del sector público no contaba con la participación de actores involucrados, lo que más tarde recibiría varias críticas. Por esta razón, a mediados de los años noventa se promueven *nuevos modos de gobernanza* entre los que se destacan la interacción de procesos y la creación, articulación y participación de redes de actores. Así, las condiciones creadas por la *globalización* obligan a los Estados a establecer nuevos instrumentos de soberanía y legitimidad que les permita cumplir con sus roles.<sup>1</sup>

### **Ecuador: cambio de paradigma, el problema de la inseguridad y la garantía de derechos de las víctimas**

En el año 2008 se aprueba la nueva Constitución Política de la República del Ecuador que *garantiza*<sup>2</sup> un Estado Constitucional de Derechos, y que dentro de la experiencia jurídica establece “*un cambio de paradigma*” (Narváez 2013, 61). Este paradigma ha dado origen a la formulación y reformulación de políticas públicas dentro de todos los sectores del gobierno.

---

<sup>1</sup> World Public Sector Report, Globalización and the state, Naciones Unidas, 2011

<sup>2</sup> Ferrajoli define a la *garantía* como “la obligación correspondiente a la expectativa positiva de su mismo tema” (2011, 189)

Una de las garantías adoptadas en este instrumento normativo es la *Seguridad Ciudadana*, que según Méndez<sup>3</sup> es una política cuyo problema está claramente analizado dentro del contexto internacional, ya que la violencia y su percepción es un tema a gran escala que no solo vulnera a las personas y sus bienes, sino que puede vulnerar incluso a la soberanía de los Estados, convirtiéndose así en un problema legítimo.

Según un estudio realizado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), el 30% de los habitantes de América Latina considera que el principal problema que afecta a su bienestar es la inseguridad, incluso por encima del desempleo o falta de servicios públicos. De estos, el 60% creen que los niveles de inseguridad han aumentado durante los últimos cinco años. En el mismo estudio se señala que en Ecuador, en el año 2010 se recibieron 89.470 denuncias (asalto, hurto y robo), que corresponden al 2.4% del total de hogares del país; sin embargo, en la encuesta del estudio, la victimización sobre el total de hogares fue del 37,4%, es decir, pocos casos de victimización fueron denunciados, indicándose que esto podría deberse a factores como la falta de confianza en la policía y el sistema de justicia.<sup>4</sup>

El artículo 78 de la Constitución de la República dispone que “*Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes procesales*”, como forma de garantía a su no revictimización, protección contra amenazas e intimidación, y a su reparación integral. Para su cumplimiento, delega facultades y competencias de dirección y articulación interinstitucional a la Fiscalía General del Estado.<sup>5</sup> El compromiso del Estado para estas víctimas se condiciona a su participación en el proceso penal con entrega de información oportuna y verás que permita resolver y sancionar dichos delitos.

El promedio anual de casos registrados en el Sistema de Protección a Víctimas durante los años 2012 al 2016 fue de 1.950, lo que representa aproximadamente el 1% del total de casos denunciados anualmente en la Fiscalía.

Debido a que cada caso ingresado involucra a varias víctimas el promedio de personas protegidas fue de 3.360 por año.

---

<sup>3</sup> “La política pública como variable dependiente”, 2010.

<sup>4</sup> “Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”, CAF, 2014, pp.17, 26, 47 y 45)

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 195

De los 1.950 casos ingresados al Sistema de Protección a Víctimas en los años señalados, el 52% corresponde a delitos de violencia sexual e intrafamiliar, el 17% a asesinatos u homicidios, el 18% a intimidaciones, y el 5% a casos de crimen organizado y delincuencia transnacional.

De las 3.360 personas protegidas, el 68% son víctimas y el 32% a testigos y/u operadores de justicia. El 67% son mujeres, y el 4% tienen algún tipo de discapacidad. (*Fuente: Fiscalía General del Estado-Delitoscopio-SPAVT*)

En tanto, la *seguridad ciudadana* como una de las dimensiones de la *seguridad humana* es atribuida a temas de respeto y protección de los derechos de las víctimas así como de sus familias. La declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos de abuso de poder define a las víctimas como:

...las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que prescribe abuso de poder.<sup>6</sup>

El *análisis de las políticas públicas* enmarcado en el *Neoinstitucionalismo Sociológico* se vuelve necesario debido a que el Estado y la sociedad están en constante transformación, modificando sus instituciones, no solo en la comprensión jurídica, sino en el más extenso entendimiento dentro de las dimensiones formal y no formal (Lowndes, 2012). Así, este análisis requiere de la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos, ya que los procesos de diseño e implementación de las mismas están directamente relacionados, y la definición de los objetivos de la política pública es fundamental para la consistencia y su funcionamiento.

El proceso de *implementación* de políticas públicas no es un proceso aislado de la formulación o diseño de las mismas. Si bien es cierto que los cambios institucionales y normativos de los últimos años en América Latina han generado la asignación de más y diversos recursos, esto no garantiza el efectivo cumplimiento de los objetivos de las políticas.

---

<sup>6</sup> Resolución 40/30, Asamblea General de Naciones Unidas, 1985, num. 1

Las 3.360 víctimas de delitos penales protegidas por el Estado constituyen una muestra pequeña dentro del universo de personas vulneradas tanto en el ámbito público como privado, y son el producto de problemas sociales que muchas veces derivan de la aplicación o implementación fallida de otras políticas públicas. Si bien aparentan representar un porcentaje mínimo, pone a prueba la respuesta oportuna y eficiente de las instituciones del Estado que son responsables de garantizar sus derechos prioritariamente, conforme a la Constitución de la República del Ecuador y sus instrumentos habilitantes.

En este contexto, y con el fin de dar un desarrollo adecuado a la investigación, se formula la falla de implementación de políticas públicas desde un problema epistemológico, tomando como objeto de análisis la política de Seguridad Ciudadana, y como caso de estudio el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos del Ecuador.

La pregunta que dirige este estudio es: *¿Por qué falla la implementación de la política pública, dentro de un Estado Constitucional de Derechos?*

La hipótesis planteada para esta pregunta es que la capacidad del Estado es limitada frente a los objetivos de política planteados, ya que no solo se la mide mediante la asignación de presupuesto, sino también como la capacidad de dotar, aplicar y lograr el entendimiento de los destinatarios (Schneider e Ingram 1990).

El proceso de diseño de la política no es consistente con la implementación. Esta incapacidad del Estado no permite el entendimiento de la política y torna deficiente a la articulación de sus instrumentos, dando lugar a fallas de implementación.

### **Metodología**

Para probar la hipótesis, como primer método de análisis aplicaré el modelo NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), que permite el análisis de instrumentos con el fin de identificar el nivel de consistencia y coherencia entre estos y los objetivos de la política en cuestión.

El segundo método que aplicaré es el de Seguimiento de Procesos (*“Process Tracing”*), que permite analizar la secuencia temporal de varios hechos estableciendo relaciones causales. Esto permitirá identificar la puesta en agenda del problema de la inseguridad y la protección a

víctimas, hasta llegar a identificar los puntos críticos que desencadenan sus fallas de implementación.

De esta manera, mediante la descripción y análisis de los instrumentos de política en contraste con los acontecimientos durante el proceso de implementación, este estudio demostrará la hipótesis.

La presente investigación está estructurada por tres capítulos: 1) El Capítulo 1 denominado *“Análisis de Políticas Públicas, instrumentos y fallas de implementación”* desarrolla una discusión teórica con base en textos de varios autores importantes dentro de la disciplina de las políticas públicas, su análisis, así como el abordaje del problema planteado inicialmente como son *“las fallas de implementación”*. 2) El Capítulo 2 denominado *“La inseguridad ciudadana: un problema en agenda”* trata sobre la discusión del objeto de estudio (Seguridad Ciudadana), desde la Teoría de Seguridad, partiendo de conceptos como seguridad humana y enfoque estatocéntrico, llegando a la literatura referente a víctimas, protección, sistema judicial. Entre otros, pretende posicionar como política pública el problema de la inseguridad y las víctimas de delitos penales. 3) En el Capítulo 3 titulado *“¿Por qué falla una Política Pública?, análisis del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos-Ecuador”*, se aborda el estudio de caso mediante la caracterización de la política aplicando los modelos NATO y de Seguimiento de Procesos, lo que permitirá explicar la falla de implementación de la política mediante el análisis temporal de los eventos ocurridos durante los momentos referidos en el estudio.

El capítulo 3, contiene información de organismos internacionales, academia, como fuentes oficiales, administrando la información y discriminándola mediante el método de *“ignorancia óptima”* y *“triangulación”*; así mismo aplicaré la técnica de observación directa al proceso de elaboración de instrumentos, proceso para protección y atención a víctimas, proceso de coordinación interinstitucional, entre otros. Esto me permitirá contrastar información para determinar el nivel de coherencia entre objetivos de política de Seguridad Ciudadana y específicamente de Protección a Víctimas de delitos penales versus los instrumentos, así como también el grado de consistencia en la legislación, organización, información disponible y presupuesto asignado.

Por último, aportaré con las conclusiones derivadas del análisis de la descripción de los instrumentos de política y su interrelación, así como del resultado obtenido después de la aplicación del modelo para seguimiento de procesos.



## Capítulo 1

### Análisis de Políticas Públicas, instrumentos y fallas de implementación

El presente capítulo permite realizar un abordaje teórico del análisis de *Políticas Públicas* de forma general y específicamente de las fallas de implementación. Durante la década de los 70s y 80s fue muy común el estudio de la *política pública* dentro de un ciclo compuesto por etapas; en este capítulo se explica lo que es una política pública y por qué su análisis va más allá de la concepción secuencial que existe entre los ciclos propuestos por algunos autores; en realidad, la comprensión de una *política pública* no es sencilla, requiere de la revisión de varias categorías y postulados teóricos que durante las últimas décadas se han ido desarrollando.

El aporte teórico de importantes autores como Harold Lasswell, Christopher Hood, Aaron Wildavsky, Michael Howlett, Michael Hill, Giandomenico Majone, Peter Hall, James March, Johan Olsen y otros, es fundamental para enriquecer esta discusión.

#### 1.1. Políticas Públicas, más allá del ciclo de política

La comprensión de las *políticas públicas* como solución de problemas nos permite analizar a esta categoría de forma integral, entendiendo la disciplina como un proceso secuencial pero simultáneo que permite diseñar instrumentos capaces de resolver dichos problemas. Los asuntos de interés público siempre estarán en constante debate y confrontación, el rol de las ideas es fundamental dentro de su discusión, la sociedad a través de grupos se organiza y reclama cada vez más la formulación e implementación efectiva de políticas que cumplan con sus necesidades y expectativas.

Uno de los precursores es Harold Lasswell, quien ya en 1951 con su obra "*Orientación Hacia las Políticas*" enfatizaba en la necesidad de articular el conocimiento de varias disciplinas con el fin de dar soluciones integrales a los problemas fundamentales más que a los del momento (Lasswell 1951, 85-89); para el autor, las *políticas públicas* incluyen: "1) *Los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas*, 2) *los resultados de los estudios de las políticas y*, 3) *las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo*" (Lasswell 1951, 82).

Aguilar por su parte, destaca que la política es “*un curso de acción*”; es decir, “*una política no es solo una decisión (por ejemplo la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.*”. De esta manera plantea que la política es: el diseño de una acción colectiva, el curso que toma la acción como resultado de decisiones e interacciones, y los hechos reales que esta acción produce (Aguilar 2007). Para Majone, una política es además una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la obtención de metas, incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva, esta política es un conjunto de actividades que buscan aportar “*evidencias, argumentos y persuasión*” (Majone 1997, 35-79).

Sabatier cuestiona que se analice las *políticas públicas* por ciclos o etapas, y plantea seis problemas principales del modelo; primer problema: “*El modelo por etapas realmente no es un modelo causal. Es decir no se presta para predecir, ni siquiera para indicar de qué modo una etapa lleva a la otra*”; Howlett retoma esta crítica en el año 2009 en su obra “*Studying Public Policy*”, aquí sostiene que el modelo carece de la noción de causalidad, no ofrece pautas en cuanto a qué, o quién, impulsa una política de una etapa a otra; (Howlett 2009, 14-15); segundo problema: “*El modelo por etapas no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas. Por lo tanto, no está dispuesto a ser confirmado, enmendado ni inventado*”; tercer problema: “*La heurística por etapas padece de una imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas*”; Howlett sostiene también que el ciclo no responde a una lógica secuencial, muchas veces las decisiones de implementación pueden tener un impacto importante en el diseño de políticas, independientemente de las condiciones iniciales con que se plantee la agenda (Howlett 2009, 14:15); cuarto problema según Sabatier: “*La metáfora de las etapas padece un enfoque legalista, de arriba hacia abajo inherente*”; quinto problema: “*La metáfora de las etapas subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis. En otras palabras, niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales*”; y finalmente, sexto problema: “*La metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas*” (Jenkins, Smith y Sabatier 1993).

Así mismo, Howlett (2009) destaca que más allá de concebirse el ciclo de políticas como simples etapas secuenciales que se caracterizan por unas entradas que representan los

problemas y sus salidas o políticas, el tema debe ser asumido como un proceso más complejo a través del cual existen actividades de seguimiento y evaluación simultáneas; es decir, no se pueden estudiar estas etapas aisladamente, de esta manera podremos ver el *paisaje* completo y dentro de un adecuado contexto. Sin duda la propuesta de Lasswell tiene ventajas y desventajas; una de las ventajas, dice Howlett, es que facilita la comprensión de un proceso multidimensional desagregado, donde cada etapa puede ser analizada sola o en términos de su relación con cualquiera de las otras etapas. Entre las desventajas está el suponer que los políticos responsables son los que resuelven los problemas en forma lineal; en la realidad y con frecuencia, los tomadores de decisiones (“*decision-makers*”) simplemente reaccionan a circunstancias; muchos de ellos responden a intereses preestablecidos; el autor critica la falta de claridad sobre la aplicabilidad del modelo, en el sentido de que no se sabe si aplica para todo tipo de actividad; y, finalmente tampoco dice nada sobre el contenido de una política (Howlett 2009, 7-14).

## **1.2. Análisis de políticas públicas como arte y oficio**

El análisis de políticas públicas debe identificar problemas que necesiten ser resueltos y diferenciar entre una dificultad y un problema, lo plantea Wildavsky (1979). Importante dentro de este proceso es clarificar y caracterizar el objeto de estudio, y definir el marco teórico, el enfoque y modelo que aplicaremos dentro de este análisis.

Aaron Wildavsky en su libro “*Speaking Truth to Power, The art and craft of policy analysis*”, publicado en 1979, propone al análisis de política como un “arte y oficio”,<sup>7</sup> sobre el que es imprescindible identificar los problemas (oficio) pero también resolverlos (arte) (Wildavsky 1979, 10); es así que, en primera instancia, se deben revisar los objetivos planteados y los recursos disponibles, y esto clarifica la decisión del analista de identificar si se trata de un problema en la formulación de los objetivos o de capacidad del Estado. El primer problema se refiere al nivel de consistencia de los objetivos vs. La capacidad que tiene el Estado para cumplirlos; así, si la consistencia es alta, entonces el nivel de implementación es óptimo, caso contrario es necesario definir nuevos objetivos analizando la opción de aplicar los mismos instrumentos; o cambiar de instrumentos, o replantear la política. El segundo problema, por el contrario, se refiere a la relación entre los modos de *gobernanza* y los recursos del Estado; la

---

<sup>7</sup> Traducción propia del título de la obra “*Speaking Truth to Power, The art and craft of policy analysis*”, (Wildavsky, 1979): Diciéndola la verdad al poder, El arte y oficio del análisis de políticas.

respuesta está en el análisis de los cuatro niveles instrumentales propuestos por Hood, que facilitan identificar si el Estado tiene la capacidad para cumplir con los objetivos a través de la dotación, aplicación y logro del entendimiento de los destinatarios (Schneider e Ingram 1990).

En esta misma línea Hill (2002) sostiene que los componentes (instrumentos) interrelacionados deben ser estudiados desde el concepto de *gobernanza*. Howlett (2007) a su vez acoge la propuesta de Christopher Hood adaptando los niveles instrumentales o “*recursos*” (información, autoridad, tesoro y organización) y propone una metodología para su análisis. Sin duda, las coincidencias sobre el análisis de los instrumentos y su interrelación son muy comunes entre estos y otros autores.

Majone sostiene que es necesario además considerar el contexto político y operativo en el que el analista se desenvuelve, así como los actores o grupos de actores hacia los que este se dirigirá (Majone 1997, 30-80). Además, el autor coincide con la propuesta de Wildavsky sobre el arte y oficio y el perfil que debe tener el analista de políticas públicas, y explica que: “*En el análisis de políticas, como en los oficios tradicionales, el éxito depende mucho de un conocimiento profundo de materiales y herramientas, de una relación muy personal entre el hombre y su tarea*” (Majone 1997, 83).

En esta línea encontramos a Meltsner (1976), quien destaca que el desafío de un analista de política pública es el convencer no solo al dueño de la decisión sino también lograr el apoyo de los burócratas encargados de ejecutar los cambios o mejoras. Es importante que el analista considere también el posible escenario que se presentará en caso de tomar tal o cual acción; por ejemplo, la oposición de grupos de interés, legisladores, etc. A esto le llama “*factibilidad política*”. El analista de políticas deberá tener conocimiento no solo de la política y los instrumentos aplicados a ella, sino también del contexto político. Para Meltsner, es importante considerar tanto el “*espacio de la política*” (*policy space*) como el “*área de acción de la política*” (*policy issue area*); el primero es entendido como “*un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas. Debido a su interés constante, ciertos actores y públicos atentos dominan el espacio de determinadas políticas*” (Meltsner 1976, en Aguilar 2007, 371).

Para Wildavsky el analista debe encontrar el balance operativo entre los problemas a corregir y los medios que posibilitarán hacerlo:

(...) el buen analista de políticas hace sus comparaciones entre diferentes opciones de programas que combinan recursos y objetivos de manera diversa, no separa los unos de los otros en su consideración (...) Tiene el análisis dos lados que se mueven simultáneamente; definir el problema de acuerdo a los recursos y construir la solución que calza con el problema así planteado. A la manera de la investigación de operaciones, el análisis de políticas debe ir más allá de la tarea de calcular la mejor solución, después de tomar en consideración el objetivo y las limitaciones o restricciones, formulando después los objetivos. En la primera posición se requiere sólo competencia técnica; en la segunda se requiere la rara mezcla de inteligencia, juicio y virtud (Wildavsky 1979, en Aguilar 2007, 71-72).

En 1951 Lasswell ya comienza a cuestionarse sobre asuntos básicos a resolver en los temas importantes a investigar, recursos a destinarse para la investigación, métodos de recolección e interpretación de datos relevantes, ¿cómo lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones? (Lasswell 1951). En realidad, los analistas de políticas públicas todavía discuten sobre estas preguntas.

### **1.3. Diseño de políticas públicas y fallas de implementación**

Sin duda la implementación de una política pública puede resultar más compleja de lo previsto por los expertos; los contextos político-económicos inciden definitivamente en el éxito o fracaso de una política, la historia lo evidencia.

¿Los objetivos plantados al inicio son consistentes?, ¿el Estado tiene la capacidad suficiente para cubrir con las demandas de recursos de la política formulada?; ¿El contexto político es favorable para la implementación de determinada política? Un analista de política debe estar muy claro sobre estas y otras preguntas clave para el éxito o fracaso de una política pública; en tal virtud, no se trata únicamente de entender qué es la política pública, también es importante realizar un análisis exhaustivo de los componentes y experiencias previas para identificar sus fallas y plantear las posibles soluciones.

La sociedad, por su parte reclama efectividad del gobierno en la aplicación de las políticas públicas, pero la imagen del aparato burocrático con frecuencia está muy desgastada, por lo

que el nivel de desconfianza en sus resultados es alto. Como se expuso en la primera parte de éste capítulo, tradicionalmente los estudios de las políticas públicas han sido divididos en etapas (ciclo de políticas), la implementación fue pensada como un proceso independiente que se llevaría a cabo por sí solo, pero los resultados no fueron los esperados. Por esta razón, varias publicaciones demuestran que debe realizarse un estudio analítico desde el diseño de la política.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de los Estados Unidos tuvo muy pocas restricciones para la aplicación de sus políticas; se extendieron algunos programas como salud, vivienda, educación y capacitación, y se expandió notablemente el gasto público. Importantes personajes de ciencias sociales fueron parte de estas propuestas de postguerra, y el postulado de Harold Lasswell y su *"Policy Science"* (1951) se vio realizado. La presencia de agentes expertos en el aparato estatal, sumado al contexto político de proclamación de derechos civiles, impulsó ideologías de igualdad y oportunidad dentro de estos equipos. Pero, ¿por qué si el diseño de las políticas requirió de tanto esfuerzo técnico, académico y político no tuvo el resultado esperado?; el planteamiento de por qué falla una Política Pública fue uno de los primeros trabajos citados por la politóloga estadounidense Martha Derthick (1972), que sin duda abre una línea de investigación dentro de la implementación de políticas.

Para Derthick la falta de atención en los otros sectores de la sociedad como son los grupos de interés, gobiernos locales, etc., y el *"idealismo"* en el planteamiento de los objetivos son factores determinantes del fracaso de una política, por su parte Pressman y Wildavsky en su obra *"Implementación"* en 1973, estudiaron el caso del programa de asignaciones presupuestarias en Oakland, en donde el fracaso fue espeluznante, ya que después de 3 años apenas se habían invertido el 16% de lo ofertado públicamente y la administración de estos fondos no fue eficiente. Ejemplos como este no fueron la excepción a nivel mundial, sobre todo en la historia latinoamericana. El diagnóstico realizado por varios estudiosos de la implementación de las políticas fue que el fracaso se debió a fallas político-administrativas de los gobiernos, y a la falta de articulación entre el diseño y la implementación de las políticas; esta discusión ya fue propuesta en la primera parte de este capítulo.

Explican varios autores que las fallas pueden ser de carácter teórico o técnico: por la incapacidad o apatía de la burocracia, o porque existen conflictos de intereses; en realidad, se

deben combinar los dos, aquí la importancia del *análisis de políticas*, estudiado ya en la segunda parte de este capítulo (Pressman y Wildavsky 1973, Wildavsky 1979, Aguilar 1993, Howlett 2007).

Wildavsky explica que debemos estar siempre preparados para aprender que estamos equivocados; como dice Popper: *“Es a través del falseamiento de nuestras suposiciones que en realidad nos ponemos en contacto con la ‘realidad’ “*. La reducción de los errores consiste en formular nuevas hipótesis para pensarlas como nuevos problemas de política. Cuando nos deshacemos de las peores hipótesis en favor de las mejores, depuramos nuestras preferencias; es decir, aprendemos a formular problemas más interesantes. Quizá es necesario abordar las políticas no porque prometen una solución definitiva a un problema, sino por un mayor interés de los nuevos problemas a los que nos llevan (Wildavsky 1979, 3-5, 59; Williams, en Elmore 1978, 187).

La importancia que le da Wildavsky a los problemas de implementación radica en su estudio derivado de la experiencia de los programas sociales durante los años 60s. Para el autor una de las fallas en la implementación de política pública es la falta de evaluación y retroalimentación sobre la política en ejecución, la resistencia a la evaluación es parte de la autoprotección. Dentro del análisis de políticas es esencial la revisión de lo ejecutado (Wildavsky 1979, 6). Varios autores citados coinciden en este punto.

Para Majone la implementación de políticas tiene contingencias que son “normales”; sin embargo, el que todo proceso de implementación deje abierta esta posibilidad, conlleva una *“fuerte tentación a incumplir con los términos originales del contrato”*, dando lugar a un compromiso imperfecto (Majone 1998, 240-241).

### **Objetivos vs. Capacidad del Estado**

La consistencia y coherencia en la definición de los objetivos es clave para el éxito o fracaso de una Política Pública, la elección de recursos y el diseño de la estrategia condicionan el resultado.

Michael Hill sostiene que es necesario analizar lo que debería suceder entre la definición de objetivos y su aplicación. Para el autor se debe distinguir entre *“rendimiento”*, que es lo que

los funcionarios de gobierno hacen con el fin de cumplir con las intenciones de la política, y el “*resultado*”, que es lo que en realidad sucede en el mundo real cuando lo hacen. Puede haber una brecha entre los “*resultados*” e “*intención*”, así como también puede haber una brecha entre producción e “*intención*”, siendo esto de especial interés debido a que en este proceso las intenciones de la burocracia se convierten en acciones y pueden salir mal. El autor enfoca su análisis en el lado cognitivo del “*factor humano*”, es decir, en la manera de aprender, comunicar y entender, dejando a un lado consideraciones como el afecto, el amor, odio, lucha de poder, etc. De esta manera, si se asume que los objetivos definidos fueron adecuados, la falla en la implementación de la política puede ser porque: a) La estrategia de implementación fue inadecuada., b) Dentro de una estrategia apropiada, se seleccionaron las agencias o maquinarias gubernamentales inadecuadas, c) Aunque estaba bien hecho, se ha seleccionado una inadecuada instrumentación, d) Si bien todas estas opciones se hicieron correctamente, la programación dentro de la burocracia estaba defectuosa, e) La intención fue mal ejecutada en uno o más puntos, f) Hubo errores de comunicación, errores en las transmisiones; g) Aunque todos estos peligros fueron superados, algo salió mal a nivel de operación; o, h) Si todo lo que hasta ese momento fue “*perfecto*”, la respuesta o reacción de los afectados fue otra a la que se había calculado (Hill 2002).

Para Wildavsky “*es más fácil explicar por qué los acuerdos se desbaratan años después de que se han celebrado, que descubrir por qué es tan difícil implementarlos cuando se pactan*” (Wildavsky 1973, 177). Para que una política pública sea bien recibida, o al menos aceptada, es necesario ser cuidadosos en difundir los cambios de tal forma que estos puedan ser aceptados por la sociedad, y así se vuelvan parte de sus vidas. De esta forma el significado moral de la política pública se vuelve claro, tomando en consideración que deben ofrecer políticas de bienestar social en su conjunto, ya que el bienestar envuelve muchos aspectos; su coherencia y consistencia está basado en su adhesión a las normas morales, en el fondo esto significa que la necesidad es más importante que el costo, que el incluir es más importante que el excluir, etc (Wildavsky 1979, 21-22).

Dentro del análisis de políticas es fundamental identificar el número de actores, sus preferencias deben tenerse en cuenta, analizar el número de decisiones aisladas y su interdependencia. Para esto, Wildavsky propone identificar los siguientes elementos: a) los “*participantes*”, b) “*relación con el programa*”, c) la “*perspectiva y objetivos principales*”;



y, d) el “*sentido de urgencia*”. También dice el autor que es importante aprender de la experiencia, así señala: “*todo aquel que no aprende de la experiencia está perdido para siempre en un mundo caótico, repite sus errores, y lo que es peor, carece de los medios para navegar entre las rocas y los bajos de la vida*”(Wildavsky 1973, 217). El analista de políticas debe identificar problemas que valgan la pena ser resueltos y diferenciar entre una dificultad y un problema, con el fin de que el problema se resuelva por una estructura dentro de un área específica de acción; pero, ¿qué pasa cuando los burócratas no quieren aprender de las experiencias? (Wildavsky 1979, 26).

En referencia a la formulación de objetivos, las instituciones prefieren objetivos múltiples buscando que al menos uno encajará en las metas generales, pero estos en muchos casos llegan a ser contradictorios y ambiguos. Múltiples y contradictorios porque diferentes personas quieren distintas cosas con variación en la intensidad; y ambiguos porque a menudo la gente será incapaz de ponerse de acuerdo exactamente en lo que quiere, especialmente si son de alguna forma forzados a estar de acuerdo (Wildavsky 1979, 26-27).

Los indicadores sociales también son preponderantes para la formulación de objetivos e implementación de políticas, Wildavsky cita que la variación de cualquier indicador puede causar conmoción en la sociedad, lo que permitirá que ignore todos los demás indicadores (Wildavsky 1979, 27-28).

El estudio de la temporalidad en el análisis de políticas públicas y la evolución de la orientación en el diseño y estudio de los instrumentos, es un proceso de una constante transformación social y por lo tanto institucional; esto condiciona los cambios de estructura e instrumentos, tema que ya fue revisado en la primera parte de éste capítulo.

La implementación de una política responde a los objetivos inicialmente definidos; estos fueron diseñados en su momento, basados en “*ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos. En muchos casos, su materia prima serán prejuicios, saberes convencionales, informaciones inexactas, pasiones, fantasías, deseos desbordados, ganas de liquidar a rivales políticos*”. Sobre este punto Aguilar menciona que:

(...) La singularidad del problema no está dada por sus circunstancias o características “objetivas”. Problema es una situación referida a sujetos de carne y hueso. La singularidad está puesta por las percepciones y valoraciones que los ciudadanos tienen frente a determinadas situaciones de su vida, por las particulares expectativas de intervención gubernamental o cooperación social que alimentan y, adicionalmente, por todas las dudas, dilemas y tensiones que suscita el vivir un problema, caracterizarlo como problema público, esbozar los trazos de su respuesta (Aguilar 2007, 76-77).

La evolución de los problemas sociales demanda innovar en el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin duda, las soluciones (*políticas públicas*) que demandan estos problemas requieren de otro tipo de análisis, y dichos marcos de análisis, enfoques y modelos deben estar en constante cambio y ajustarse a la realidad actual.

El analista no deberá tomar en consideración solo el “*espacio de política*” explicado ya en la primera parte de este capítulo, sino que además debe poner atención en el “*área de acción de la política*” (*policy issue area*), que se refiere a la:

(...) parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto de análisis. La definición de un área de acción de la política conduce a la definición de otras áreas. Otras maneras comunes de definir las áreas consisten, por un lado, en especificar el grupo objetivo (seguro de salud para ancianos, por ejemplo) y, por el otro, en especificar los insumos (construcción de hospitales)” (Meltzer en F. Aguilar 2007, 371).

Elemento importante en el análisis de la implementación son las instituciones. Este comprende el proceso de interacción entre los actores dentro y fuera del sistema político, las agencias y programas que intervienen en la política. En el siguiente segmento de este capítulo se revisa la *Neoinstitucionalismo*.

#### **1.4. Niveles de gobernanza e instituciones**

Kooiman (2003) postula que existen tres órdenes de *gobernanza*: 1) *Primer orden o macro nivel*, en el que los actores sociales tanto públicos como privados orientan los problemas y crean oportunidades; las sociedades actualmente son complejas, dinámicas y diversas por lo que requieren tanto de la intervención pública como privada, de esta forma los problemas

constituyen construcciones sociales en las que intervienen dinámicamente los actores antes mencionados. 2) *Segundo Orden o mesonivel*: las instituciones como agentes de resolución de problemas y creación de oportunidades; este nivel rige las estructuras de las interacciones gubernamentales: es en este nivel donde se restringe o se permite la resolución de problemas y la creación de oportunidades, pero no es tan sencillo pensar que las condiciones para la óptima aplicación teórica están dadas, el proceso es más complejo de lo que parece, tal como lo plantean algunos autores como Majone, March y Olsen (2006). Kooiman (2003) también coincide en que el desarrollo de las instituciones proviene de un proceso de transformación social; para el autor, lo social y lo político varía en el primer y segundo orden; por ejemplo, la importancia social en la gobernanza de primer orden es imperante, mientras que en la gobernanza de segundo orden predomina el aspecto político por la naturaleza institucional; también con respecto a la creación de oportunidades, en el primer orden la perspectiva se limita a un grupo o una parte, pero para el segundo orden la visión es integral, es decir, el sistema como un todo. 3) *Tercer Orden o micro nivel*: la norma por un lado guía el comportamiento de los actores que interactúan en el gobierno y por otro lado se encuentran las normas como herramienta de gobernanza; es decir una visión mutua entre gobernador y gobernado (Kooiman 2003, 135-188).

Refiriéndose a la *gobernanza* de segundo orden, March y Olsen (2006) definen a una institución como un cúmulo de normas y prácticas organizadas asumidas por estructuras que relativamente se mantienen ante la rotación de individuos, las preferencias y expectativas de los otros individuos, y al cambio de circunstancias externas. Hay diversos tipos de instituciones: unas cuentan con identidad y pertenencia que tienen códigos de conducta legítimos; otras propician la participación de los actores, y otras las restringen. Hay instituciones que están siendo controladas por terceros, quienes hacen cumplir las normas y sancionan el incumplimiento. Para los autores es necesario tomar en consideración cuatro elementos en el análisis de las instituciones: a) la naturaleza de las instituciones o el ambiente en que se desenvuelven los actores políticos, b) el impacto de las estructuras y las reglas en el ambiente político y, c) el impacto que produce el comportamiento humano en las estructuras y reglas que establecen, sostienen, transforman o eliminan dichas instituciones. El término institucionalismo es una categoría teórica que postula varias hipótesis sobre las relaciones entre las instituciones y las agencias políticas y enfatiza en la construcción social de las instituciones; estas instituciones son un cúmulo de estructuras, normas y procesos que juegan

un importante papel en la vida política de una sociedad. El neoinstitucionalismo, por su parte, se refiere al comportamiento de la sociedad a través de las instituciones que como principal postulado no son estáticas si no que responden a reglas, rutinas, normas e identidades otorgadas por los diversos actores más que a individuos racionales perfectamente estructurados (March y Olsen 2006, 3-16).

Para March y Olsen, las instituciones marcan el rumbo de la democracia, y la burocracia consolida estructuras y legitiman prácticas, de acuerdo a intereses específicos. Así explican que las instituciones

(...) poseen un repertorio de procedimientos, y recurren a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación ((March y Olsen 1997, 115-119).

Los autores se refieren a las “reglas” como las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye una actividad política, y también exponen a las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen estos papeles y rutinas. Las rutinas pueden sobrevivir a la rotación de los individuos. Los individuos acuerdan ciertas reglas muchas veces de manera implícita (March y Olsen 1997, 115-119).

Con la adopción de “lógica de lo adecuado” las instituciones se adaptan al entorno, regulan sus conductas, y se logra un acuerdo implícito entre los actores; las reglas que estas asumen se consideran apropiadas o ejemplares, por lo tanto son legítimas. Los actores buscan cumplir con las obligaciones de su institución, y esto les otorga identidad y pertenencia (March y Olsen 2006, 689-690).

Para Elionor Ostrom el estudio de las instituciones depende de la relación con los tres niveles: marco, teoría y modelo. La propuesta de la autora, *Análisis Institucional y Desarrollo (IAD)*, constituye un marco de análisis que permite identificar los elementos y sus relaciones; este, dice la autora, permite organizar las capacidades de diagnóstico, análisis, y prescriptivos. Para esto es importante identificar cuatro grupos de variables, que son: 1) Los recursos que un

actor aporta a una situación, 2) Los actores, 3) La forma en que los actores adquieren, procesan, retienen y utilizan la información, y 4) Los procesos aplicados por los actores. Sin embargo, estas variables van más allá de una interpretación aislada, las “situaciones” constituyen espacios sociales donde los actores interactúan; además, es importante tomar en consideración la estructura motivacional y cognitiva de los actores, siendo la temporalidad también un elemento importante para conocer cómo y por qué una acción (percepción o estrategia) cambia con el tiempo, sin olvidar los atributos externos que inciden en situaciones de acción (Ostrom 2011, 8).

En este sentido, March y Olsen explican que las reglas cambian con el tiempo, pues no son monolíticas: las situaciones se presentan diferentes y pueden requerir reglas distintas. (1997, 115-120); en contraste, Majone enfatiza en la naturaleza cambiante de las políticas, como resultado de cambios en los intereses de los individuos y del poder y las ideas que se institucionalizan; así, para el autor es importante redescubrir la importancia de las instituciones en el proceso de transformación de las políticas (Majone 1998, 223-242).

Hood se refiere a las instituciones explicando que el modelo de implementación implica una “*administración perfecta*”; es decir, una condición en la cual los elementos ‘externos’ de recursos disponibles y aceptables políticamente, se combinan para producir una política de implementación ideal (Hood 1976, 6). Esta propuesta se basa en cinco condiciones: 1) El sistema administrativo tiene que ser unitario, como un gran ejército con una sola línea de autoridad. 2) Las normas o reglas reforzadas por un sistema tendrían que ser uniformes. Los objetivos trazados deben ser claramente comprobables para los oficiales 3) La obediencia perfecta y/o control administrativo perfecto. 4) Comunicación perfecta y coordinación perfecta entre las unidades administrativas; y, 5) La ausencia de presión del tiempo.

Para Mountjoy y O’Toole factores determinantes para la implementación efectiva son: la provisión de recursos y la claridad en las instrucciones (Williams en Elmore 1978, 187).

### **Neoinstitucionalismo como enfoque explicativo**

El *neoinstitucionalismo* es una categoría que permite analizar a las instituciones como elementos en constante transformación. Para Hall y Taylor (1996) las instituciones no son solo órganos formalmente constituidos sino que también representan reglas, creencias,

símbolos, etc. (no formales). Partiendo de esta premisa, los autores postulan tres tipos de *neoinstitucionalismo*: histórico, económico y sociológico.

Como enfoque explicativo elegiremos al *Neoinstitucionalismo Sociológico*, que surge como un sub campo de la teoría de la organización; su estudio se centra en las prácticas culturales, rituales y simbólicas y las brechas entre estas prácticas y las instituciones donde se desenvuelven los sujetos. Hall y Taylor, (1996) indican que el *neoinstitucionalismo* sociológico se distingue por tres aspectos principales: 1) Las instituciones no se agotan en la explicación de reglas formales, proceso o normas, también cuentan los sistemas de símbolos, escritos cognitivos y estructuras morales que proveen “*marcos de significado*” que guían la acción humana. 2) Tienen un entendimiento distintivo de las relaciones entre instituciones y la acción individual, y los códigos culturales que están de por medio en estas interacciones. 3) Las instituciones adoptan nuevas prácticas porque existe una mejora en la legitimidad social de la organización de sus participantes.

### **1.5. Métodos de análisis: Caracterización e interrelación de instrumentos, y seguimiento de procesos**

La primera parte de este capítulo trata sobre la orientación hacia las políticas y los criterios iniciales para su análisis. La teoría de las políticas públicas es relativamente joven y ha evolucionado dinámicamente en las últimas décadas. Bardach (1980) y Salamon (1981) argumentaron que debía haberse definido desde el principio en términos de “*instrumentos*” utilizados en la elaboración de políticas, patrocinando el cambio de enfoque de los estudios de políticas hacia el diseño e implementación de instrumentos tanto sustantivos como procedimentales (Howlett 2014, 5-6). Así, se crearon grupos de investigadores que evaluaron el impacto de los resultados de la aplicación de los instrumentos, y que observaron cómo algunos instrumentos de política cambiaban con el tiempo. A principios de los ochenta los estudios apuntaban a una mayor comprensión de los instrumentos, y si sus razones de elección beneficiarían al diseño de políticas, tanto en la teoría como en la práctica. Como una importante contribución, a finales de los noventa algunos investigadores realizaron estudios sobre la aplicación de un solo instrumento como las multiherramientas de “*policy mixes*”. A inicios de 2000 y por impacto de la *globalización*, se dio un giro hacia los estudios de *gobernabilidad*, lo que generó polaridad en los debates de los expertos en cuanto a los instrumentos de gobierno o mercado, o los estilos de gobernanza jerárquica o de mercado.

Así el análisis de los instrumentos se torna indispensable para el diseño e implementación de políticas, para esto es necesario identificar la coherencia con la política así como la consistencia entre sí. Los instrumentos determinan orientaciones ideológicas, intereses, capacidades e incapacidades, entre otros.

Para Wildavsky (1979), es importante comenzar preguntándonos ¿cuáles son las herramientas que usa un analista de políticas? Por su parte Majone considera que la *“influencia del ambiente institucional y cultural se extiende también a la educación, el modo de operación y la aplicación de los instrumentos de políticas”* (Majone 1997, 157). Al igual que Howlett, Majone da particular importancia a la consistencia de los objetivos; sin embargo, su propuesta objeta la selección de los instrumentos con base en criterios técnicos, ya que para el autor esto *“depende menos de sus propiedades formales que del contexto político y administrativo en el que operan”* (Majone 1997, 159-161).

### **Modelo NATO (Nodality, Authority, Treasure, Organization)**

Hood explica que las instituciones son instrumentos aplicados por el gobierno para cumplir con los objetivos planteados (Hood 2006, 470).

También, Howlett sostiene que el diseño e implementación de políticas comprende la definición de objetivos y el diseño o aplicación de instrumentos para cumplimiento de dichos objetivos. El análisis de la capacidad de los instrumentos para afectar a los productos y resultados de las políticas es imprescindible, tal como lo planteaba Hood en 1986. El conocimiento instrumental es contextual en el sentido de que la comprensión de cómo el uso de determinados tipos de instrumentos afecta a los resultados (Howlett 2014, 1-2).

Los recursos básicos para el análisis de política son: a) Nodalidad, b) Autoridad, c) Tesoro y d) Organización; la *Nodalidad (NATO)*, expone Hood, se refiere a la capacidad del Estado para operar a través de redes de información, es decir la información disponible que genera el Estado para su efectiva gestión. La *Autoridad* por su parte se refiere al poder normativo y otros recursos de legitimación del Estado. El *Tesoro* está conformado por los activos o recursos financieros que posibilitan al Estado la implementación de las políticas y la efectividad de aplicación de los otros instrumentos; y, la *Organización*, corresponde a la

estructura institucional del Estado como la burocracia, ejército, policía y otros (Hood 2006, 471).

La selección de los instrumentos es un factor determinante en el éxito de la implementación. *“El no haber dedicado suficiente atención a la selección de instrumentos o el no haber medido las consecuencias que puede tener una selección inadecuada de instrumentos puede significar trabas durante la implementación, y desde luego, llevar a ajustarlos”* (Fontaine 2015, 84).

Dentro del análisis de Políticas Públicas es importante considerar además dos elementos adicionales de máxima importancia: la coherencia y la consistencia.

La coherencia determina el grado de relación que existe entre las intenciones originales (objetivos) de la política versus los instrumentos diseñados y aplicados para cumplir con estos propósitos. Cuando la coherencia permanece en el tiempo, permite que la Política sea eficaz en el futuro.

También es fundamental que una política se relacione con otras políticas, y no constituya un objeto aislado;<sup>8</sup> en este sentido, Howlett y Rayner señalan que un escenario de políticas coherentes con una relación de instrumentos consistente da lugar a una óptima implementación de política.<sup>9</sup> Exponen que por el contrario, cuando se incorporan nuevos objetivos e instrumentos a los ya existentes (estratificación), se produce un problema mayor, generando incoherencia en los objetivos de política así como inconsistencia en los instrumentos.

Otra forma de incidir en la falla de implementación es un cambio de en los objetivos de la política sin modificar los instrumentos; así mismo, el cambio de instrumentos para que sean consistentes sin realizar un ajuste en los objetivos genera un efecto de conversión.

---

<sup>8</sup>Fontaine, Guillaume. 2016. El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos, Quito: Anthropos, pp. 28

<sup>9</sup> Howlett, Michael y Jeremy Rayner, 2007. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Government Arrange”. Vol. 26, pp. 8.



El escenario óptimo, según estos autores, se produce cuando se integran los cambios de los instrumentos al cambio de objetivos, obteniendo como resultado coherencia y consistencia entre objetivos e instrumentos.

### **Relaciones causales por Seguimiento de Procesos (process tracing)**

El Mecanismo Causal puede ser definido como un sistema complejo, que produce un resultado por la interacción de un número de partes; el seguimiento de procesos implica por tanto “... *los intentos de identificar el proceso causal -la cadena causal y el mecanismo causal- entre una variable independiente (o las variables) y el resultado de la variable dependiente*” (George y Bennett 2005, 206-207).

Para Glennan, en Beach y Pedersen (2011), el Mecanismo Causal es un sistema complejo del que surge un resultado provocado por la interacción de las partes. Lo que hace diferente a este método de otros es su necesidad por instituir consecuencias a partir de la existencia o no de mecanismos causales.

A través del Mecanismo Causal (CPT)<sup>10</sup> y su lógica deductiva se identificarán las fallas de implementación, pues este método facilita identificar y explicar las correlaciones entre la variable independiente (X) y la variable dependiente (Y). Además, permite explicar el mecanismo a través del cual X produce Y (Bennett, Beach y Pedersen, 2013).

El CPT es un método de inferencia causal utilizado en estudios de caso, y corresponde a la investigación cualitativa de las ciencias sociales. Se caracteriza por el rastreo de mecanismos causales, evitando enfrascarse en la temporalidad de los hechos; por el contrario, al no ser temporales tienen como objetivo descifrar eventos y cómo estos desembocan en una acción única.

El seguimiento del proceso comprende un examen de elementos de “diagnóstico” de la evidencia de un caso, que contribuye a apoyar u optar por una hipótesis explicativa alternativa. El investigador centra su atención en la búsqueda de consecuencias observables y de explicaciones hipotéticas (Bennett, 2010).

---

<sup>10</sup> CPT: Causal Process Tracing

El rastreo implica identificar la cadena y mecanismos causales que intervienen entre X-Y. Con el método de rastreo de procesos, el investigador puede inferir en el proceso causal por el cual se producen los resultados, lo que permitirá conseguir un nivel de la confianza similar al que se tiene en la validez de un mecanismo causal teorizado (Beach y Pedersen, 2011). De esta manera formulan tres tipos de seguimiento de procesos: 1) “*Theory-testing*”, que consiste en analizar un caso en el que se conoce las variables (X) y (Y), sin embargo es necesario identificar los eventos que provocan el problema de investigación. 2) “*Theory-generating*”, parte del análisis empírico de la cadena de eventos, para construir una teoría con esta base; y 3) “*Explaining-outcome*”, que pretende dar una explicación sustentada de un resultado.

Para Collier (2011), la pregunta de investigación determina los elementos a seleccionar y ser analizados, de tal forma que se explique la hipótesis formulada al inicio.

La presente investigación pretende aplicar este método con el fin de determinar hechos que aporten a explicar el porqué de las fallas de implementación de políticas públicas, y comprobar la hipótesis planteada en la primera parte de la misma.

En otras palabras, se tratará de identificar la cadena de causas que desencadenen progresivamente que la Política analizada no sea exitosa, y que se desarrollará ampliamente en el Capítulo 3 de esta investigación.

## Capítulo 2

### La inseguridad ciudadana: Un problema en agenda

La inseguridad ciudadana como efecto de la violencia organizada es un tema muy discutido en importantes foros sociales, académicos y políticos a nivel internacional durante los últimos años. Para los Estados este debate ha permitido poner en agenda la elaboración e implementación de planes de seguridad ciudadana que sirvan de instrumento para asegurar el orden y la paz pública.

La violencia tanto en el ámbito público como privado, el aumento de la criminalidad en las ciudades, los crímenes transnacionales, entre otros atraen la atención y preocupación de la sociedad y autoridades. Existe mayor incidencia de delitos de trata de personas, narcotráfico, sicariato, violencia intrafamiliar, etc. Varias organizaciones de Estado, así como ONGs, Organismos Internacionales, y sociedad civil se concentran y demandan participación para tratar temas de seguridad social, jurídica, derechos humanos, entre otros, forjando discursos sobre democracia y participación.

En el Ecuador, actores estatales y no estatales debaten y elaboran instrumentos normativos y técnicos que permitan la atención y protección ciudadana. Se firman acuerdos de cooperación en cuanto a transferencia de conocimientos y adquisición de tecnología para la prevención, combate y sanción de hechos violentos.

La Policía Nacional es la institución encargada de velar por la seguridad de los ciudadanos; sin embargo, su aceptación es baja : su imagen de ente represor debido a la credibilidad perdida durante las décadas de los 80s y 90s, en las que se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, crea desconfianza en la ciudadanía.

Este capítulo se interna en la mirada de académicos y expertos en Seguridad Ciudadana, y Estado, y se apoya en estadísticas e instrumentos normativos y técnicos que permitirán una mayor comprensión de la Política de Seguridad Ciudadana y sus alcances como protección a víctimas del proceso penal, incluyendo visiones de construcción de política *estatocéntrica* y *antropocéntrica*.

## 2.1. Globalización y seguridad de los Estados

Varios autores sostienen importantes transformaciones en materia de seguridad después de los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos: Se señala, por ejemplo, que *“diecinueve hombres ejecutaron lo que ningún adversario de la superpotencia hubiera esperado realizar, la parada completa de la economía de Estados Unidos”* (Flynn 2002, 62). Y para Charles Philippe David en “La guerra y la paz, enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia” (2008), la globalización favorece no solo al capitalismo, sino también al crimen organizado, debido básicamente a la apertura de mercados y la facilidad de acceso a las tecnologías de información, porosidad de fronteras, influencia cultural externa, y otras “ventajas” ofertadas por este proceso. Así, después del acontecimiento del 11 de septiembre se visibilizaron los riesgos que tienen los países, y muchos Estados revisaron y reformularon sus políticas tanto de seguridad externa como interna.

En América Latina, y durante décadas, los países considerados como periféricos han sido vulnerados y amenazados por intensos procesos políticos, sociales y económicos, entre estos el ejercicio del poder militar a través de dictaduras con políticas económico-sociales dirigidas por las potencias del Centro, en las cuales la doctrina está por encima de la política pública. El proceso de globalización subsecuente continúa afectando a nuestros países, y de esta manera no se puede aislar el análisis de la seguridad de los Estados periféricos de sur del de las potencias como Estados Unidos, así como tampoco la seguridad internacional de la nacional.

La globalización contiene en su doctrina la expansión de las comunicaciones y los mercados así como la tendencia al debilitamiento de las fronteras, lo que altera todos los aspectos de la sociedad (Benz 2010, 380-390; Mayntz 2005, 93-94).

Las víctimas de violencia requieren ser tratadas desde una mirada multidimensional. Es imperante el análisis de actores internos y externos así como la aplicación de los enfoques estatocéntrico y antropocéntrico de seguridad que consideren al ser humano y sus necesidades de bienestar, para reparar las secuelas que han dejado los actos violentos de los que han sido objeto, los mismos que son derivados de condiciones externas como tráfico y trata de personas, sicariato, lavado de activos, y otros derivados de los anteriores, pero también de problemas políticos, sociales y económicos internos tales como : homicidios, atentados a las libertades sexuales, violencia intrafamiliar, corrupción, entre otros.

## **2.2. Aproximación del concepto de Seguridad Ciudadana a la Seguridad Humana**

Este parecería un término de fácil comprensión, pero para los estudiosos de la materia constituye un elemento esencial dentro de su discusión; entonces, ¿qué es la seguridad?.

Saavedra (2011) define a la seguridad como *“aquella situación en la cual se encuentra una persona, colectivo, país o institución a salvo contra las fuerzas del azar. Este azar puede estar compuesto de situaciones económicas, políticas, sociales y/o naturales”*. Por su parte, Ugarte (2003, 9) señala que seguridad es: *“la calidad de hallarse libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”*.

Para efecto de este estudio iniciaré con la revisión de definiciones de *“Seguridad Ciudadana”* y *“Seguridad Humana”*, como base para la explicación del caso de protección a víctimas en el Ecuador.

Entendamos entonces estos dos conceptos como términos relacionados:

**Seguridad ciudadana:**

(...) se refiere a la existencia de un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece, y, por lo tanto, la defiende. Se refiere al reconocimiento que se hace del otro y sus derechos (el tema de la libertad) y el límite, cuando hay un hecho violento, que tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, como disuasión.<sup>11</sup>

**Seguridad humana:**

(...) está relacionada con la protección de la seguridad individual y la libertad de las amenazas directas e indirectas de la violencia. La promoción del desarrollo y el buen gobierno y cuando sea necesario, el uso colectivo de sanciones y la fuerza. Los estados, las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil son fundamentales para la seguridad humana. La capacidad estatal para hacer frente a las amenazas (normas, instituciones y representatividad en las estructuras de toma de decisiones) (Kanti Baipai 2006, 30).

---

<sup>11</sup> URL: Flacso, [http://www.flacso.org.ec/docs/fc\\_seguridad.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/fc_seguridad.pdf), Fernando Carrión

Para la ONU, organismo internacional promotor del término seguridad humana, la categoría integra tres libertades:

(...) la libertad del miedo, la libertad de la necesidad(o miseria) y la libertad para vivir con dignidad: Libertad del miedo, implica proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad y a su integridad física, se incluyen las diversas formas de violencia que pueden surgir de Estados externos, de la acción del Estado contra sus ciudadanos y ciudadanas, de las acciones de unos grupos contra otros, y de las acciones de personas contra otras personas. Libertad de la necesidad o de la miseria, se refiere a la protección de las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, su sustento y los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con su vida. Libertad para vivir con dignidad, se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión. En este contexto, la seguridad humana va más allá de la ausencia de violencia y reconoce la existencia de otras amenazas a los seres humanos, que pueden afectar su sobrevivencia (abusos físicos, violencia, persecución o muerte), sus medios de vida (desempleo, inseguridad alimentaria, amenazas a la salud, etc.) o su dignidad (violación a los derechos humanos, inequidad, exclusión, discriminación).<sup>12</sup>

Nef (2006, 60-61) refiere que la seguridad humana se centra en las necesidades del pueblo y atribuye los fundamentos teóricos a obras de importantes investigadores como Galtun, Cox y hasta a uno de los precursores del estudio de las políticas públicas, Harold Lasswell, con su concepto de “*human dignity*”, quien ya en 1951 incorporaba el criterio de “*dignidad humana*”; señalando que el fin último de la ciencia de las políticas públicas es la “*realización de la dignidad humana*” (Lasswell 1951, 14-15).

La política pública de Seguridad Ciudadana tradicionalmente fue implementada desde un enfoque “top down” / estatocéntrico, carente de participación de la sociedad civil, básicamente debido a que se trata de una política cuya especificidad no facilita la participación de la ciudadanía como lo son por ejemplo, políticas de educación o de reforma laboral. En cuanto al tratamiento de víctimas, son pocos los sectores de la población que

---

<sup>12</sup>Enlace web: (ONU-UNTFHS: [http://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad](http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad))

participan e inciden en la formulación, implementación y evaluación de políticas y sus instrumentos, debido a que no son de interés o conocimiento común.

Para Gabriel Orozco, *“Los nuevos enfoques sobre la seguridad han llamado la atención sobre el hecho de que la seguridad de los individuos, durante mucho tiempo, ha sido subsidiaria de la del Estado, lo que ha conllevado a las violaciones más atroces de los derechos humanos”* (2006, 168).

En esta línea Rojas (2000)<sup>13</sup> señala que decisiones como la de otorgar a las Fuerzas Armadas la facultad de apoyar a la Policía Nacional en operaciones de seguridad ciudadana y establecer que las dos instituciones coordinarán la oportunidad y el nivel de intervención<sup>14</sup>, no solo constituyen un atentado a la estructura del Estado, sino que se puede pasar de la democracia al autoritarismo.

### **2.3. Violencia, crimen, víctimas y el sistema judicial**

Carrión (2007)<sup>15</sup> señala que la violencia tiene dos dimensiones: la violencia producto de hechos concretos, y la percepción de inseguridad. La primera se refiere a la falta de seguridad y la segunda a la *“sensación de temor”* que tiene que ver con el *“ámbito subjetivo de la construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta”*. Esta percepción se puede desenvolver dentro de un ámbito de la idea de “riesgo” empresarial o internacional, así como la idea de violencia que generan los medios de comunicación, o sentimientos de soledad, falta de organización social, falta de servicios básicos, entre otros.

Muchas veces las instituciones del Estado ven como adversarios a los medios de comunicación debido a que los efectos que producen en los ciudadanos atentan contra su credibilidad, a diario se publican casos de robos, asesinatos, homicidios, y otros que dejan en la ciudadanía esa sensación de inseguridad.

---

<sup>13</sup> “Repensando la Seguridad en América Latina, nuevas demandas conceptuales”, Fasoc, No.2, 2000)

<sup>14</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2014 (registro oficial NO. 63, art.11)

<sup>15</sup> Carrión, Fernando. 2007. Revista Ciudad Segura, 2007, “Percepción inseguridad ciudadana”, Flacso-Ecuador, No.15

## **La violencia como percepción**

Existen varios estudios de percepción de violencia, victimización, delitos y respuesta del sistema judicial, ante esta problemática los Organismos Internacionales promueven y financian investigaciones para reforzar su agenda y establecer nuevas estrategias. Sin embargo las cifras que generan los Estados son insuficientes, datos de violencia doméstica, de género, violencia contra niños, niñas y adolescentes son de difícil acceso en nuestros países, la información es escasa o está desactualizada.

Las encuestas disponibles revelan el elevado nivel de subregistro de hechos violentos, señala Buvinic que *“en América Latina la proporción de incidentes violentos que son denunciados fluctúa entre 15 y 30 por ciento de todos los cometidos”* (Buvinic, Morrison y Orlando 2005, 177).

La Corporación Andina de Fomento publica en su estudio *“Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”* (2014), que de las personas encuestadas en Ecuador, el 38,2% indicó que ellos o algún miembro de su familia fueron víctima de algún delito en el año 2010.

En América Latina el 24% de la población tiene como principal preocupación al crimen, 11 puntos más que la pobreza (13%), servicios de salud deficientes (12,5%) y desempleo (9%) (CAF 2014, 27).

El informe de Seguridad Ciudadana realizado en 2012 por Marta Lagos y Lucía Dammer de Latinobarómetro,<sup>16</sup> menciona que:

América Latina ha sido y sigue siendo la región más violenta y más desigual del mundo como lo evidencian datos de Naciones Unidas. La delincuencia aflora como problema principal en un momento especialmente positivo de prosperidad y crecimiento económico, cuando se ha reducido la pobreza a niveles de los años 80 del siglo pasado. Sin embargo, la delincuencia ha estado siempre ahí, y la violencia también. Es la cristalización de la preocupación pública del fenómeno lo que estamos experimentando, no su primera ocurrencia. Es la democracia la que la visibiliza al punto que le da a cada cual posibilidades de demandar seguridad como un derecho.

---

<sup>16</sup> Ver [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf), acceso, agosto 2017

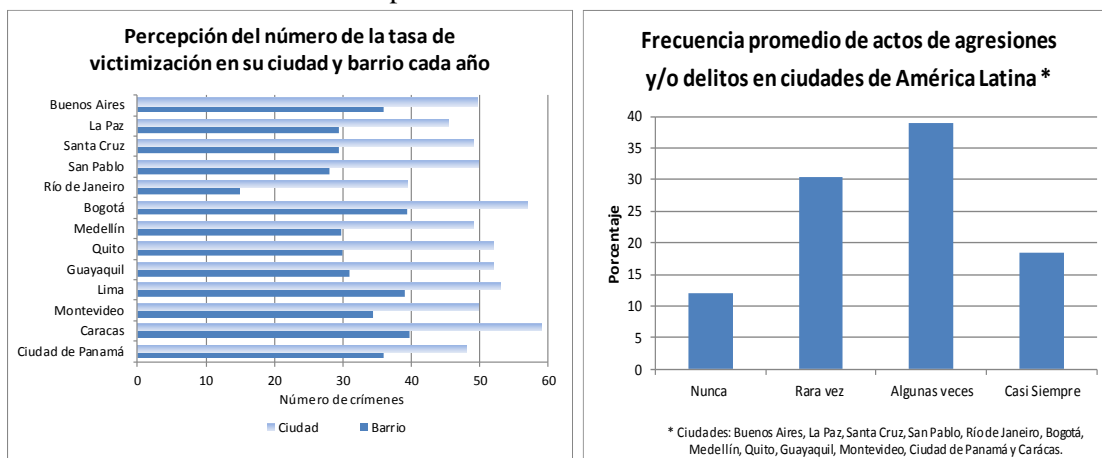


Esto a su vez tiene impacto en la imagen de las instituciones de la democracia y su gobernabilidad (Dammert y Lagos 2012, 58).

Dicho estudio sitúa al Ecuador entre los países reconocidos por los ciudadanos como un país en el que existe una “buena seguridad ciudadana” (39%), si bien es cierto la efectividad de los instrumentos de política aplicados por los Estados contribuyen a mejorar la percepción de los habitantes, también es importante indicar que el discurso es factor importante para mejorar la aceptación de la política en la sociedad, sin que esto constituya la única variable explicativa de la implementación. Este dato contradice los estudios de la CAF y otros Organismos Internacionales debido a que como lo reflejan las cifras citadas anteriormente los indicadores de percepción de inseguridad y victimización son altos.

En varios países de América Latina el 56% del total personas encuestadas cree que existen actos violentos en sus barrios. De este grupo de encuestados (56%) el 17,6% cree que casi siempre existen actos de agresión (ver Gráfico 2.1). En las ciudades de Quito y Guayaquil el 52% de los habitantes consideran que existen actos violentos, (ver Gráfico 2.1).

Gráfico 2. 1 Percepción de actos violentos ciudades de América Latina



Fuente: CAF 2013, 124

### La violencia en su dimensión concreta

En lo que se refiere a la violencia en su dimensión concreta se presenta en dos ámbitos: en el primero existe la probabilidad de que ocurra y en la segunda existe temor de que pueda ocurrir nuevamente (Carrión, 2007).

Buvinic (1999, 167) define a la violencia como: “*el uso o amenaza de uso de la fuerza física psicológica, con intención de hacer daño*”. La violencia constituye una afectación a los derechos humanos así como a la pérdida de vida saludable.

La violencia como forma de resolución de conflictos está legitimada en la sociedad, entre los tipos de violencia están: 1) Violencia intrafamiliar, es la que ocurre dentro del ámbito privado en el núcleo familiar (padres, hijos, abuelos, parejas, otros). 2) Violencia en el espacio público: se refiere a la violencia ejercida en escuelas, trabajo, parques, entre otros. Por su naturaleza la violencia puede ser: física, psicológica, sexual y/o patrimonial.

Se dice que la violencia es un fenómeno “*multicausal*” porque es producida por varios factores y actores; y “*plural*” debido a que no existe una sola violencia. “*Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana se reconoce que existen violencias políticas, económicas y sociales*” que son el resultado de relaciones sociales específicas que se expresan según el lugar, momento, sociedad y cultura (Rivera 2002, 126).

### **Víctimas y protección**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), señala que la integridad física y mental es un derecho fundamental. El enfoque de seguridad ciudadana incorpora la reducción del delito y violencia y se asocia con formas democráticas de convivencia y participación política que fomentan la confianza en los ciudadanos. Cuando se produce un acto de violencia, esta confianza se ve quebrantada y las víctimas de estos delitos se ven en situación de vulnerabilidad ante sus victimarios y la sociedad.

Las Guías de Santiago sobre protección a víctimas y testigos definen a la víctima como “*cualquier persona que ha sufrido menoscabo en sus derechos como consecuencia de un delito*”,<sup>17</sup> y señala que dependiendo del tipo de víctima su necesidad de protección es distinta.

Las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de *vulnerabilidad*,<sup>18</sup> definen a la víctima como:

---

<sup>17</sup> Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos, Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, Punta Cana, 2008.

<sup>18</sup> Se considera condición de vulnerabilidad a aquella víctima que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de situación, Reglas de Brasilia, 2008

(...) toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico. El término víctima también podrá incluir, en su caso, a la familia inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa<sup>19</sup>

En este contexto, es preciso citar como ejemplo una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Niños de la Calle” (Guatemala), se reconoció la condición de víctimas a los familiares de los niños asesinados, la CIDH señala que víctima es toda persona cuyos derechos han sido vulnerados (Sentencia de 19 noviembre de 1999, CIDH).

El Sistema de protección y asistencia a víctimas y testigos del proceso penal es un instrumento más de la política de seguridad ciudadana, articulada con enfoque de seguridad humana. Este sistema, creado por el Estado, permite asistir a las víctimas de actos violentos y garantizar su reinserción en la sociedad a través de planes de atención psicológica, salud, educación, laboral, prácticas del debido proceso y no solo de seguridad policial, disminuyendo así la latente impunidad.

El departamento jurídico de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha identificado la legislación sobre el Sistema de Protección a Víctimas con los siguientes lineamientos:

- Acceso a programas de protección (ver Tabla 2.2)
- Autoridades e Instancias Responsables
- Condiciones de Ingreso
- Mecanismos de Confidencialidad
- Medidas de Protección
- Terminación
- Derechos y Obligaciones
- Sanciones
- Cooperación Internacional

---

<sup>19</sup> Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008.

Cada uno de los puntos señalados tiene su propia legislación. Países como: Argentina, BÉlice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela cuentan con instrumentos normativos necesarios para brindar un servicio de protección a víctimas.<sup>20</sup>

Como una referencia de nuestro continente, en México el complejo proceso para lograr una asistencia a víctimas del delito tiene su inicio comienzos de año 1993. Para el 2011, México se encontraba en un momento de reforma en materia de derechos humanos, y más adelante, en el 2013, ante la presión social se trabaja en la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas. En el año 2014 se crea la Comisión Ejecutiva de Víctimas (CEAV) con el fin de brindar asesoría jurídica, asistencia y reparación integral.<sup>21</sup>

La seguridad pública es un aspecto con principal importancia en nuestro país, está formada por diferentes acciones que son la prevención, las investigaciones criminales, la persecución de los delincuentes, el tratamiento de las víctimas de los delitos, la impartición y administración de la justicia, el tratamiento penitenciario y la reinserción social. En lo que concierne al desarrollo de la sociedad, la función más importante de la prevención de la antisocialidad se refiere a la presencia de una protección adecuada.<sup>22</sup>

Colombia es uno de los países con mayor experiencia en protección a víctimas y testigos, dado su contexto de inseguridad que ha ocasionado desplazamientos de sus habitantes a países de frontera y otros territorios. En cuanto a normativa cuenta con regulación clara sobre las condiciones y las instancias gubernamentales responsables de atención de las víctimas, y cuenta con mecanismos de confidencialidad así como de cooperación internacional para el cumplimiento de sus objetivos. Simultáneamente, es un país estricto al momento de insertar a una víctima en el programa de protección (ver, Anexo 1).

---

<sup>20</sup> La Tabla 2.2 refiere como norma del Sistema de Protección en Ecuador al Reglamento Sustitutivo aprobado en 2002, que actualmente no está vigente debido a que en el año 2014 fue aprobado un nuevo reglamento.

<sup>21</sup>URL: [http://cndh.org.mx/Victimas\\_Del\\_Delito](http://cndh.org.mx/Victimas_Del_Delito)

<sup>22</sup> Ramos Tania, "Políticas públicas: Atención a víctimas" en:

URL:[http://www.academia.edu/7208224/POL%C3%8DTICAS\\_P%C3%9ABLICAS\\_ATENCI%C3%93N\\_A\\_VICTIMAS](http://www.academia.edu/7208224/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_ATENCI%C3%93N_A_VICTIMAS)

Bolivia cuenta con instrumentos de acción limitados: las disposiciones para acogimiento y protección de víctimas existen, así como la delegación de instituciones responsables; sin embargo no cuenta con la suficiente normativa y protocolos de asistencia y protección.

La estructura del programa de protección a víctimas de Paraguay es muy similar a la de Ecuador. Entre sus principales dificultades se reportan los recortes presupuestarios, falta de interés de otras instituciones públicas en colaborar con el programa, y retrasos en la aprobación de normativas.

### **Crimen y el Sistema Judicial**

El crimen y el temor al crimen influyen en la conducta de las personas, limitan las decisiones de inversión de las empresas, minan la confianza en las instituciones responsables de garantizar la seguridad pública y distorsionan la asignación de recursos públicos y privados.

Además, el crimen afecta a las relaciones en todos los niveles, desde la relación de los ciudadanos con sus comunidades hasta las relaciones exteriores de los países, dado que a menudo ocurre que los delitos cruzan las fronteras nacionales, sobre todo cuando hay bandas criminales implicadas. El crimen deprecia el capital humano físico y social de la sociedad y afecta de manera desproporcionada a los pobres, erosionando sus medios de subsistencia. Por consiguiente, el crimen y la violencia imponen costos significativos a la economía y constituyen una amenaza severa para el desarrollo económico de los países. (BID 2017, 12).

Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (2017), el gasto público aplicado al crimen en América Latina y el Caribe representa el doble del costo promedio de los países desarrollados (BID 2017, 12)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su estudio *“Los costos del crimen y de la violencia, nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe”*, publicado en 2015 señala que el crimen tiene dos tipos de costos: 1) *“costos externos”*, se refieren a costos asumidos por las víctimas tales como los bienes perdidos en un asalto, costos médicos, salarios perdidos, sufrimiento, que deben ser juzgados; y, 2) *“costos sociales”* que se refieren a costos que se reflejan en los gastos que el Estado tiene que cubrir por atención a víctimas, en salud, o sistemas penitenciarios y de justicia, ingresos no generados por las personas privadas

de libertad, gastos en seguridad, también los costos privados en pago de seguridad privada, etc. (Banco Interamericano de Desarrollo 2015, 2).

El gasto en el sistema penitenciario en América Latina en 2010 creció de US\$ 4.318 millones a US\$ 7.832 millones en 2014, es decir un 45% más en 4 años. En Ecuador el gasto en el sistema penitenciario representa el 0,09% del PIB (BID 2017, 43).

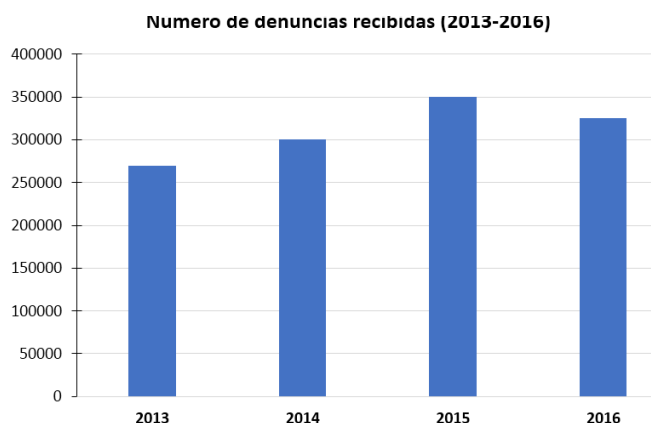
Varios instrumentos internacionales, diseñados para la protección a personas en condición de vulnerabilidad, señalan que el sistema judicial tiene el deber de ejercer como un instrumento para la defensa efectiva de derechos de las víctimas. De esta manera está obligado a promover la tutela judicial de los derechos reconocidos por el Estado.

En el Ecuador, la Constitución de la República garantiza los derechos de las víctimas, ya que en su artículo 66 señala que adoptará medidas para eliminar y sancionar toda forma de violencia; en su artículo 78 menciona que las víctimas de delitos penales gozarán de protección especial y se las protegerá de cualquier amenaza y otras formas de intimidación. El artículo 195 dispone que la Fiscalía General del Estado dirigirá el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, y por lo tanto se dispone la creación de ese instrumento responsable de garantizar los derechos de estas víctimas.

Como alcance y contexto de la normativa judicial en el año 2013, la Asamblea Nacional aprobó la *Ley para reparación de víctimas y judicialización de violaciones de derechos humanos*; el órgano responsable de su funcionamiento es la Defensoría del Pueblo, cuyo objeto es de regular la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, cometidos entre el 4 de octubre de 1983 y 31 de diciembre de 2008. Esta ley es un marco de referencia dentro del tema de víctimas, sin embargo no es vinculante a este estudio debido a que no contempla la protección física desde la política de seguridad ciudadana. Dicha ley limita sus objetivos a la reparación integral de víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

Anualmente la Fiscalía General del Ecuador recibe un promedio de 300.000 denuncias de probable causa penal. Estas se incrementan en los meses de octubre, noviembre y diciembre (ver, Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2. Total denuncias recibidas durante los años 2013-2016



Fuente: Fiscalía General del Estado 2016

Es evidente que el sistema de justicia tiene un importante subregistro de noticias del delito debido principalmente a la falta de confianza de los habitantes en la policía y sistema de justicia. El estudio de la Corporación Andina de Fomento señala que el 4% del total de hogares en América Latina han denunciado algún delito en los Ministerios Públicos; sin embargo el 33% de este total de hogares también indican haber sido victimizados, evidenciando un 29% de noticias del delito no registradas en las cifras oficiales de los Ministerios Públicos (CAF 2014, 26).

Durante el año 2014, de cada 100 delitos solo el 32% de personas fue detenido, el 14,4% personas fueron procesadas, y únicamente el 4,5% fueron condenadas.

En el Ecuador en el año 2008 existían 220 agentes policiales en todas sus modalidades por cada 100 mil habitantes (CAF, 2014<sup>23</sup>). La Organización de las Naciones Unidas establece como estándar 300 agentes policiales por cada 100 mil habitantes.

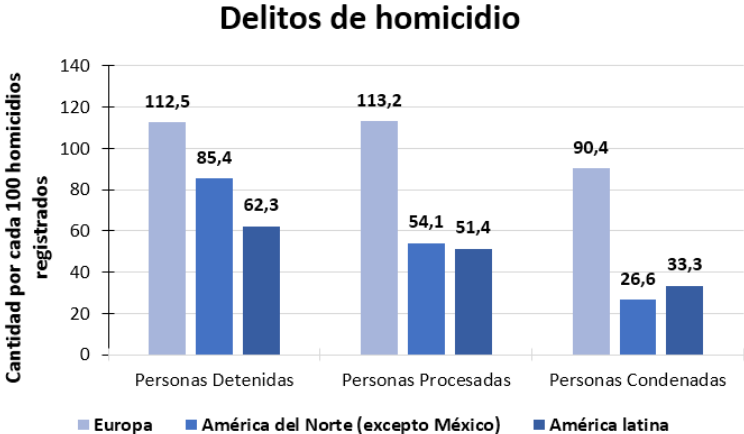
De acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir el estándar óptimo de jueces es de 12 y fiscales 8 por cada 100 mil habitantes, sin embargo la tasa real para el año 2012 fue de 5 jueces y 4 fiscales, (PNBV 2013-2017).

---

<sup>23</sup> “Por una América Latina más segura, una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”, CAF, 2014

Tanto el personal policial, fiscales y judicial debe atender varios delitos, entre estos el homicidio que es el delito sobre el que existe más información y sirve de base para los estudios de seguridad en la región. Así en América Latina, de cada 100 homicidios, se detuvo al 62% de personas homicidas, el 52% fueron procesadas y el 33% de estas recibieron condena.<sup>24</sup>

Gráfico 2.3 Adultos, detenidos, procesados y condenados por homicidio



Fuente: CAF 2013, 179

Según el mismo estudio entre 2009 y 2011, Los países de América Latina con mayor incidencia de homicidios fueron Honduras (81,5), El Salvador (68,6), Venezuela (48,7) y Colombia (33,7). Los países con la tasa más baja fueron Chile (3,5), Argentina (5,5) y Uruguay (6,2), (CAF 2014, 2). En países como El Salvador, Venezuela, México, Panamá y Costa Rica, el número de homicidios por cada cien mil habitantes se duplicó en los últimos 15 años.

En cuanto a estrategias para prevención de delitos en el sistema de justicia y policía es necesario realizar reformas al sistema judicial y policial para reducir los niveles de impunidad, capacitar a los operadores de justicia y agentes policiales en temas de violencia y derechos humanos, mayor cooperación con otras instituciones, etc.

<sup>24</sup> “Por una América Latina más segura, una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito”, CAF, 2014, pp17-91



La expansión de las fronteras como consecuencia del proceso de globalización modificó las conductas, creencias y valores de las sociedades. Las personas demandan cada vez más participación en los procesos de construcción e los Estados. Los intereses de las grandes potencias, apoyados por organismos internacionales, inciden y priorizan agendas de políticas en todos los sectores, siendo uno de estos el de seguridad. Coaliciones de potencias medias como Canadá y Noruega junto con organismos internacionales promueven la categoría *de seguridad humana* en agendas internacionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) posicionó la categoría de *seguridad humana* en 1994 (Paris 2013; David 2008). De esta manera es necesario aplicar nuevos modelos de gobernanza que permitan cumplir con las expectativas sociales y de seguridad de los países.

Sin duda este contexto abrió la ventana de oportunidad (Kindgom 2003) a la hora de incorporar la categoría de seguridad humana en la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008 (art. 393).

### Capítulo 3

#### ¿Por qué falla una política pública? Análisis del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos-Ecuador

Durante la última década el Estado ecuatoriano puso en agenda la discusión de la Política de Seguridad, con el fin de fortalecer el combate al crimen organizado, precautelar la seguridad nacional, así como crear en sus habitantes la idea de seguridad ciudadana y por lo tanto la confianza en las instituciones y el Gobierno, en consecuencia se han asignado importantes recursos económicos, se crearon y fortalecieron instituciones, así como se realizaron campañas de comunicación reforzando el ámbito discursivo de la política de Seguridad Ciudadana, tal como lo expresa el Plan Nacional de Seguridad Integral como una de sus estrategias: *“Desterrar del imaginario tradicional que la seguridad es un asunto castrense y del cuerpo policial deviene en auténtica transformación sociocultural y cambio volitivo de mentalidad”* (PNSI 2014, 5).

La importancia del presente estudio de caso se fundamenta en la declaración de la Política de Seguridad Ciudadana como política que garantiza el respeto a los derechos humanos y que a más del control de la criminalidad, *garantiza la protección a víctimas* (Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009, art. 23), tema que no se asume con la importancia necesaria debido a que las víctimas no se visibilizan, tal vez porque son “muy pocas” o la información es reservada por seguridad de estas víctimas, y/o porque el Estado esconde a sus víctimas por los costos sociales y económicos revisadas en el capítulo 2 de esta investigación.

Así, el Estado sin duda asume varios desafíos para resolver importantes problemas económicos, estratégicos, industriales, ambientales, entre otros; sin embargo, la violencia y su crecimiento vertiginoso es un caso que debe ser estudiado más allá del simple análisis de cifras criminológicas, ya que sus víctimas muchas veces no son visibilizadas y son producto de la implementación de políticas públicas en los sectores antes referidos.

Con la adopción de la nueva Constitución (2008), el Gobierno ha trabajado en instrumentalizar al Estado para garantizar el óptimo cumplimiento de su mandato. En el año 2009 se expide la Ley de Seguridad Pública y del Estado; dicha ley remplace a la Ley de Seguridad Nacional aprobada en 1979, en la que el actor principal de la seguridad fue la

institución militar. La nueva ley enfoca la seguridad desde el ser humano y protección de sus derechos, e incluye la categoría de Seguridad Ciudadana como una política de Estado que garantiza los derechos humanos y una vida libre de violencia y criminalidad, así como la protección a víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

También la Constitución establece que el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos estará dirigido por la Fiscalía General del Estado, institución responsable de coordinar acciones con las entidades públicas afines, así como con la sociedad civil. En el año 2012, la Protección a Víctimas y Testigos pasa de ser un programa administrado por la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía General, a constituirse en una Dirección cuyo objetivo es articular y coordinar con las instituciones afines la protección y asistencia a víctimas, a través de un presupuesto propio, que más adelante con la aplicación del modelo NATO evidenciaremos que no es suficiente y/o no está adecuadamente destinado.

El Sistema de Protección a Víctimas acoge únicamente a personas que se encuentran en riesgo a consecuencia de un determinado delito debidamente denunciado y registrado en la Fiscalía General del Estado; el compromiso de estas víctimas es de aportar al esclarecimiento de los hechos y llegar a judicializar los casos, y para ello la Fiscalía coordina con varias instituciones públicas o privadas la efectiva asistencia y su protección física.

El análisis del Sistema de Protección a Víctimas permitirá explicar el problema de fallas de implementación planteado al inicio de esta investigación. La aplicación del modelo "NATO" (Información, Autoridad, Tesoro y Organización, Hood 1986) como método de análisis soportará la revisión de cada uno de los instrumentos y sus relaciones. Para este análisis no consideraré el orden de los instrumentos conforme a las siglas "NATO", (ver Anexo 6).

A través del método para Seguimiento de Procesos o "process tracing" (Beach y Pedersen, 2013), explicaré por qué postulo que la capacidad del Estado es limitada frente a los objetivos de política planteados y que el éxito en la implementación de una política pública no solo se mide por la asignación de recursos económicos, sino también por la implementación adecuada de otros instrumentos así como de la capacidad de entendimiento de los responsables de la implementación de la política.

### **3.1. Análisis de instrumentos “Modelo NATO” (información, autoridad, tesoro y organización)**

Conforme al mandato Constitucional el Estado garantizará la Seguridad Humana mediante políticas integradas, de la planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Así mismo la Ley Orgánica de Seguridad y el Estado atribuye al Ministerio Coordinador de Seguridad la responsabilidad de elaborar las políticas públicas, planificación integral, coordinación y seguimiento al cumplimiento.

Con el fin de dar cumplimiento a este mandato y en concreto al artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el año 2014 se incorporan al Plan Nacional de Seguridad Integral cinco objetivos de política pública que se refieren a la Seguridad Ciudadana y víctimas:

**Objetivo 2:** Prevenir y atender las violencias en el marco de los derechos humanos aplicando enfoques de igualdad: género, intercultural, generacional, movilidad humana y discapacidades.

Dentro de las estrategias bajo competencia del Ministerio del Interior, están: fortalecer los servicios especializados para la investigación y atención emergente a víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, también está el mejoramiento de la cobertura y acceso a servicios de seguridad, formar profesionales y modernizar infraestructura y equipamiento, fortalecer atención emergente a víctimas de delitos sexuales, crímenes de odio, violencia a grupos GLBTI etc.

Los planes y proyectos definidos para ejecutar estas estrategias son: la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, fortalecer los centros de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, y otros de mejoramiento de infraestructura de las instalaciones de la Policía Nacional.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Plan Integral de Seguridad Pública y del Estado, 2014-2017

Una vez caracterizados los instrumentos de esta política, al final del capítulo analizaré si son coherentes con los objetivos y/o consistentes entre sí.

### **3.1.1. Autoridad**

Sin duda la normativa legal es base importante para la regulación de una política pública, así la función de la “autoridad” es garantizar no solo la legitimidad sino también la legalidad del cumplimiento de los objetivos planteados.

La “*autoridad*” rige la construcción y mejoramiento de otros instrumentos tales como la información, la estructura de las instituciones, y el presupuesto, de tal forma que la Constitución de la República del Ecuador define el marco legal para el diseño y aplicación de otros instrumentos normativos importantes para la protección a víctimas en Ecuador; como son: Ley de Seguridad Pública y del Estado, Código Orgánico de la Función Judicial, Ley de la Policía Nacional, Instrumentos Internacionales, estatutos orgánico funcionales de cada institución, entre otros.

### **Ecuador: Estado Constitucional de Derechos**

En el año 2008, se aprueba una nueva Constitución que establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional y territorializado, con un sistema económico social y solidario que reconozca al ser humano como sujeto y fin. Dicho Estado garantiza los derechos y libertades de las personas y la naturaleza; para el efecto se establecen cinco funciones que son: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, y se define además a la planificación como uno de los deberes prioritarios del Estado, determinando la articulación de las funciones del Estado y niveles de gobierno a través de objetivos y estrategias definidas en Plan Nacional de Desarrollo (Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir, SENPLADES 2014, 72-85).

Entre los componentes para la aplicación de la nueva Constitución se identifican los mecanismos de coordinación como forma de optimización e instrumentalización de la política pública de manera racional. Para facilitar el seguimiento, monitoreo y evaluación, se crean Ministerios Coordinadores y Consejos Sectoriales de Política. También se realiza un

rediseño de la organización en territorios y sus instituciones, y para esto se establecen los enfoques de Desconcentración y Descentralización:

“Descentralización” : consiste en el traslado de “determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquico dependientes”, su finalidad es contribuir a la prestación de servicios eficientes; y, la “Desconcentración” que se trata de transferir consiste en “competencias, funciones, responsabilidades y recursos desde los órganos de la Administración Central, a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.”<sup>26</sup>

En este contexto, es importante analizar varios instrumentos normativos nacionales e internacionales que pretenden cambiar y controlar la garantía de los derechos en cuanto a seguridad de los ciudadanos y víctimas de la violencia, protegidas por el Estado.

### **Instrumentos nacionales**

#### **Constitución de la República del Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador<sup>27</sup> en su artículo 1, se refiere al respeto de los derechos humanos como base de nuestra sociedad: “*El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia social, democrático...*”, más adelante, en su artículo 66 numeral 3, reconoce y garantiza el derecho a la integridad personal (integridad psíquica, moral y sexual) así como a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; menciona también que adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia. En la sección quinta garantiza la seguridad y protección de niños, niñas y adolescentes. (arts. 44, 45 y 46). El art. 393 se refiere a la garantía de la “*Seguridad Humana*” mediante políticas y acciones integradas, que aseguren la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación, así como la comisión de contravenciones y delitos. Por ser los derechos conquistados alcanzados a través de la historia, “*someten y limitan a todos los poderes del estado*” (Ávila 2011, 122); es decir, el Estado debe garantizar el efectivo cumplimiento de la Constitución asignando todos los recursos necesarios.

Asimismo, el Art. 78 de la Constitución establece que:

---

<sup>26</sup> “Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir”, Senplades, 2014, pp. 80-82

<sup>27</sup> *Constitución de la República del Ecuador, 2008*

Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos, la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes procesales.<sup>28</sup>

En el Art. 195 dispone: “*La Fiscalía...dirigirá un Sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal...*”. El Art. 198 señala que la Fiscalía General del Estado dirigirá el Sistema Nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal; para este efecto coordinará la participación de entidades afines a los objetivos del sistema, articulando la participación de la sociedad civil.

### **Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017**

El objetivo No. 6 establece que es necesario “*Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos*”,<sup>29</sup> (ver Anexo 2).

La planificación del sistema de justicia se divide en nueve políticas, y sus estrategias están diseñadas con el fin de garantizar accesibilidad, oportunidad, independencia, honestidad, transparencia, imparcialidad y eficiencia. Se explica que un sistema de justicia ineficiente y la falta de protección a las víctimas “*es un incentivo a la reiteración del delito*”, por lo tanto tiene una estrecha correlación con los índices de seguridad ciudadana (PNBV 2012, 200-203).

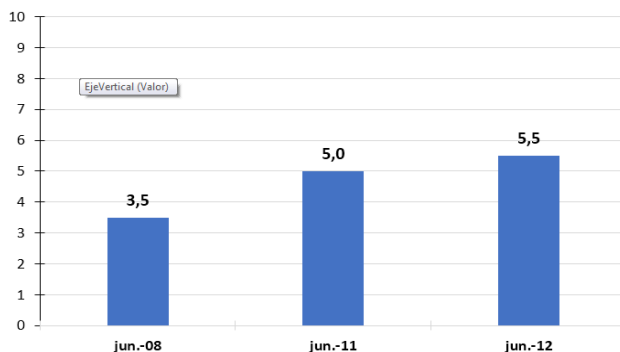
El siguiente gráfico indica la confianza de la ciudadanía en el Sistema de Justicia durante los años, 2008, 2011 y 2012.

---

<sup>28</sup> Constitución de la República, 2018, artículo 78.

<sup>29</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES, pp. 199

Gráfico 3.1. Confianza en el sistema de justicia (2008-2012)



Fuente: SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

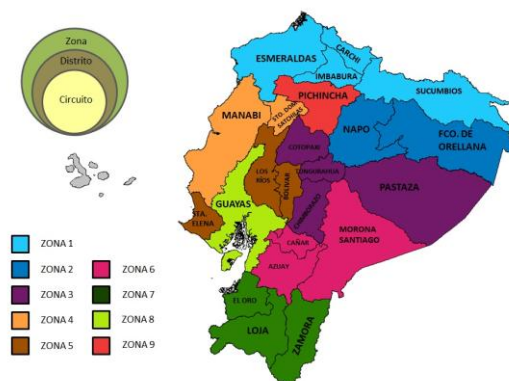
Dentro de los lineamientos estratégicos que inciden directamente en el tema de estudio se encuentran la promoción de mecanismos de acceso a la justicia, procesos eficientes para generar confianza en la ciudadanía, optimización y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, el fortalecer la formación y profesionalización del talento humano, y modernizar las condiciones de trabajo con el fin de potenciar la capacidad de respuesta de los usuarios; aplicación del modelo de distritos y circuitos para mejorar la cobertura y acceso a los servicios. El construir y fortalecer espacios públicos, prevenir y controlar la delincuencia común y organizada, prevenir y erradicar la violencia de género y la violencia a niños, niñas y adolescentes en todas sus formas (PNBV 2012, 209-212), (ver, Anexo 2).

El objetivo No. 1 que se refiere a la consolidación del Estado democrático y construcción del poder popular, tiene como su primera estrategia “*Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía*” (PNBV 2102, 98). De aquí parte con 11 lineamientos estratégicos que orientan a las instituciones a garantizar el acceso de todos los servicios en el territorio con eficiencia y efectividad; para esto, el gobierno estableció tres niveles de planificación y ejecución, a) territorial (GADs), b) intersectorial (Ministerios Coordinadores), c) institucional (procesos programáticos de implementación de las políticas públicas); cada una de estas instancias tienen que asegurar la coordinación, implementación y seguimiento, así como la formulación de nuevas políticas de ser necesario.



Como estrategia de coordinación y articulación interinstitucional, el territorio nacional ha sido segmentando en nueve zonas.

Gráfico 3.2. Segmentación territorio, modelo SENPLADES



Fuente: SENPLADES

### Ley de Seguridad Pública y del Estado

Reformada en el año 2009, entre sus principales cambios tiene la inclusión de la Policía en el Consejo de Seguridad Nacional, que hasta esa fecha fue atribución única del mando militar.<sup>30</sup> En el año 2014 se realiza una enmienda para disponiendo el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en operaciones de Seguridad Ciudadana, previa coordinación de oportunidad y nivel de intervención entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior.<sup>31</sup> Sobre este punto no existe un protocolo de coordinación y actuación de la fuerza militar en temas de seguridad ciudadana; más existen reglamentos, manuales e instructivos que norman la acción de la Policía Nacional, entre estos están: el “Manual de proceso de gestión policial preventiva comunitaria”, “Manual de procesos de gestión de atención y patrullaje policial”, Manual de Policía Comunitaria”, y otros.

El art. 6 de dicha ley establece como uno de los órganos estatales de seguridad pública al *Consejo de Seguridad Ciudadana* presidido por el Presidente de la República, e integrado por el Vicepresidente de la República, Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente de la Corte Nacional de Justicia, los ministros de Coordinación Nacional, Defensa, Interior, Relaciones

<sup>30</sup> Ley de Seguridad Nacional, 1979, art.9

<sup>31</sup> Reforma a la Ley Pública y del Estado, 2014, art. 11

Exteriores, así como el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Comandante General de Policía., quienes son responsables de asesorar y recomendar políticas, planes y estrategias en temas de seguridad. Estas instituciones junto con otras del Estado serán las responsables de elaborar el Plan Nacional de Seguridad, que constituye un instrumento normativo procedimental, y permite promover y articular la participación de diversos actores de la política pública.

### **Plan Nacional de Seguridad Integral**

Es un instrumento de planificación que incluye ocho agendas que orientan la gestión de las instituciones vinculadas. El documento incluye seis objetivos, catorce políticas y sesenta y nueve estrategias. En el objetivo 1 se dispone “prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad”, de esto se desprenden cinco políticas, siendo la política cuatro la que demanda “generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana”, como estrategias se considera el fortalecimiento de la Policía Nacional.

### **Código Orgánico de la Función Judicial**

En su artículo 282, establece como una de las funciones de la Fiscalía General del Estado:

*“Organizar y dirigir el sistema de protección de víctimas, testigos y otros participantes del proceso penal”.*

De tal forma que la Fiscalía General es la responsable de crear instrumentos procedimentales para su óptimo funcionamiento; toda actuación en materia de protección se regirá por los principios de: voluntariedad, reserva, investigación, vinculación, dirección y temporalidad.<sup>32</sup>

### **Plan Nacional para erradicación de la violencia de género**

Este es un documento que incluye varios instrumentos de política pública, y tiene el fin de establecer objetivos y estrategias para prevención, atención a víctimas y mejorar los mecanismos y protocolos de investigación y sanción a víctimas de violencia de género, niños y niñas que han sido víctimas de violencia tanto en el ámbito público como en el privado. La información que contiene este documento es generada por los diferentes comités conformados por representantes de instituciones vinculadas a esta temática, entre estos Ministerio del

---

<sup>32</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, 2010, pp. 35, 37

Interior, Ministerio de Justicia, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Ministerio de Educación, otros.

### **Plan Estratégico de la Función Judicial y Fiscalía General del Estado**

Debido a que son instituciones que en temas operativos dependen la una de la otra, y por formar parte del sistema de justicia, sus objetivos y estrategias están directamente alineados. Durante la revisión de este material se encuentra consistencia y coherencia en los objetivos y estrategias de las dos instituciones; el objetivo estratégico No. 1 plantea garantizar la transparencia y calidad en la prestación de servicios, a través de asegurar una cultura organizacional de servicio ciudadano, así como de implementar un sistema de evaluación de satisfacción de los usuarios, (todavía no cumplido en la actualidad). En cuanto al objetivo 2 que señala “promover el óptimo acceso a la justicia”, las estrategias son: crear y/o fortalecer servicios de atención prioritaria a personas en situación de vulneración de derechos; sin embargo en este punto se considera exclusivamente como indicador al número de fiscales óptimos para despachar las causas oportunamente, pero no se especifican las acciones o métricas para la óptima atención a usuarios del Sistema de Protección a Víctimas.

Como se revisó en el capítulo 2, la meta de fiscales es de 8 por cada 100 mil habitantes, al momento de esta investigación la tasa es de 4. El problema de la congestión de casos y la carga laboral en los despachos de los fiscales y jueces es que las víctimas desertan del proceso penal y son revictimizadas a medida que transcurre el tiempo ya que no encuentran solución ni protección del sistema de justicia.

La política No. 4 que visiona “*institucionalizar la meritocracia en el sistema de justicia*” establece como estrategia el desarrollar un programa de capacitación, evaluación de desempeño e incentivos para servidores y funcionarios judiciales; este elemento tampoco existe dentro de los equipos responsables de las víctimas.

Este instrumento también menciona el combate a la impunidad para contribuir a la seguridad ciudadana, y las estrategias son: el fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, el diseño de programas para combatir la impunidad y monitorear el esclarecimiento de los delitos. En este punto los objetivos planteados se cumplen con la implementación de las mesas especializadas para prevención, atención, investigación y

sanción de delitos como la trata, drogas, violencia de género, niños niñas y adolescentes, responsables del diseño, implementación y seguimiento de los planes y programas, en esta instancia también se realiza análisis de casos.<sup>33</sup>

En el ámbito específico de la Fiscalía General, su Plan Estratégico se articula con dos metas del Plan Nacional del Buen Vivir que impactan en el servicio del Sistema de Protección a Víctimas, 1) alcanzar el 100% de entidades operativas desconcentradas a nivel zonal, distrital y por circuitos; y, 2) aumentar el índice de percepción de calidad del servicio en 8 puntos.<sup>34</sup>

Para la primera meta es importante indicar que la estructura del Estado para organización y seguimiento de las estrategias de acceso a los servicios públicos se basa en la descentralización y desconcentración, segmentando al territorio en zonas, distritos y circuitos, estrategia que no es acogida por la Fiscalía General del Estado por lo que dificulta la coordinación y articulación con otras entidades afines al sistema.

Con respecto a la segunda meta no existe un estudio de percepción de los servicios ciudadanos, por lo tanto no es posible conocer los requisitos y necesidades de los usuarios del servicio de protección a víctimas y testigos.

Los indicadores específicos para medir el cumplimiento de los objetivos que se mencionan en el Plan Estratégico de la Fiscalía General del Estado, no incluyen el resultado de las estrategias formuladas para cumplir con los objetivos de la protección a víctimas y testigos.

### **Plan Estratégico del Ministerio del Interior**

Por ser la Policía Nacional actor fundamental en la tarea de proteger a las víctimas del SPAVT<sup>35</sup>, es indispensable analizar los objetivos definidos en su planificación y las estrategias diseñadas para cumplirlos. De los tres objetivos planteados, el primero cubre las necesidades del Sistema de Protección y se refiere al aumento de la efectividad de los servicios desconcentrados de seguridad ciudadana a través de la previsión, prevención y respuesta integral frente a la violencia.

---

<sup>33</sup> Pla Estratégico 2013-2019, Función Judicial

<sup>34</sup> Plan Estratégico 2013-2017, Fiscalía General del Estado

<sup>35</sup> Siglas del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos

La meta 1.3 indica que se ampliará el acceso y cobertura de servicios en 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos, que concretamente se refleja en el acceso del servicio a las UPCs, centros importantes de apoyo para el monitoreo y seguridad del Sistema de Protección; por su parte, la meta 1.4 señala que se llegará al 90% de satisfacción en los servicios especializados emergentes para víctimas de violencia de género, trata de personas y tráfico de migrantes<sup>36</sup>. A la fecha del desarrollo de esta investigación no existe tal estudio de satisfacción.

### **Estatuto Orgánico por Procesos de la Fiscalía General del Estado**

Establece como Misión de la Dirección de Protección a Víctimas y Testigos lo siguiente:

Gestionar a nivel nacional la asistencia y protección multidisciplinaria a las víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, con enfoque victimológico, criminológico, jurídico, médico, psicológico, de asistencia social y de seguridad, para facilitar su intervención y evitar la impunidad.<sup>37</sup>

El Sistema está compuesto por todas las instituciones del Estado afines a los objetivos de asistencia y protección, y cuenta con una Dirección Nacional bajo el liderazgo del Fiscal General del Estado. Esta dirección tiene un equipo central que es responsable de atender consultas a nivel nacional, coordinar con instituciones afines, elaborar e implementar instrumentos operativos, garantizar el cumplimiento de las funciones de cada unidad en territorio, así como responder por la entrega de recursos financieros para su funcionamiento; las unidades desconcentradas ejecutan la normativa y disposiciones de la Dirección Nacional en cuanto a inclusión, asistencia, protección y exclusión de las víctimas, y no se desconcentran bajo la metodología SENPLADES, sino a nivel de provincias.

### **Reglamento del Sistema de Protección a Testigos y Víctimas**

Este instrumento normativo de carácter operativo entró en vigencia en el año 2014, dando de baja el anterior reglamento aprobado en el 2007. Las innovaciones se hicieron básicamente para garantizar la operatividad de la nueva estructura aprobada en el año 2012, así como para

---

<sup>36</sup> Plan Estratégico 2013-2017, Ministerio del Interior.

<sup>37</sup> Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, Fiscalía General del Estado, 2012, p20, 21

incluir estándares de protección y asistencia constantes en los instrumentos internacionales relativos a la protección de víctimas.

A nivel operativo tiene como objeto organizar y regular el Sistema de Protección para garantizar la protección y asistencia a los usuarios. En su artículo 2 define al Sistema, así:

...es un conjunto de acciones ejecutadas por las distintas instituciones del sector público y organizaciones de la sociedad civil, articuladas y lideradas por la Fiscalía General del Estado, cuya misión es salvaguardar la integridad física y psicológica de la víctimas, testigos y otros participantes que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de su participación en una causa penal de acción pública, en todas sus etapas, incluida la fase preprocesal.<sup>38</sup>

Los enfoques rectores son: derechos humanos, género, seguridad ciudadana, interculturalidad, generacionalidad y territorial. En cuanto al enfoque de Seguridad Ciudadana indica que el SPAVT “...busca promover el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad por medio de la protección especial a las víctimas de delitos” (art. 4); en este punto se refiere específicamente a la protección física que otorga la Policía Nacional a través de su equipo de agentes de protección a víctimas. Define a la víctima como:

Toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.<sup>39</sup>

Las víctimas y testigos están amparadas por varios derechos, tales como: información completa y oportuna, ser acogidas mientras dure el riesgo, no discriminación, trato digno, resguardo de su intimidad y seguridad así como la de su familia, no ser revictimizados, atención profesional y especializada, recibir información en el lenguaje que comprenda y si es

---

<sup>38</sup> Reglamentos del Sistema de Protección a Testigos y Víctimas, 2014

<sup>39</sup> Reglamento de Protección a Víctimas y Testigos 2014, artículo 4.

extranjero permanecer en el país mientras se encuentre en el Sistema (Art. 7). Las obligaciones de las víctimas son: colaborar con la justicia y comparecer a las audiencias citadas, cumplir con las disposiciones y normas de seguridad impartidas por el personal del Sistema, mantener en reserva su información, como: ubicación o medidas de asistencia otorgadas, no sacar provecho de su condición de protegido, cumplir con las medidas otorgadas por los equipos de asistencia y protección, abstenerse de concurrir a lugares de riesgo, no salir del país sin autorización del/la directora/a del SPAVT, Inhibirse de dar declaraciones públicas, entre otras.

El Sistema de Protección tiene una administración central dirigida por el Fiscal General y apoyada por el/la Director/a, quien responde por las actividades operativas y administrativas, y cuenta con especialistas en materia de trabajo social, psicología , protección física y financiera; en su parte descentralizada cuenta con un coordinador en cada provincia, quien es responsable de las actividades operativas y administrativas en la misma, garantizando que los equipos especializados en territorio cumplan con el trabajo asignado.

Los artículos 13 y 14 se refieren a la coordinación de acciones de protección con Policía Judicial, Fuerzas Armadas y Seguridad Civil tanto en el ámbito central como territorial. En este punto no existe consistencia entre el instrumento y la práctica debido a que no existe un cuerpo de Seguridad Civil. El criterio del cuerpo civil se creó para casos especiales en los que estén involucrados miembros de instituciones públicas como policía y ejército. El instrumento que garantiza el cumplimiento de esta disposición no existe.

La normativa del Sistema de Protección en cuanto a la Unidad de Protección actualmente dirigida por la Policía Nacional dispone que es la responsable de elaborar instrumentos de análisis de riesgo y seguridad, proteger, coordinar con las unidades de Policía Comunitaria y recintos militares los procedimientos de protección, a fin de garantizar la seguridad física de las víctimas, planificar y ejecutar operativos de traslado de protegidos, entre otras. Los tipos de seguridad que brindan estos agentes son: seguridad domiciliaria, vigilancia domiciliaria, resguardo personal y permanente, resguardo en horas específicas, seguridad en traslados locales, nacionales e internacionales, seguridad en centros de rehabilitación social, entre otras medidas (Art. 26-28). La Organización de las Naciones Unidas establece un índice de 3 policías por cada 1000 habitantes, según las proyecciones del Instituto Nacional de

Estadísticas y Censos del Ecuador, para el año 2017 se proyecta un número de habitantes de 16.776.977, en contraste con el distributivo del personal policial operativo que es de 33.000 agentes, la institución tiene un déficit de 14.000 policías.

El requisito principal para recibir protección del Sistema, es el que exista una denuncia ingresada en la Fiscalía General del Estado a causa de un delito. El Fiscal es el responsable de derivar a las víctimas de acuerdo al nivel inicial de riesgo que considere, los agentes de protección (Policía Nacional) realizan un informe de riesgo físico que es entregado al Coordinador Provincial del SPAVT, quien revisa los parámetros y decide si se incluye o no a la persona en el Sistema.

Por otra parte, la salida o exclusión de las personas protegidas se puede dar por razones como: extinción del riesgo, voluntad del protegido, muerte del protegido, incumplimiento de reglas y deberes del Sistema, entrega de información falsa a los servidores de la Fiscalía General (art. 46, 47).

### **Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio del Interior**

Dentro de los procesos agregadores de valor se encuentran la Gestión de Seguridad Ciudadana como parte del Viceministerio de Seguridad Interna. El estatuto dispone que desde esta instancia se diseñarán e implementarán las políticas para Seguridad Ciudadana, así como coordinará institucionalmente el intercambio de información, mecanismos de intervención a nivel nacional, provincial y cantonal. También es el responsable de elaborar el *Plan Nacional de Seguridad Interna* (pp. 18-19).

La Dirección de Seguridad Ciudadana tiene bajo su mando a las unidades de: gestión de políticas de armas y materiales controlados, control de empresas de seguridad privada, estudios de seguridad interna, control de drogas ilícitas, control y orden público y gestión territorial de seguridad ciudadana (pp. 19).

### **Instrumentos internacionales**

#### **Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos**

Este documento de aplicación internacional puesto en agenda por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y otros organismos internacionales, focaliza su



esfuerzo en entregar estándares y procedimientos para el tratamiento de víctimas y testigos producto de actos violentos; primero establece requisitos para tratamiento de las víctimas por parte de los Ministerios Públicos (Fiscalía General), y estos son: realizar un diagnóstico del grado de afectación y necesidades de las víctimas en constante comunicación, apoyar oportuna y eficientemente, coordinar acciones interinstitucionales para resolución de su situación, elaborar protocolos de actuación en cuanto a asistencia y protección, establecer un mecanismo de información y estadístico que permita monitorear la evolución del Sistema, fortalecer equipos técnicos, y de ninguna manera incidir en la objetividad de la participación de la víctima dentro del proceso penal en absoluta reserva; asimismo deben garantizar que la víctima conozca sobre todo lo que conlleva su condición, sus derechos y obligaciones. Los Ministerios Públicos, indica este documento, deben estar dotados de legitimidad y autoridad para coordinar acciones con otras instituciones, entre ellas la Policía; recomienda además que se establezcan redes de apoyo con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

El protocolo señala que existen víctimas de violencia especial que deben ser tratadas con mayor énfasis y especialización, estas son las víctimas de trata de personas, violencia intrafamiliar, niños, niñas y adolescentes, migrantes en situación regular o irregular, indígenas, víctimas de terrorismo o conflictos bélicos. También establece criterios para el trato a testigos, como la cooperación internacional con el fin de que sean reubicados y cuenten con todas las garantías, y la aplicación de todos los instrumentos nacionales e internacionales para garantizar la efectividad de protección y asistencia.<sup>40</sup>

### **Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos**

Promueve la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada<sup>41</sup> transnacional, dentro de la dimensión sustantiva; esta convención ratifica tres instrumentos procedimentales importantes en el manejo de Seguridad de los países y sus ciudadanos<sup>42</sup>, así

---

<sup>40</sup> Guías de Santiago, AIAMP 2008

<sup>41</sup> ” son actos que “abordan conductas que se aprovechan de las ventajas que la actual sociedad tecnológica ofrece a los delincuentes, que tienen una indudable repercusión socioeconómica y en los que se implican sectores poderosos de la sociedad, como es el caso del blanqueo de capitales, los fraudes financieros o los atentados contra la propiedad intelectual e industrial... entre otros casos”, (José L. Díez Ripollés 2009, 15)

<sup>42</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, Palermo 2000; incluye tres protocolos: 1) “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños”; 2) “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”; 3) “Protocolo contra la

como el tratamiento de víctimas. Su artículo 25 sostiene que se deben establecer procedimientos para asistencia y protección de las víctimas. Los estados se comprometen a cooperar a efectos de seguridad y facilitar información.

### Estatuto de Roma

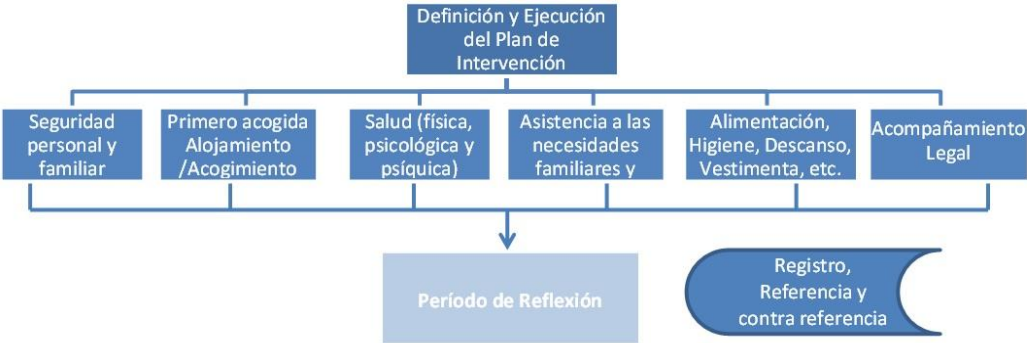
Es un instrumento internacional que entró en vigencia a partir del año 2002 y crea la Corte Penal Internacional, que constituye una institución facultada dentro del territorio firmante del tratado; su función es dar una guía para el tratamiento de graves delitos, tales como: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crimen de agresión.

Dentro del ámbito procedimental se cuenta con protocolos específicos que identifican rutas de atención y protección a las víctimas. Entre estos están:

### Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata

Diseñado por USAID, y la Organización para las Migraciones (OIM), establece rutas específicas para atención de víctimas de trata en Ecuador, por ejemplo:

Gráfico 3.3. Proceso para Protección Especial



Fuente: Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata

---

fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones” (este último aprobado en 2001).

## Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género

Elaborado con la participación de la Fiscalía General del Ecuador, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, ONU Mujeres, entre otras, identifica los procedimientos a seguir para tratamiento de delitos de femicidio y feminicidio, y fundamentalmente para nuestro caso de estudio, la participación de las víctimas indirectas y su protección.

Gráfico 3.4. Derechos de las víctimas a la participación en sentido amplio



Fuente: Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género

### 3.1.2. Organización

La descripción y análisis de este instrumento es importante debido a que constituye la forma en la que el Estado estructura sus instituciones basadas en la autoridad con el fin dar operatividad a las normas plasmadas en los instrumentos legales y normativos.

El presente estudio detalla las instituciones rectoras y ejecutoras del objeto de estudio.

### Consejo Sectorial de Seguridad

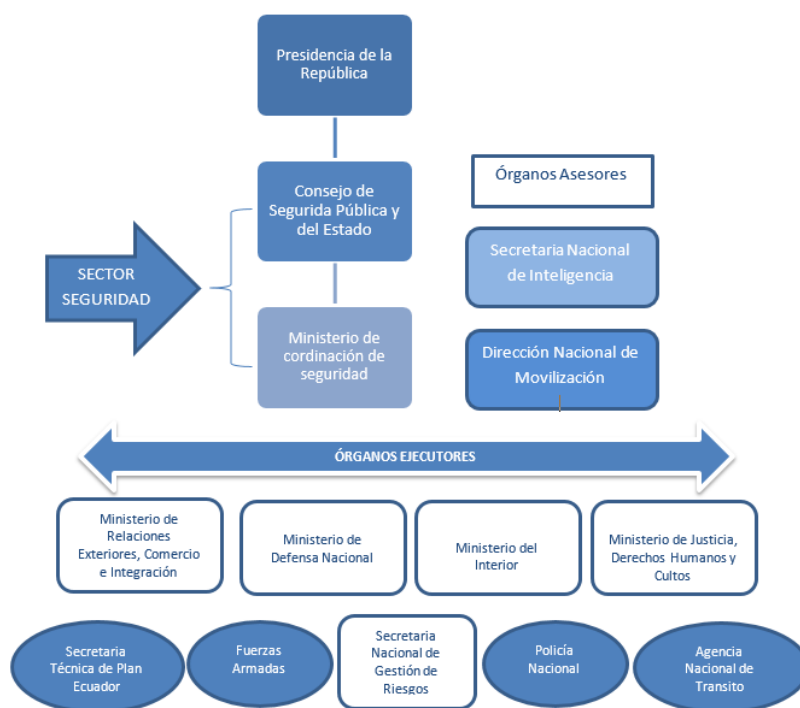
Con decreto No. 34 de 2017, el Presidente de la República deroga el decreto 726, elaborado con el fin de regular la organización y funcionamiento de la estructura del Estado. En el nuevo instrumento dispone en su art. 10 que los Consejos Sectoriales son “...instancias de *obligatoria convocatoria institucional, destinados a la revisión, articulación, coordinación,*

armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector y su ejecución al Plan Nacional de Desarrollo”.

Para la convocatoria constan los Ministerios de Defensa, del Interior, de Justicia, Secretaría de Gestión de Riesgos, Secretaría de Inteligencia, y Secretaría Técnica de Drogas.<sup>43</sup>

El consejo articula la política de seguridad pública y del estado mediante la siguiente estructura:

Gráfico 3.5. Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), 36

Entre las atribuciones de esta institución están: formular y aprobar la política intersectorial, así como la agenda de coordinación, planificación de la inversión pública; coordinar y evaluar compromisos del consejo, conocer proyectos de normativa elaborados por las instituciones que lo componen, etc.

<sup>43</sup> Decreto Ejecutivo No. 34, 2017, Presidencia de la República del Ecuador.

El Consejo de Seguridad se reúne periódicamente para tratar temas de seguridad ciudadana; sin embargo los temas de víctimas y su protección no son parte de la agenda, el representante de la Función Judicial no es parte de este consejo.

### **Consejo Territorial de Seguridad Ciudadana**

Se constituye con el objeto de articular y coordinar acciones contra la inseguridad, sus actividades se desarrollan en territorio, y está conformado por los delegados de las agencias de seguridad y máximos representantes de gobiernos provinciales o cantonales.

Estos consejos invitan con frecuencia a las autoridades del sector judicial cuando se consideran temas de víctimas en casos de conmoción social.

### **Gabinete de Seguridad y Justicia**

Presidido por el Presidente de la República e integrado por las instituciones afines al sistema de seguridad y justicia, es el responsable de elaborar una agenda para análisis de cifras, resultados y avances en política pública y sus instrumentos. Se discuten políticas de seguridad ciudadana y la incidencia de los delitos y casos de conmoción social, pero no se tratan.

La agenda de estos Gabinetes se construye con sus integrantes y se trabaja en la creación, fortalecimiento de instrumentos de política en seguridad ciudadana.

### **Ministerio Coordinador de Seguridad**

Misión:

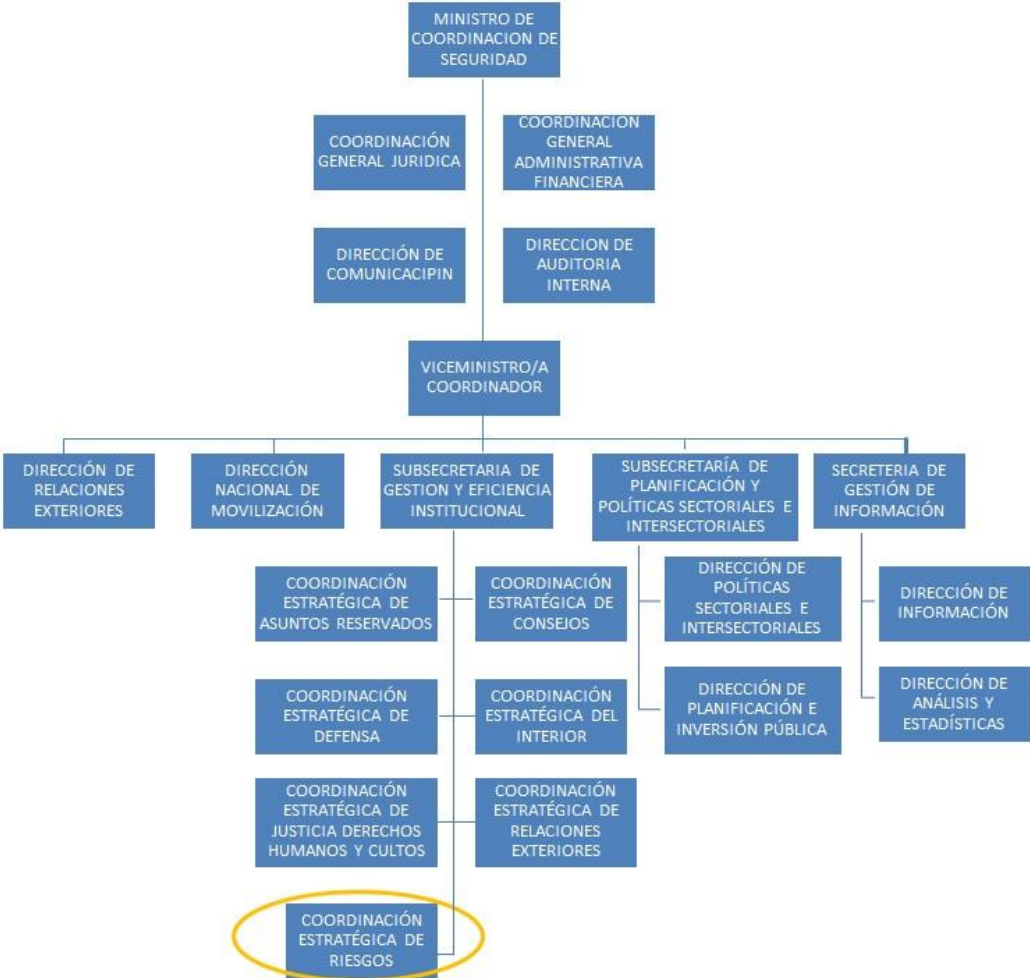
Coordinar, investigar, planificar, concertar, gestionar y evaluar las políticas y acciones que adopten las entidades que integran el Sistema de Seguridad Integral y asegurar la coherencia estratégica y operativa entre los procesos de seguridad interna y externa, con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Seguridad Integral y políticas establecidas por el Gobierno Nacional.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ministerio Coordinador de Seguridad, Estatuto Orgánico por Procesos, 2014

Por ser el organismo que coordina la política y estrategias del Ministerio del Interior, le corresponde la rectoría de la Política de Seguridad Ciudadana. La estructura orgánica es la siguiente:

Gráfico 3.6. Estructura del Sistema de Seguridad Pública y del Estado



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos, Ministerio Coordinador de Seguridad

**Ministerio del Interior**

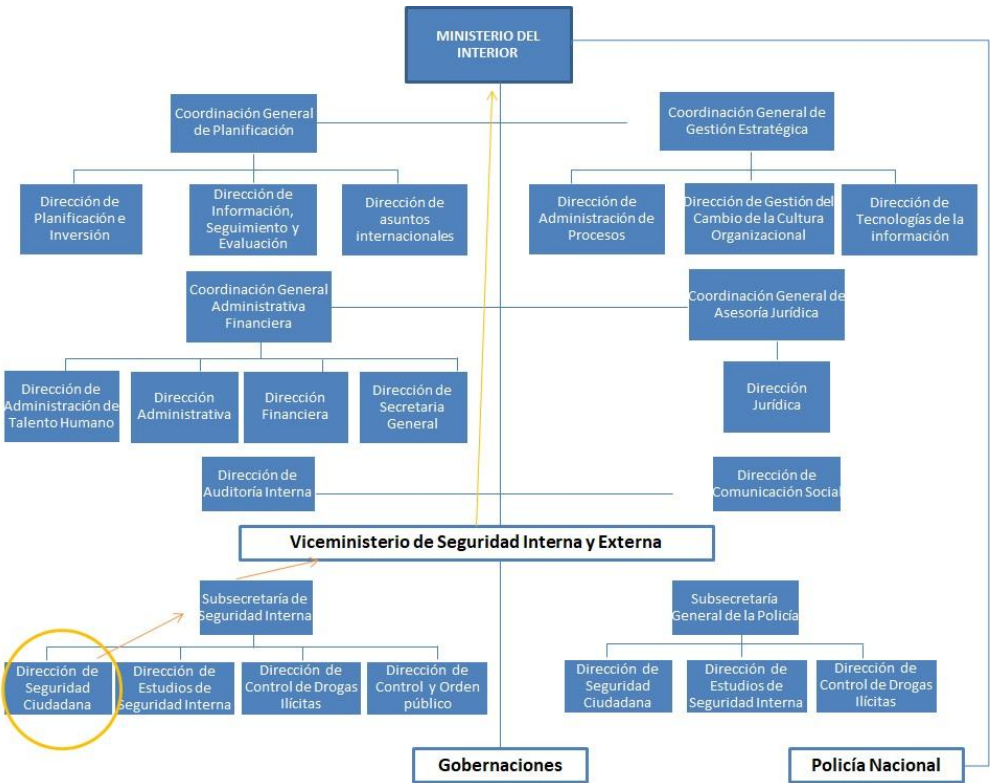
**Misión:**

*Ejercer* la rectoría, formular, ejecutar y evaluar la política pública para garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad del Estado, en el marco del respeto a los derechos humanos, la democracia y la participación ciudadana para contribuir al buen vivir.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Ministerio del Interior, Estatuto Orgánico por Procesos, 2014

El Ministerio del Interior tiene a cargo la Dirección de Seguridad Ciudadana<sup>46</sup>, encargada de ejecutar e instrumentar políticas, planes proyectos y acciones para mejorar la seguridad ciudadana. Este es el órgano executor de la Política Pública de Seguridad Ciudadana y la protección a víctimas y testigos mediante la Policía Nacional. Su estructura orgánica es la siguiente:

Gráfico 3.7. Estructura orgánica funcional Ministerio del Interior



Fuente: Estatuto Orgánico por procesos, Ministerio del Interior

**Fiscalía General del Estado**

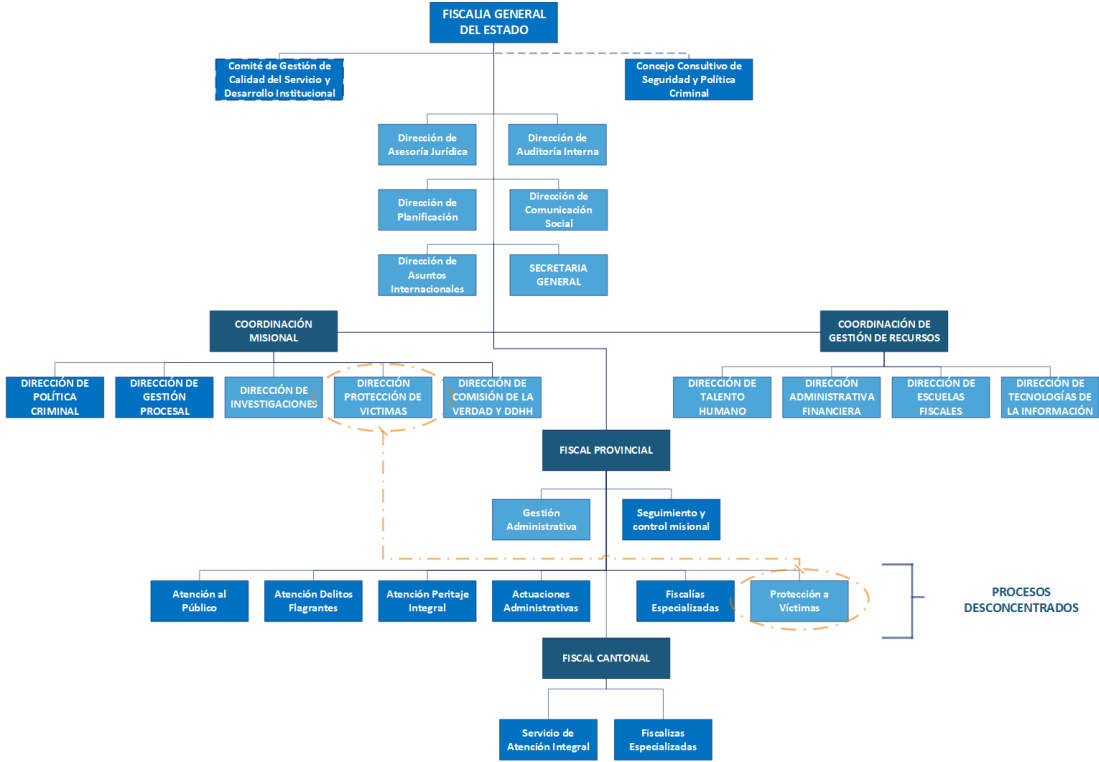
Es la institución que dirige el Sistema de Protección a víctimas y testigos conforme al mandato constitucional analizado en el instrumento “Autoridad”; coordina directamente con las máximas autoridades del Estado y es parte de las agendas de Seguridad Ciudadana y comités interinstitucionales con entidades afines a los objetivos del SPAVT. El Fiscal General incide directamente en la creación o mejoramiento de instrumentos de política pública para seguridad y asistencia de víctimas del proceso penal. La unidad administrativa – operativa que

<sup>46</sup> Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 1339, 2006

ejecuta la política de protección a víctimas del proceso penal es la Dirección del SPAVT; es responsable de realizar todas las acciones de protección y asistencia, está desconcentrada, cuenta con un coordinador provincial que se encarga de cumplir con los objetivos y responsabilidades plasmados en los instrumentos que norman al Sistema.

La estructura orgánica de la Fiscalía General es la siguiente:

Gráfico 3.8. Estructura Orgánica Funcional Fiscalía General del Estado



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos, Fiscalía General del Estado

Otras instancias que inciden en la creación y mejora de instrumentos son las mesas de trabajo creadas con el fin de mejorar la coordinación y articulación interinstitucional. Mediante reuniones mensuales con los representantes de las instituciones afines se analizan casos, realizan diagnóstico y generan información con el fin de poner en agenda de políticas. Entre estas mesas tenemos a: *Mesa de Prevención, Atención y Protección, de Investigación y Sanción de Delitos y Víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilegal de Migrantes, Mesa para erradicar la Violencia de Género, Mesa para erradicar los Delitos Sexuales en el sistema educativo, Mesa de Drogas, Mesa de Justicia, etc.*



## **Dirección del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos ( SPAVT )**

Es el eje administrativo del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, responsable de cumplir con los objetivos del SPAVT, mediante coordinación y articulación interinstitucional con entidades estatales y no estatales, y diseñar instrumentos técnicos y normativos que garanticen el cumplimiento de la política en cuanto a seguridad de las víctimas.

### ***Misión:***

Gestionar a nivel nacional la asistencia y protección multidisciplinaria a las víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, con enfoque victimológico, criminológico, jurídico, médico, psicológico, de asistencia social y seguridad, para facilitar su intervención y evitar la impunidad.<sup>47</sup>

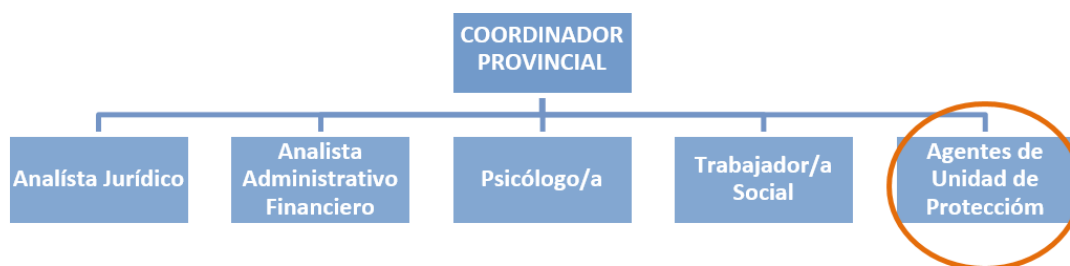
Gráfico 3.9. Estructura técnico-administrativa de la Dirección Nacional del SPAVT



Fuente: Reglamento del Sistema de Protección a Testigos y Víctimas, 2014, art. 10

<sup>47</sup> Fiscalía General del Estado, Estatuto Orgánico por Procesos, 2012

Gráfico 3.10. Estructura técnica administrativa desconcentrada (Coordinaciones Provinciales)



Fuente: Reglamento del Sistema de Protección a Testigos y Víctimas, 2014, art.11

El artículo 13 del Reglamento<sup>48</sup> se refiere a las *Jefaturas de las Unidades de Protección a Víctimas y Testigos*, y señala que el Fiscal General solicitará y coordinará la creación de las Unidades de Policía Judicial, Fuerzas Armadas y Seguridad Civil; sin embargo esta estructura no es consistente debido a que únicamente existen agentes de Policía Nacional que si bien es cierto pertenecen a la *Unidad de Policía Judicial*, se consideran como agentes de Seguridad Ciudadana; en la actualidad no hay constancia de la existencia de la *Unidad de Protección de las Fuerzas Armadas*, ni de la *Unidad de Protección de Seguridad Civil*.<sup>49</sup> En cuanto a coordinación y articulación interinstitucional, el SPAVT coordina con las siguientes instituciones:

Gráfico 3.11. Instituciones estatales articuladas al SPAVT



Fuente: Fiscalía General del Estado, Sistema de Protección a Víctimas

<sup>48</sup> Reglamento del Sistema de Protección a Testigos y Víctimas, 2014

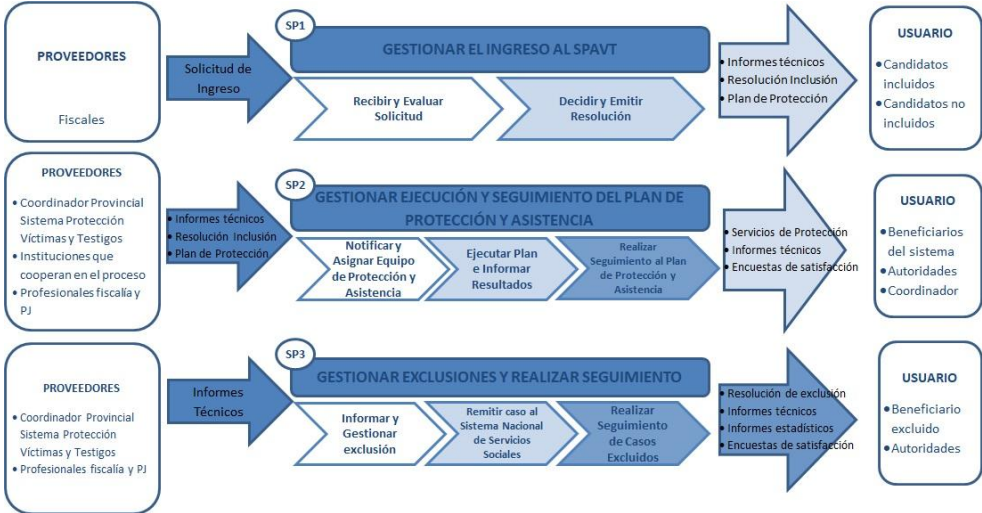
<sup>49</sup> Fallas de implementación: no existe consistencia entre instrumentos normativos y de organización, los objetivos no son consistentes con los instrumentos y la capacidad del Estado es limitada

También coordina con organismos internacionales con el fin de establecer mecanismos de protección y asistencia a víctimas, así como casas de acogida y algunas instituciones privadas que apoyan en la asistencia a las víctimas cuando la capacidad de las instituciones públicas es insuficiente; los gastos deben ser aplicados al presupuesto del Sistema.<sup>50</sup>

Hasta el 2016, fueron nueve los servidores de la Dirección Nacional: cuatro como parte de la gestión administrativa, y cinco técnicos; en procesos desconcentrados hubo 87 servidores: 10 realizaban actividades de carácter administrativo y los otros 77 eran técnicos (psicólogos, trabajo social): Además 125 agentes de protección policial estaban distribuidos en 23 provincias.

La gestión de protección y asistencia, desde la recepción de la solicitud para ingreso hasta la exclusión del usuario, está diferenciada en tres subprocesos (ver Gráfico 3.11) en los que también se identifica la interrelación que se da con otros procesos intra, e interinstitucionales, (ver Tabla: 3.3).

Gráfico 3.12. Procesos y subprocesos ingreso, atención y exclusión a usuarios del SPAVT



Fuente: Fiscalía General del Estado, SPAVT

<sup>50</sup> Fallas de implementación: capacidad del Estado insuficiente para atención de este programa.

Tabla 3.1. Interacción de los procesos del SPAVT con otros procesos inter e intrainstucionales

SUBPROCESO	INTERACCIÓN CON OTROS PROCESOS
SP1: GESTIONAR INGRESO AL SPAVT	- Gestión de Fiscalías Especializadas
SP2: GESTIONAR EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA	- Gestión de Fiscalías Especializadas - Procesos con Instituciones Públicas y Privadas vinculadas al Sistema
SP3: GESTIONAR EXCLUSIONES Y REALIZAR SEGUIMIENTO	- Gestión de Fiscalías Especializadas - Procesos con Instituciones Públicas y Privadas vinculadas al Sistema

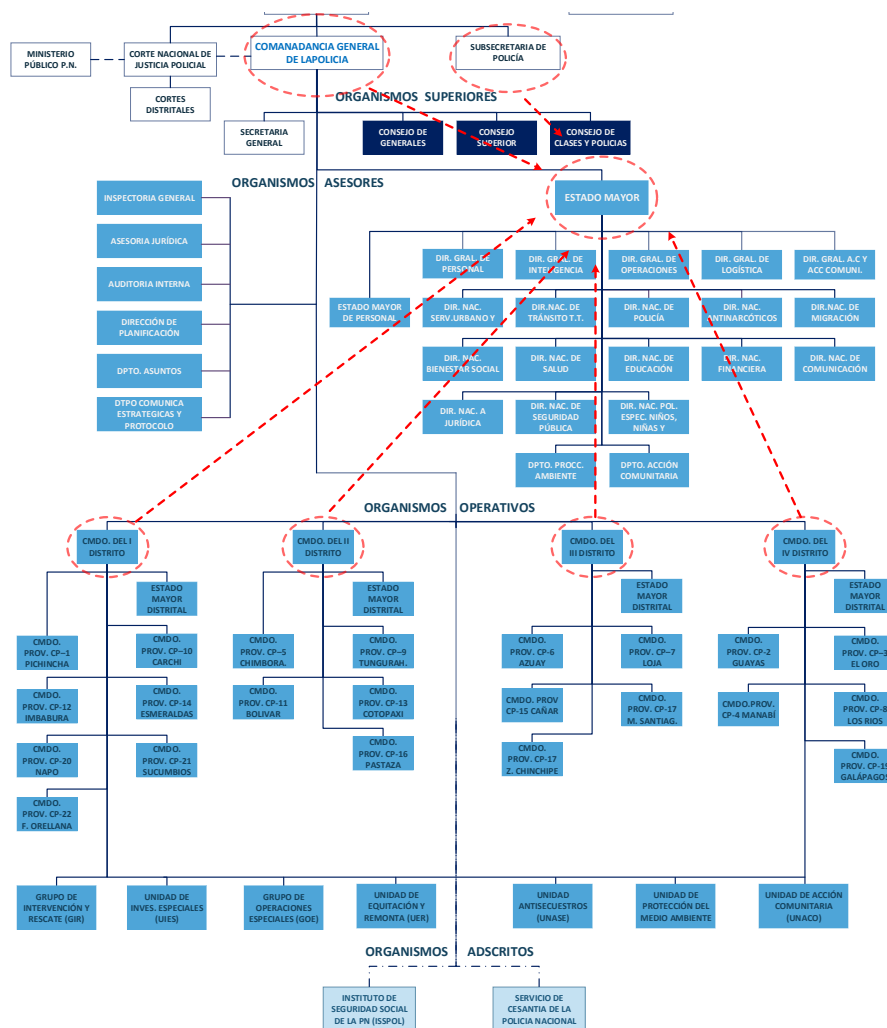
Fuente: Fiscalía General del Estado, SPAVT

### **Policía Nacional**

El Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio del Interior señala que la *Subsecretaría de Policía* es la encargada de promover y fortalecer acciones de coordinación con el fin de mantener el orden público y la seguridad ciudadana.

Esta subsecretaría facilita la articulación entre el Ministerio del Interior y las diferentes instancias de la Policía Nacional, así como presenta proyectos de instrumentos para cumplir su misión, también es responsable de presentar informes en cuanto a talento humano y gestión realizada por las diferentes Unidades policiales (numeral 2.2.2, pp. 26).

Gráfico 3.13. Estructura orgánica funcional de la Policía Nacional



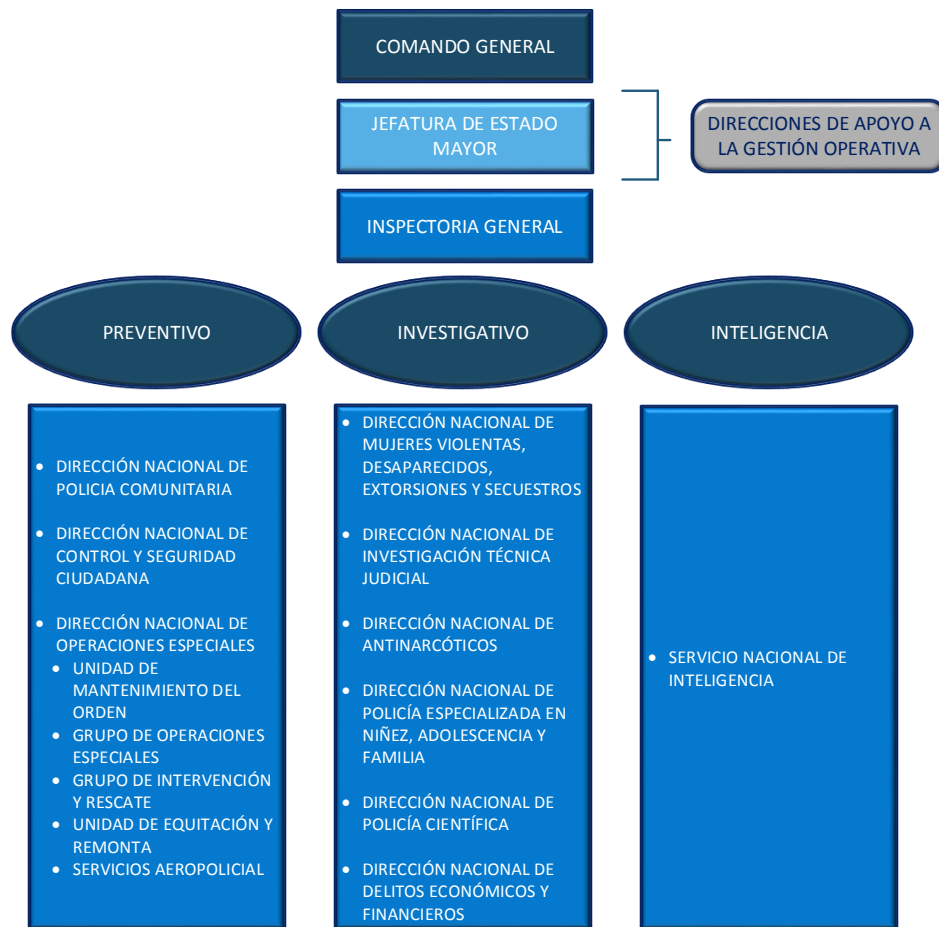
Fuente: Policía Nacional<sup>51</sup> y <sup>52</sup>

Los agentes de protección policial coordinan la protección de las víctimas con la Unidad de Policía Comunitaria más cercana al lugar de domicilio o trabajo de los usuarios del Sistema; esta Unidad se encarga de realizar visitas y patrullaje preventivo y de respuesta de ser necesario, por esto es importante entender la estructura organizativa operativa de esta unidad.

<sup>51</sup> URL: <http://www.policiaecuador.gov.ec/organigrama/>

<sup>52</sup> Las flechas son propias y muestran los niveles de coordinación entre las unidades estratégicas y operativas de seguridad ciudadana.

Gráfico 3.14. Instancias de Coordinación con la Policía Comunitaria



Fuente: Manual de Gestión Administrativa y Operativa, Policía Comunitaria, 2014

Las Unidades de Policía Comunitaria se rigen a la segmentación del modelo SENPLADES, es decir están organizadas por: zonas, distritos, circuitos y subcircuitos. Los servicios que brindan son: policías UPCs, atención 24 horas del día en turnos de 8 horas, POLCO, policías en funciones permanentes de acercamiento comunitario; patrullaje vehicular y motorizado permanente en acciones de prevención y respuesta; y, patrullaje de apoyo que realiza disuasión y reacción<sup>53</sup> en horas y lugares críticos.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Patrullaje disuasivo: desvanecer una amenaza; patrullaje reactivo: reaccionar ante la emergencia

<sup>54</sup> Manual de Gestión administrativa y operativa de la Policía Comunitaria, 2014

Gráfico 3.15. Descentralización de actividad policía comunitaria



Fuente: Manual de Gestión Administrativa y Operativa, Policía Comunitaria, 2014

### 3.1.3. Tesoro

La inversión pública<sup>55</sup> es estratégica para el cumplimiento de los objetivos de política pública, Dentro de este instrumento analizaremos el presupuesto asignado a las instituciones ejecutoras de la política de seguridad ciudadana y el SPAVT.<sup>56</sup>

Previo al inicio del análisis es importante destacar que la información referente a este instrumento está dispersa y no es consistente entre una institución y otra, por ejemplo, dentro de los mecanismos de transparencia, las instituciones públicas están obligadas a publicar mensualmente información sobre algunos componentes de su gestión, entre estos el componente financiero; sin embargo no se cumple conforme a la ley, debido a que no cuentan con información histórica inmediata; asimismo la información entre una y otra institución no es consistente y por lo tanto no sirve de insumo para el análisis. Así, he tomado información correspondiente al Ministerio de Finanzas sobre el presupuesto anual dentro del período 2012-2016, que representa el rubro total asignado a las instituciones conforme a su planificación. En cuanto a proyectos de inversión, realizaré el análisis con información de SENPLADES (PNBV), que trata la información sobre los rubros priorizados para la planificación de las

<sup>55</sup> “La inversión pública es el conjunto de egresos no permanentes que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación”, SENPLADES, PNBV 2013-2017, pp.435.

<sup>56</sup> Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos, Ecuador

inversiones en las instituciones públicas. Para el análisis específico del presupuesto asignado a víctimas, emplearé información proporcionada por la Fiscalía General del Estado dentro del período 2012-2016.

Dado que esta política es construida desde un enfoque “top down”, es así que *“detrás de cada ley, hay una costumbre, hay dimensiones no solo reformables, a diferencia de los instrumentos meramente técnicos”* (Fontaine 2015, 85).

### **Proforma presupuestaria 2012-2016**

Los recursos asignados al inicio de cada ejercicio fiscal tienen su origen en la proyección de gastos e inversiones realizada tanto por cada institución como por la entidad rectora de la política económica del país. Se consideran rubros sobre gastos en talento humano, material, tecnología, etc., que servirán para ejecución de los planes operativos y de inversión.

En el período 2012-2013 las asignaciones presupuestarias a instituciones que intervienen en la política de seguridad ciudadana con enfoque en víctimas representan aproximadamente el 5%<sup>57</sup> del presupuesto general del Estado (PGE).<sup>58</sup>

Como se observa en el Gráfico 3.16, la institución con mayor asignación presupuestaria es la Policía Nacional, debido a que su estructura es la más grande y sus competencias operativas así lo demandan. Está seguida por el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio Coordinador de la Seguridad y finalmente el ECU-911, que es una entidad auxiliar de estas instituciones.

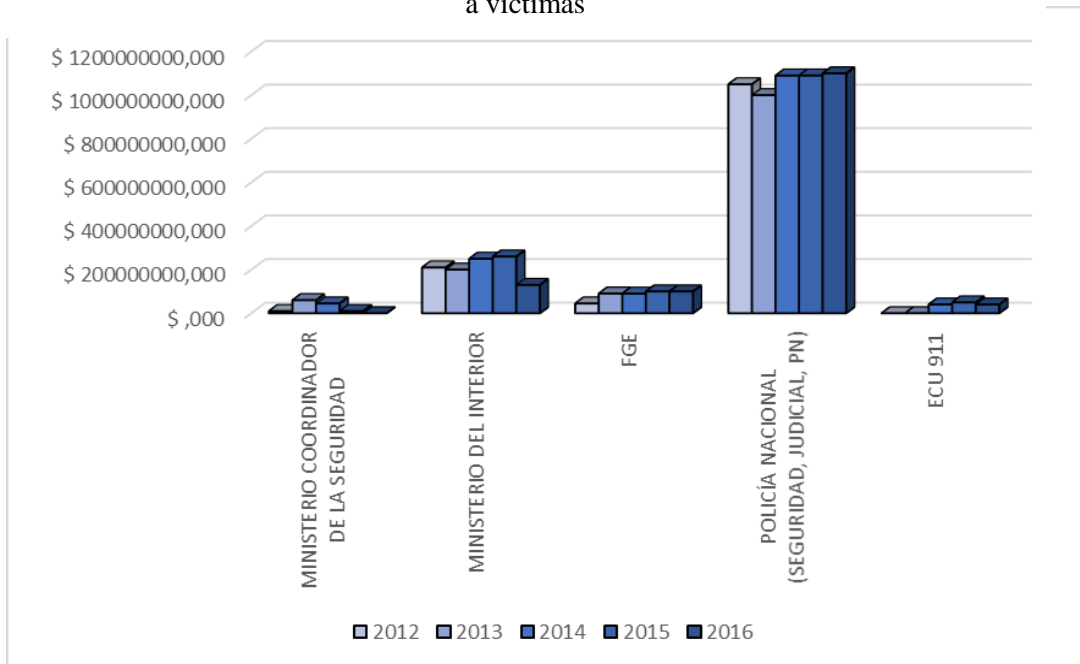
---

<sup>57</sup> El total del presupuesto proformado para el período 2012-2016 fue de \$ 158.928 millones de dólares vs. total proforma período 2012-2016 Ministerio Coordinador de la Seguridad, Ministerio del Interior, Fiscalía General del Estado, Policía Nacional, ECU-911 7.778 millones de dólares.

<sup>58</sup> Fuente: Ministerio de Finanzas, Presupuesto General del Estado, período 2012-2016  
URL: <http://www.finanzas.gob.ec/proforma-enviada/>



Gráfico 3.16. Proforma presupuestaria período 2012-2016, entidades con competencias tanto administrativas como operativas en la política de seguridad ciudadana y protección a víctimas



Fuente: Ministerio de Finanzas 2012-2016

En este período, la Policía Nacional recibió 5.467 millones de dólares; los agentes de la Policía Judicial son los delegados para brindar la protección a las víctimas del SPAVT, y el presupuesto de esta unidad representa el 1% del total de recursos asignados a la Policía Nacional.

Para el mismo período (2012-2016), la Fiscalía General del Estado recibió 628 millones de dólares; los recursos asignados para la protección a víctimas no llegan ni al 0.0 1% de participación de dicho presupuesto (0,006%). Las tablas 3.4 y 3.5 recogen la información de la proforma presupuestaria de cada una de estas instituciones y unidades dentro del período analizado.

Tabla 3.2. Presupuesto 2012-2016 por instituciones responsables de Política de Seguridad Ciudadana en la protección a víctimas

AÑO	MINISTERIO COORDINADOR DE LA SEGURIDAD	MINISTERIO DEL INTERIOR	FGE	POLICÍA NACIONAL (SEGURIDAD, JUDICIAL, PN)	ECU-911
2012	17.824.407	271.843.254	95.569.861	1.069.180.799	0
2013	107.599.082	258.309.239	131.692.792	1.034.112.619	0
2014	66.749.788	307.696.452	119.719.621	1.122.102.765	38.496.423
2015	11.224.153	316.960.117	141.117.661	1.122.732.626	58.527.036
2016	5.769.953	177.180.089	140.091.626	1.119.138.450	44.372.498
<b>TOTAL PERÍODO</b>	<b>209.167.383</b>	<b>1.331.989.151</b>	<b>628.191.561</b>	<b>5.467.267.259</b>	<b>141.395.957</b>

Fuente: Proforma presupuestaria 2012-2016 Ministerio de Finanzas

Tabla 3.3. Presupuesto asignado a unidades operativas de seguridad ciudadana y protección a víctimas vs. total de asignación por institución a la que pertenecen

AÑO	POLICÍA NACIONAL (DIRECCIÓN DE SEGURIDAD Y POLICÍA NACIONAL)	UNIDAD DE POLICÍA JUDICIAL	AÑO	FGE	DIRECCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS
2012	1.058.828.306	10352493	2012	95.328.103	241758
2013	1.022.740.687	11371932	2013	131.610.062	82730
2014	1.114.290.132	7812633	2014	119.633.474	86147
2015	1.114.742.933	7989693	2015	141.067.914	49747
2016	1.110.961.302	8177148	2016	140.054.050	37576
<b>TOTAL PERÍODO</b>	<b>5.421.563.360</b>	<b>45.703.899</b>	<b>TOTAL PERÍODO</b>	<b>627.693.603</b>	<b>497.958</b>

Fuente: Proforma presupuestaria 2012-2016, Ministerio de Finanzas, y Fiscalía General del Estado (SPAVT).<sup>59</sup>

### Planificación de la inversión

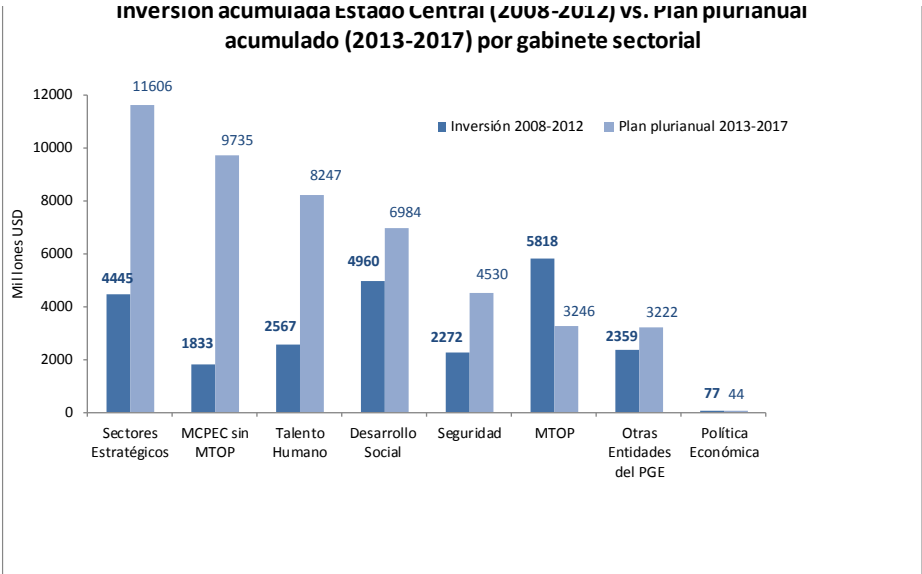
El Plan Nacional de Inversión Pública, como instrumento normativo comprende proyectos y programas alineados a los objetivos de la planificación plurianual. Para el período 2013-2017 la planificación destacó la priorización de proyectos para transformación de la matriz productiva.

La inversión total planificada para el período 2013 - 2017 asciende a cincuenta millones de dólares; de estos el gabinete sectorial de seguridad ocupa el quinto lugar de prioridad en inversión (9%); en primer lugar están los sectores estratégicos (23%), seguidos del Ministerio

<sup>59</sup> El rubro de protección a víctimas corresponde a información proporcionada por la Fiscalía General del Estado en el año 2016

Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (14%), el rubro para “otras entidades” corresponde al 6%, en este grupo están las entidades de control, como la Fiscalía General del Estado. En el siguiente gráfico se observa el detalle de esta distribución.

Gráfico 3. 17. Inversión acumulada planificada por gabinete sectorial 2013-2017



Fuente: PNBV 2012, 436

**El rubro de infraestructura (64%), es el que más destaca para la inversión,** le siguen los servicios (18%), y finalmente: equipamiento, estudios, fortalecimiento institucional, e infraestructura institucional (18%).

El sector de seguridad coloca a la inversión en proporción de la división por tipo realizada para el presupuesto general. La tabla 3.4 destaca los valores planificados para la inversión en general, mientras que en la tabla 3.5 se detalla el tipo de inversión por gabinete sectorial.

En millones de USD

Tabla 3.4. Inversión 2013-2017 por tipo

Tipología	2013-2017					
Equipamiento	349	250	206	517	536	1 858
Estudios	410	195	178	140	109	1 032
Fortalecimiento institucional	78	617	598	603	582	2 478
Infraestructura	5 983	5 853	5 812	6 085	6 518	30 251
Infraestructura institucional	1 130	860	462	452	545	3 449
Servicios	1 555	2 083	1 914	1 648	1 344	8 544
<b>Total general</b>	<b>9 505</b>	<b>9 858</b>	<b>9 170</b>	<b>9 445</b>	<b>9 634</b>	<b>47 612</b>

Tabla 3.5. Plan plurianual de inversión acumulado por gabinete sectorial y tipología (2013-2017)

En millones de dólares							
GABINETE SECTORIAL	EQUIPAMIENTO	ESTUDIOS	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	INFRAESTRUCTURA	INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL	SERVICIOS	TOTAL GENERAL
Desarrollo social	20	123	5	5086	1092	3312	<b>9638</b>
Política económica	1	0	0	3	90	7	<b>101</b>
Producción, empleo y competitividad	13	723	4	3287	684	3325	<b>8036</b>
Sectores estratégicos	1260	699	261	6888	749	997	<b>10854</b>
Seguridad	105	84	16	3056	907	577	<b>4745</b>
Conocimiento y talento humano	0	41	0	6927	586	2438	<b>9992</b>
Otras funciones del Estado	81	6	26	0	1853	106	<b>2072</b>
Otras instituciones del ejecutivo	16	103	8	1199	256	592	<b>2174</b>
<b>Total general</b>	<b>1496</b>	<b>1779</b>	<b>320</b>	<b>26446</b>	<b>6217</b>	<b>11354</b>	<b>47612</b>

*Nota: desde el 2014 en adelante, los valores presentados son indicativos*

Fuente: SENPLADES, Plan Plurianual de Inversión Pública 2013-2017<sup>60</sup>

Para el sector Seguridad la institución con mayor asignación presupuestaria para proyectos de inversión es el Ministerio del Interior, ya que del 9% de participación de este sector en el rubro total (ver Tabla 3.6), el 58% está asignado a esta institución, (ver cuadro completo Anexo 4).

<sup>60</sup>URL: <http://www.planificacion.gov.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/PIIP-2013-2017.pdf>

Tabla 3.6. Plan plurianual de inversión pública (PIIP), por institución, sector seguridad. (2013-2017)

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA 2013 - 2017						
ENTIDAD	PAI 2013	2014 INDICATIVO	2015 INDICATIVO	2016 INDICATIVO	2017 INDICATIVO	TOTAL 2013 - 2017
MINISTERIO DEL INTERIOR	202.736.276	690.187.425	437.126.376	464.891.637	712.962.115	2.507.903.828
SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS	42.944.392	364.587.307	59.369.381	41.853.143	65.309.878	574.064.102
SECRETARIA NACIONAL DE INSTITUTO ESPACIAL ECUATORIANO	12.905.351	9.129.900	4.428.726	4.758.206	528.690	31.750.873
INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	3.040.274	4.667.187	4.563.472	5.488.039	609.782	18.368.753
INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	2.108.800	-	-	-	-	2.108.800
MINISTERIO DE COORDINACION DE SEGURIDAD	101.510.697	177.261.861	7.271.396	6.082.837	5.350.847	297.477.638
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	179.422.882	181.978.791	191.955.741	164.993.294	108.873.742	827.224.450
MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS	127.130.302	434.844.490	143.275.830	40.559.731	11.187.718	756.998.071
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO E INTEGRACION	50.109.876	794.117	664.435	664.288	938.667	53.171.383

Fuente: SENPLADES, Plan Plurianual de Inversión Pública 2013-2017<sup>61</sup>

Por su parte el Ministerio Coordinador de Seguridad destaca en su Informe de Rendición de Cuentas que durante el año 2016 se realizó el seguimiento a 68 proyectos de inversión: ocho corresponden al Ministerio del Interior y uno al Ministerio Coordinador de Seguridad. Para el mismo año, la ejecución presupuestaria del sector seguridad alcanzó el 73% en inversión y 98% en gasto corriente.

Tabla 3.7. Inversión por institución del sector seguridad, 2016

ENTIDAD INSTITUCIONAL	CODIFICADO	DEVENGADO	% EJECUCIÓN
Ministerio Coordinador de Seguridad	7.286	7.012	96%
Ministerio de Defensa Nacional	73.610.563	68.913.117	94%
Ministerio del Interior	52.535.970	36.100.165	69%
Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos	28.407.964	9.577.823	34%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	1.748.569	1.748.569	100%
Secretaría de Inteligencia	417.478	417.478	100%
Secretaría de Gestión de Riesgos	15.844.438	7.184.158	45%
Sistema Integrado de Seguridad ECU-911	11.835.339	11.405.305	96%
<b>TOTAL: USD</b>	<b>184.407.508</b>	<b>135.353.423</b>	<b>73%</b>

Fuente: Esigef 31/12/2016

Fuente: Informe de rendición de cuentas 2016, Ministerio Coordinador de la Seguridad

<sup>61</sup>URL: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/PIIP-2013-2017.pdf>

Tabla 3.8. Ejecución presupuestaria por institución del sector seguridad, 2016

ENTIDAD INSTITUCIONAL	CODIFICADO	DEVENGADO	% EJECUCIÓN
Ministerio de Coordinación de Seguridad	7.781.590	7.244.712	93%
Ministerio de Defensa Nacional	1.454.906.535	1.439.488.710	99%
Ministerio del Interior	1.394.599.821	1.368.879.713	98%
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	92.938.780	89.423.493	96%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	147.572.877	140.130.559	95%
Secretaría de Inteligencia	43.793.291	37.744.003	86%
Secretaría de Gestión de Riesgos	18.874.732	18.705.289	99%
Sistema Integrado De Seguridad Ecu-911	47.897.646	46.665.850	97%
<b>TOTAL: USD</b>	<b>10.861.564</b>	<b>10.626.169</b>	<b>98%</b>

Fuente: Fcief 31/12/2016

Fuente: Informe de rendición de cuentas 2016, Ministerio Coordinador de la Seguridad

### Proyectos e inversión en seguridad ciudadana y protección a víctimas

El Ministerio del Interior asignó recursos para cumplir con compromisos presidenciales (“seguridad ciudadana”), dentro de los cuales están los siguientes: “estrategia integral de seguridad urbana y rural” e “informe de dónde es más urgente poner UPCs”.<sup>62</sup> Ninguna considera acciones concretas sobre protección a víctimas.

De los planes de inversión revisados en las páginas de transparencia de cada una de las instituciones se encuentra que básicamente los proyectos de inversión están destinados a ampliar infraestructura, adquirir vehículos y equipos, así como a capacitar al personal (ver anexo 5).

De la investigación realizada se desprenden dos proyectos alineados a los objetivos estratégicos para seguridad ciudadana, que son:

#### “Construcción y mejoramiento de la infraestructura de la Escuela Superior de Policía general Alberto Enríquez Gallo,” 2014

El objetivo era dotar y mejorar la infraestructura de la Escuela Superior de Policía, para lograr procesos eficientes de formación que contribuyan a la efectividad del servicio de seguridad

<sup>62</sup> Informe de rendición de cuentas 2016, Ministerio Coordinador de la Seguridad, p. 33.

ciudadana; el Ministerio del Interior indica que el proyecto se alinea a la política no. 2 del Plan Nacional de Seguridad Integral, y al objetivo estratégico del MDI<sup>63</sup>, que consisten en *“Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana a través de servicios desconcentrados de calidad en la previsión, prevención y respuesta integral frente a la violencia y conocimiento de delitos, combatiendo el crimen organizado y la delincuencia”*.<sup>64</sup> El monto total presupuestado fue de 29'083.185,85.

### **“Seguridad ciudadana, solidaridad ciudadana”, 2015**

El objetivo era capacitar a 700.000 personas en temas de seguridad ciudadana, quienes serían parte de un grupo de brigadistas ciudadanos conocedores de previsión y prevención del delito en su comunidad; el proyecto tuvo alcance nacional, y entre los objetivos específicos estuvieron: adquisición de material lúdico de capacitación, gestionar campañas de comunicación, fomentar la participación activa de la comunidad.<sup>65</sup> y adquirir tres buses interactivos para la prevención del delito. El monto del proyecto fue de 14'.030.628.21.<sup>66</sup>

En cuanto a proyectos de inversión diseñados por la Fiscalía General del Estado para los años 2015 y 2016, se registran dos proyectos para mejoras de infraestructura en edificios de las fiscalías de Guayas, Monte Sinaí y Manta. Estos proyectos apuntaban a aumentar el índice de resolución de casos, su financiamiento ascendió a 1.033.820 dólares. No existe más información sobre los proyectos.

Los resultados que se desprenden de este análisis servirán para explicar más adelante los problemas encontrados en este componente, básicamente en cuanto a inconsistencia de objetivos versus los proyectos formulados, ya que la capacidad financiera del Estado permitió durante el período de análisis asignar importantes recursos a este sector.

#### **3.1.4. Información (“nodality”)**

Toda política pública cuenta con información que se recopila y sistematiza previo al diseño, pero también una vez implementada se genera constantemente y muchas veces sirve para

---

<sup>63</sup> Ministerio del Interior

<sup>64</sup> Proyecto “Construcción y mejoramiento de la infraestructura de la escuela superior de policía general Alberto Enríquez Gallo, Ministerio del Interior, 2014

<sup>65</sup> Proyecto “Seguridad ciudadana, solidaridad ciudadana, Ministerio del Interior, 2015

<sup>66</sup> Ministerio del Interior, proyecto “Seguridad ciudadana solidaridad ciudadana”, 2015

cambiar o mejorar sus instrumentos. Para el presente caso de estudio, la información disponible corresponde a estadísticas entregadas por el Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio del Interior, Fiscalía General del Estado, Policía Nacional, entre otras; además existe información plasmada en documentos de organismos internacionales que sirven como referencia y cotejamiento de cifras y datos.

### **Información sobre Seguridad Ciudadana**

En el año 2010 mediante resolución No. 102-DIRG-2010, fue creada la “*Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad Ciudadana y Justicia*”, presidida por el Ministerio Coordinador de la Seguridad; su objetivo fue establecer y homologar los lineamientos, criterios técnicos y esquemas metodológicos para la producción oficial de estadísticas de Seguridad Ciudadana, y estuvo conformada por las siguientes instituciones: Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Fiscalía General del Estado, Ministerio de Defensa Nacional, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Agencia Nacional de Tránsito, Consejo de la Judicatura, Secretaría Técnica de Drogas y Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.<sup>67</sup>

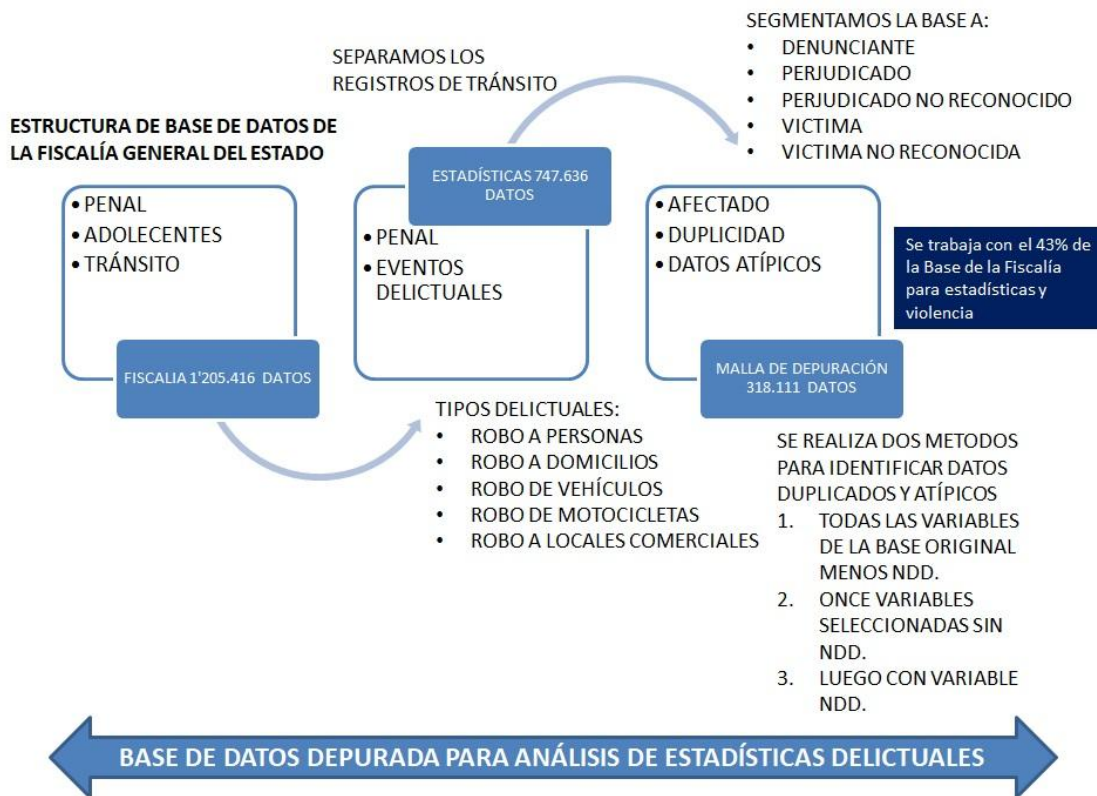
Esta mesa, conformada por representantes técnicos de las instituciones mencionadas, es responsable de generar información única y confiable a nivel cualitativo y cuantitativo. La información se entrega durante los Consejos Territoriales de Seguridad Ciudadana y se presenta al Gabinete de Seguridad y Justicia dirigido por el Presidente de la República; este gabinete se reúne periódicamente para analizar cifras a nivel general y por especialidad, así como casos de conmoción social y evaluación de la política pública de seguridad y justicia.

---

<sup>67</sup> Resolución No. 102-DIRG-2010 y Resolución No. 004-DIREJ-DIJU-NT-2016, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos



Gráfico 3.18 Proceso de revisión, validación y homologación de la información



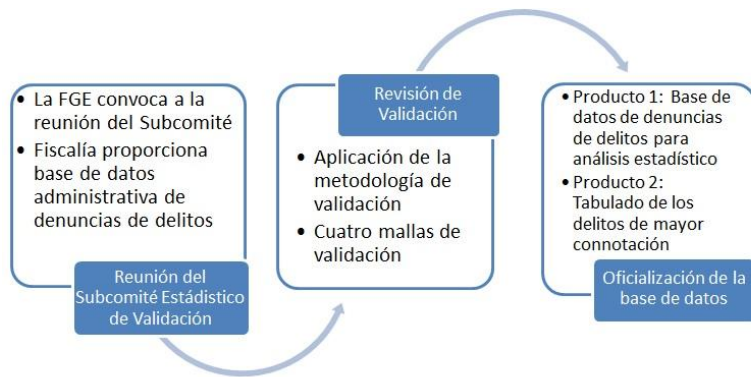
Fuente: Fiscalía General del Estado

El “*Delitoscopio*”, creado en 2012 por la Fiscalía General del Estado, constituye un sistema nacional de información delictual basado en datos de las denuncias recibidas por la Fiscalía General del Estado; esta información se encuentra debidamente georreferenciada y sirve como insumo dentro de la “*Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad Ciudadana y Justicia*”.

Hasta el año 2011, únicamente se encontraban conectados al sistema de la Fiscalía General 59 puntos de atención al usuario; desde inicios del 2016 se incrementaron a 226 puntos debidamente dotados de conexión a internet y transmisión de datos en línea (denuncias puestas por los ciudadanos).<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Fiscalía General del Estado, *Delitoscopio*, 2016

Gráfico 3.19. Validación, procesamiento y oficialización de las estadísticas delictuales

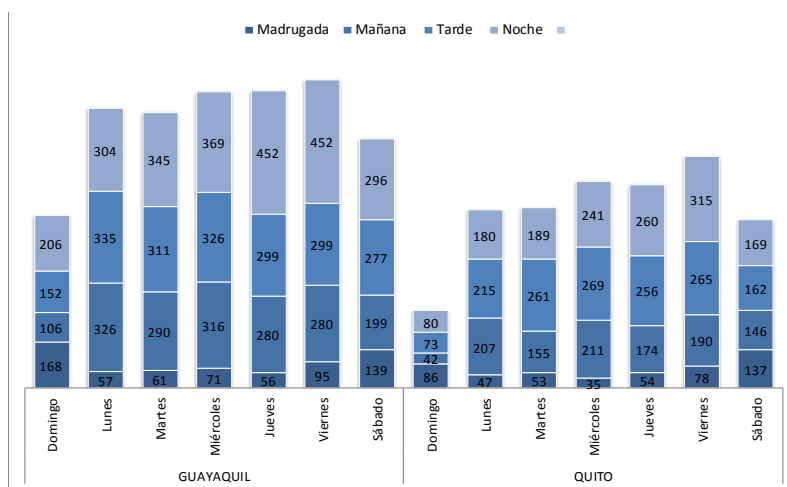


Fuente: Fiscalía General del Estado

La información generada permite analizar el comportamiento de todos los delitos en tiempo real, por horario de ocurrencia y georreferenciación (2014).

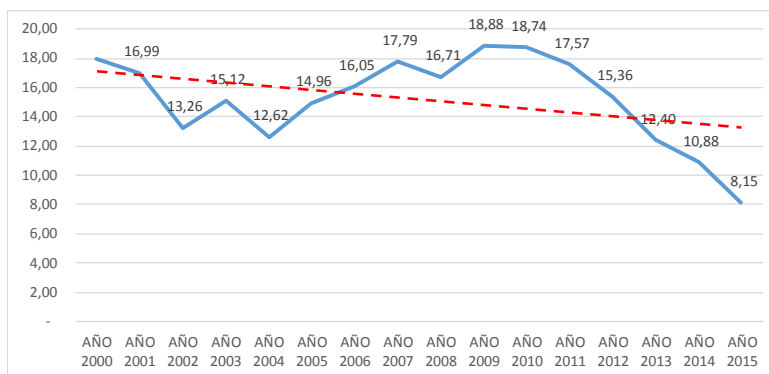
Los siguientes gráficos se exponen a manera de ejemplo con el fin de dar a conocer algunas variables que se pueden obtener de la información que genera el “*delitoscopio*”, y corresponden a: incidencia del robo a personas en dos cantones importantes del país, comportamiento de la tasa de homicidios así como georreferenciación del delito de robo en la zona de “La Mariscal” en el centro norte de Quito.

Gráfico 3.20. Robo a personas según día y horario en los cantones de Quito y Guayaquil



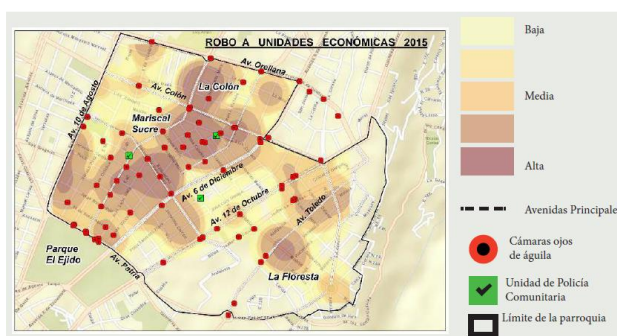
Fuente: Fiscalía General del Estado

Gráfico 3. 21. Comportamiento evolutivo de la tasa de homicidio/asesinato por cien mil habitantes



Fuente: Fiscalía General del Estado

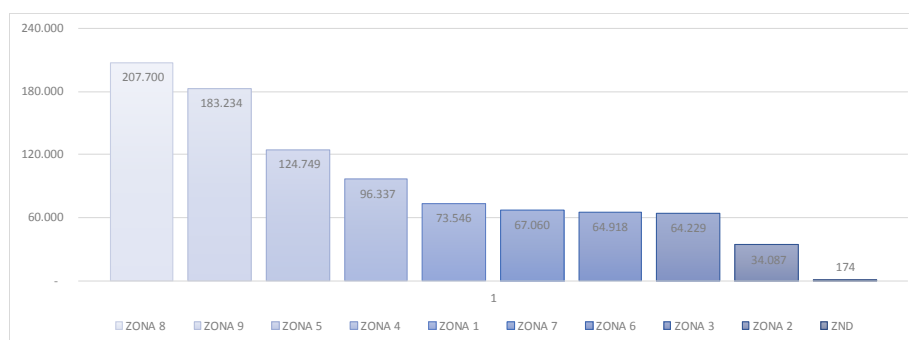
Gráfico 3. 22: Georeferenciación del delito de robo en el sector “La Mariscal” (Quito)



Fuente: Fiscalía General del Estado

La comisión está integrada por representantes técnicos del Ministerio del Interior, institución que cuenta con herramientas de información como son el sistema **“DAVID”**, administrado por el Departamento de Análisis de Información del Delito. Este sistema permite ingresar información sobre índices delincuenciales, facilitando las estrategias de seguridad para aplacar varios delitos. También es posible conocer las zonas con mayor incidencia del delito, tipo de delito y coordinar acciones con las diferentes Unidades de la Policía Nacional con el fin de prevenir y/o disminuir su incidencia. A diferencia de la información generada por la Fiscalía General en la que se procesan datos de denuncias, la Policía Nacional cuenta con datos recabados en los partes policiales; es decir, no necesariamente la información de estas dos instituciones deberá coincidir, el criterio para el análisis difiere según la necesidad de la institución y/o usuario de las cifras.

Gráfico 3.23. Incidencia de delitos por zonas (2010-2015)



Fuente: Sistema “David”- Policía Nacional

Existen además órganos responsables de difundir y analizar las cifras obtenidas de las diferentes herramientas de información. Estos se reúnen periódicamente para analizar la misma, presentarla a la ciudadanía, y también para invitar a grupos de ciudadanos para recibir sus solicitudes y gestionarlas de acuerdo a la competencia de cada institución. Entre estos están: el Consejo Sectorial de Seguridad, Consejo Territorial de Seguridad Ciudadana, Gabinete de Seguridad y Justicia, Mesa de Prevención, Atención y Protección, investigación y sanción de delitos a víctimas de trata de personas y tráfico ilegal de migrantes; Mesa para la erradicación de la Violencia de Género; Mesa para erradicar los Delitos Sexuales en el ámbito educativo, Mesa técnica de Drogas, etc.

También cada institución produce información sobre Tesoro, Autoridad y Organización de los proyectos y logros alcanzados en sus informes anuales de rendición de cuentas. El Ministerio de Finanzas comparte información sobre presupuesto asignado y utilizado por cada una de las instituciones públicas, información que está al alcance en el portal web.

Otra fuente de información criminológica y delictual son los organismos internacionales que ponen en su agenda y la de los Estados los temas de Seguridad. La Organización de las Naciones Unidas, a través de sus programas, incide en el contexto internacional; con sus departamentos especializados realiza estudios y presenta resultados de sus investigaciones, entre estos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>69</sup>: Además están la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Secretaría de Seguridad

<sup>69</sup> Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2013-2014: Seguridad Ciudadana Con Rostro Humano, 2013.

Multidimensional<sup>70</sup>, la Unión Europea con el Programa para la Cohesión Social en América Latina (EUROSOCIAL)<sup>71</sup>, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>72</sup>, entre otras.

A continuación, algunos ejemplos de información obtenidos, pertinentes al tema de esta tesis:

### **Delitos con mayor incidencia dentro del Sistema de Protección a Víctimas**

En el año 2012 la tasa de homicidios llegó al 12,4%. En cuanto al delito de trata de personas el 89% de víctimas son mujeres y el 72% son utilizadas con fines sexuales (Delitoscopio, 2016, ver Gráfico, 3.6); igualmente la encuesta de violencia de género del INEC indica que el 60% de mujeres en Ecuador ha sufrido algún tipo de violencia.<sup>73</sup>

Estudios criminológicos indican que una de las causas de los delitos son las condiciones de vida de los habitantes, pobreza y desempleo, o empleo mal remunerado (Fagan y Freeman, 1999). De acuerdo a cifras publicadas por el INEC (2012) para el mes de junio de 2016 la pobreza extrema se ubicó en el 8,57%, en el año 2014 el 12,7% de los habitantes vivían hacinados, el 7,2% son analfabetos y cuentan con menos oportunidades laborales. Para el año 2016 el índice de desempleo en Ecuador fue de 5,7%,

### **Trata de Personas**

El delito de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral ha crecido abismalmente durante los últimos años (a nivel mundial existen 21 millones de víctimas); este es un negocio lucrativo que tiene aproximadamente 99.000 millones de dólares anuales como ingresos. Las edades de las víctimas van entre los 12 y 32 años, generalmente captadas con engaño (ver Gráfico 3.7) y de estas el 89% son mujeres; para el año 2013 las denuncias por este delito se incrementaron en un 12,8%, pese a que el miedo a las amenazas que sufren las víctimas y sus familias es un factor determinante a la hora de evitar denunciar. Las víctimas de trata representan el 4,58% de casos derivados al Sistema de Protección a Víctimas. Debido a que este es un delito transnacional el mayor porcentaje de víctimas se

---

<sup>70</sup> Sitio Web: OEA; [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_multidimensional.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp)

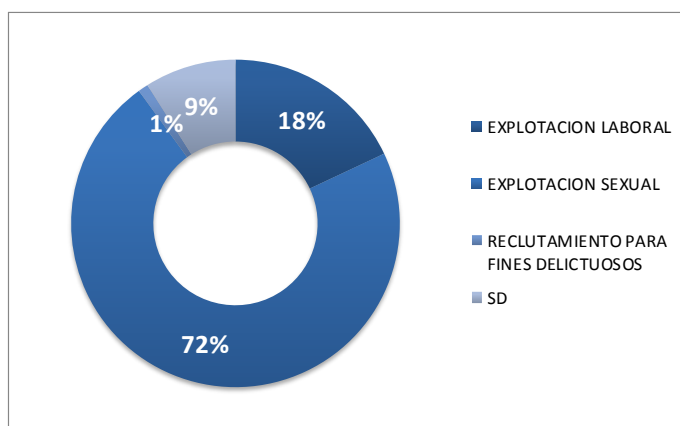
<sup>71</sup> Sitio Web: EUROSOCIAL: <http://eurosocial-ii.eu/es/area/seguridad-ciudadana>

<sup>72</sup> Consejo de Bruselas, CELAC, 2014

<sup>74</sup> “Encuesta nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres”, INEC, 2012.

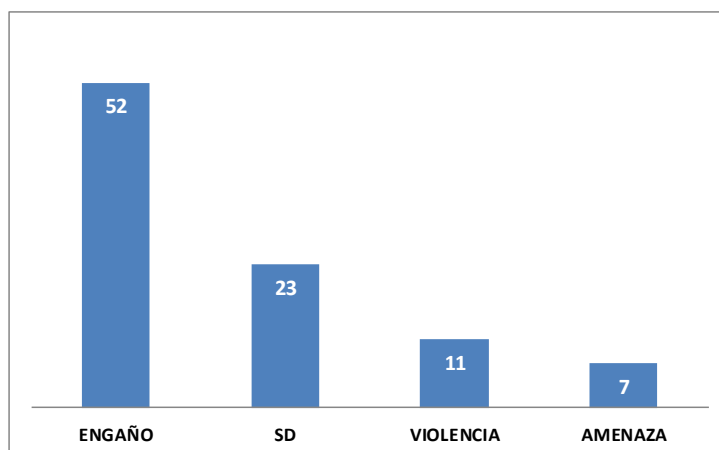
encuentran en ciudades de frontera o colindantes: Carchi, Imbabura, Sucumbíos, El Oro, Pichincha.

Gráfico 3.24. Finalidad de la trata de personas enero-julio 2014



Fuente: Fiscalía General del Estado

Gráfico 3. 25. Método utilizado para captar víctimas enero-julio 2014



Fuente: Fiscalía General del Estado

## **Femicidio**

La violencia de género es el cúmulo de conductas agresivas que generan daño físico o emocional a la víctima. La encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en el año 2012, considera para la muestra a mujeres mayores de 15 años, y los datos que arroja son los siguientes: 6 de cada 10 mujeres sufren violencia de género en Ecuador, el 90% de mujeres casadas o unidas que sufrieron violencia por parte de su pareja no se han separado, aunque el 23% se separó temporalmente y regresó con su pareja, y el 11,9% piensa separarse pero todavía no lo hace.<sup>74</sup>

Son datos que el Sistema de Protección tendría que evaluar para considerar la toma de medidas pertinentes, muchas veces urgentes.

A medida que el índice de violencia aumenta, en el caso de las mujeres de zonas rurales es incremental por la dificultad poder obtener un nivel de instrucción suficiente que les alerte sobre sus derechos, encontrándose más indefensas debido a las condiciones de vida y el juego de roles y ejercicio del poder económico de los victimarios. Los actos de violencia se cometen a las mujeres en edades entre 20 y 39 años mayormente. El problema es alarmante; según esta encuesta, 4 de cada 10 mujeres ha pensado en quitarse la vida a causa de la violencia de la que fueron objeto.

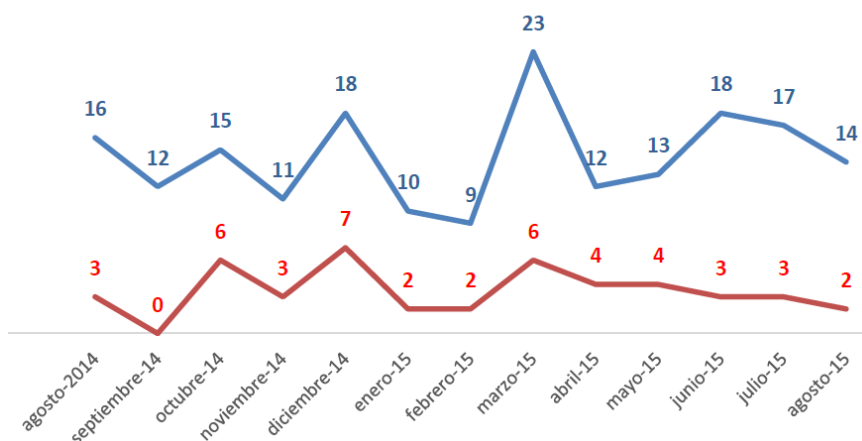
Según datos de la Fiscalía General, el 92% de víctimas de denuncias en las fiscalías de género son mujeres; hasta agosto de 2016, con la vigencia del Código Orgánico Integral Penal (2014), se receptaron 108 denuncias por femicidio; de estos, 31 tienen sentencia condenatoria. De 2014 a 2016 se presentaron 3.746 denuncias por violencia psicológica y 390 por violación. Las provincias de la costa reflejan un mayor porcentaje, siendo El Oro, Guayas, Manabí y Santo Domingo las ciudades con mayor número de casos. Este delito fue cometido por su esposo o pareja: el 48% con arma blanca, el 27% desempeñaban trabajos de servicio, el 44% fueron mujeres entre 19 y 28 años.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> “Encuesta nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres”, INEC, 2012.

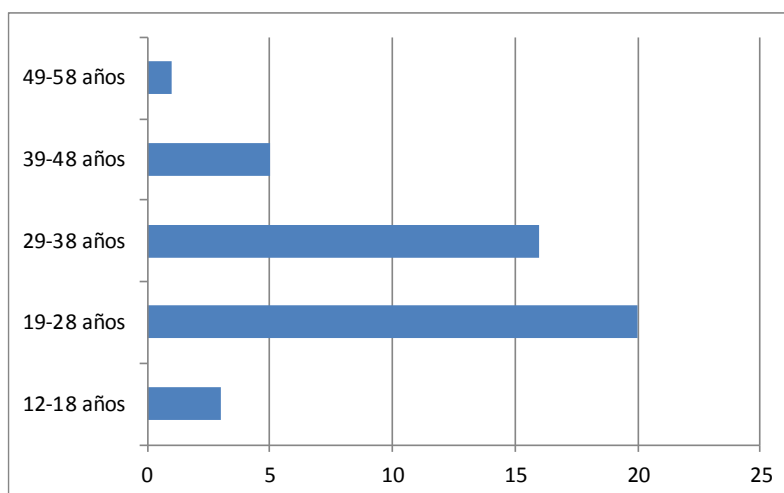
<sup>75</sup> Estudio “Femicidio”, Fiscalía General del Estado, 2016

Gráfico 3.26. Homicidios y Femicidio 2014-2015



Fuente: Fiscalía General del Estado

Gráfico 3.27. Número de femicidios por edad



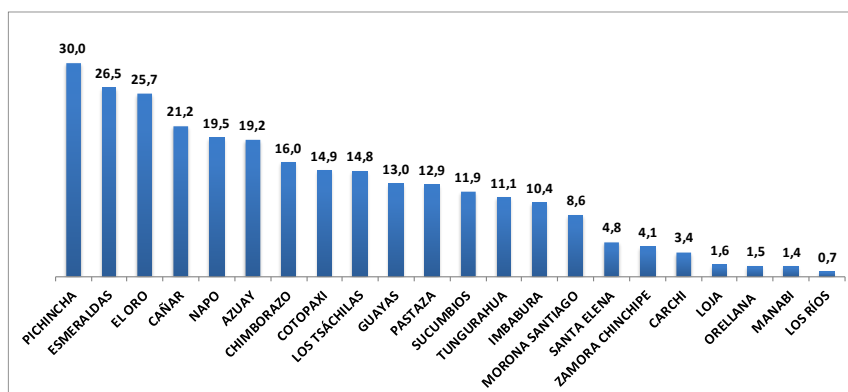
Fuente: Fiscalía General del Estado

### Violencia intrafamiliar

El 11% de los casos ingresado al SPAVT se debe a lesiones causadas por violencia intrafamiliar, este delito no es muy visible socialmente debido a que se produce en el ámbito privado, entre miembros de la familia, y por lo tanto las víctimas no lo denuncian, en varias ocasiones las víctimas retiran los cargos a sus agresores y abandonan el proceso penal. La violencia intrafamiliar es un paso hacia el femicidio u homicidio, (ver Gráfico 3.28).

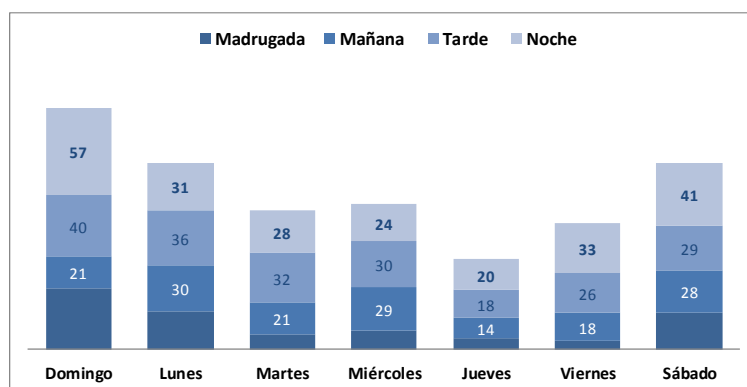


Gráfico 3.28. Tasa de lesiones de violencia intrafamiliar por 100 mil habitantes, año 2013



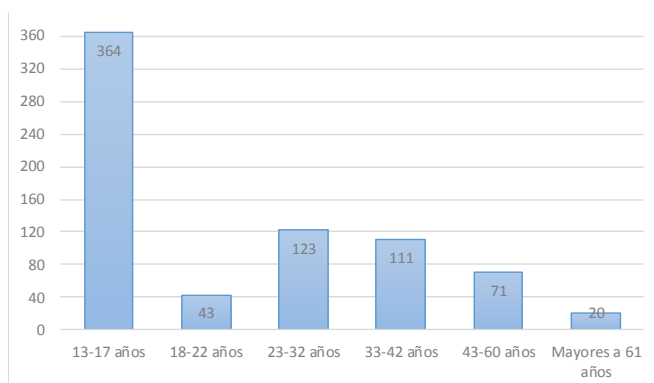
Fuente: Fiscalía General del Estado

Gráfico 3.29. Lesiones de violencia intrafamiliar según día y horario de ocurrencia, año 2014



Fuente: Fiscalía General del Estado

Gráfico 3.30. Lesiones de violencia intrafamiliar por edad de la víctima, año 2014



Fuente: Fiscalía General del Estado

## Violencia sexual: violación, acoso y abuso

La violencia sexual es otro de los delitos con mayor protección dentro del SPAVT.

Aproximadamente el 50% de los casos corresponden a delitos por violación, acoso y abuso sexual, y el 30% de casos denunciados llegan a sentencia. En estos casos el 80% de agresores pertenecen al núcleo familiar; el porcentaje restante se da entre personas también conocidas que ejercen poder sobre la víctima, como en instituciones educativas, iglesia, o trabajo. En el año 2016 existieron 114 denuncias a nivel nacional por pornografía de niños y niñas menores a 10 años, y asimismo 226 casos de violación a menores de 10 años. Las víctimas solicitan protección ya que ellas deben abandonar sus hogares y ser trasladadas a un sitio seguro.<sup>76</sup>

## Homicidio

El homicidio es uno de los delitos con mayor incidencia y alto índice de crecimiento en América Latina, según un estudio realizado por el Centro de Investigación del Crimen Organizado (“InSight Crime”). Según esta fuente, en Ecuador la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 5,6 en 2016 y se encuentra entre los 8 países con menor índice de la región. Conforme a cifras de la Fiscalía General, el 91% de estos homicidios se realizó con armas de fuego. El Sistema de Protección a Víctimas acoge al 11,29% de víctimas por este delito.

Gráfico 3.31 Tasa de homicidios en Latinoamérica y el Caribe



Fuente: InSight Crime

## Información del SPAVT (Sistema de Protección a Víctimas y Testigos)

<sup>76</sup> Fiscalía General del Estado, 2016

Aproximadamente el 1% del total de casos denunciados anualmente en la Fiscalía forman parte del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos; de estos, el 52% corresponden a delitos de violencia sexual e intrafamiliar, el 17% por asesinatos u homicidios, el 18% por intimidaciones, y el 5% son casos de crimen organizado y delincuencia transnacional.<sup>77</sup>

La información sobre las víctimas del proceso penal es generada únicamente por la Fiscalía General del Estado, un representante del Sistema forma también parte de las Mesas Interinstitucionales que el Gobierno ha creado para coordinar acciones. Información referente a protocolos y normativa del Sistema de Protección a Víctimas se encuentra disponible en medios electrónicos, publicaciones y documentos institucionales; sin embargo, la información pública no es suficiente. Entre los años 2009 y 2011 la información e instrumentos de acción del Sistema fueron todavía deficientes. Con la creación de la Dirección del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos se inicia la etapa de transición y se recopila información inicial para el diagnóstico del Sistema; dicha información sirve de base para la elaboración y aprobación de instrumentos legales como el Reglamento del Sistema así como protocolos técnicos en coordinación con Organismos Internacionales como la ONU (Organización de las Naciones Unidas).

La información obtenida –citada aquí con algunos ejemplos – destaca la dramática importancia de obtenerla para priorizar la asignación presupuestaria respectiva que permita el accionar del personal encargado de prevenirla y evitar daños ciudadanos mayores. También resalta la necesidad imperiosa del adecuado financiamiento de esta actividad.

El contexto de información estadística permite conocer la situación de la protección a víctimas dentro del proceso penal; se trata de personas y familias víctimas de femicidios, homicidios, violación, abuso y acoso sexual, violencia intrafamiliar, entre otros, que deben ser trasladadas y reubicadas en otros lugares con el fin de preservar su vida, ya que constantemente son amenazadas por los agresores.

---

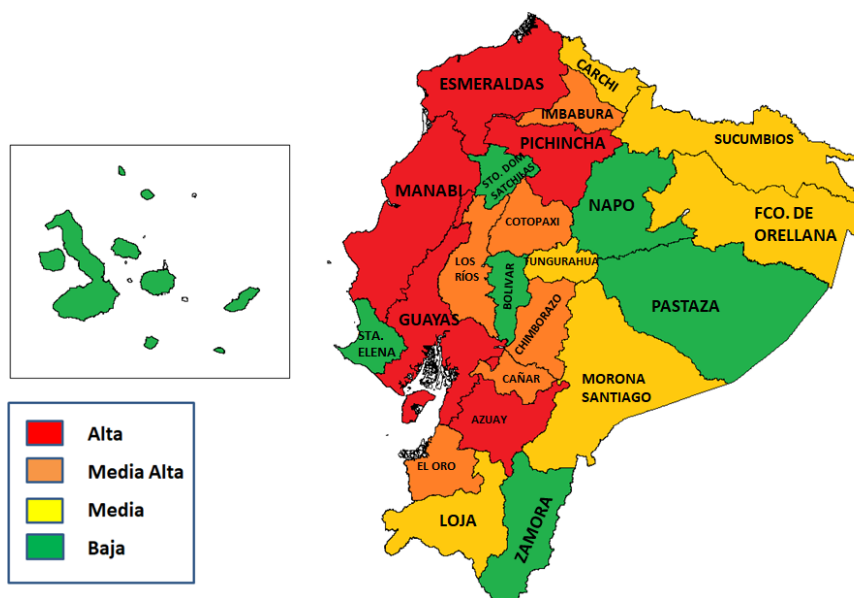
<sup>77</sup> Fiscalía General del Estado, 2016

Hasta el año 2016, el Sistema de Protección a Víctimas registró 922 casos con 2.331 usuarios; el 80% son víctimas (ver Gráfico 3.15), el 67% son mujeres, el 33% son hombres, el 4% tienen algún tipo de discapacidad.<sup>78</sup>

Las provincias con mayor número de usuarios son: Pichincha 30%, Carchi 12%, Morona Santiago 12%, Sucumbíos 12%, Esmeraldas 9% y Azuay 7%.

Por grupo etario la distribución es la siguiente: 23% corresponde a niños/niñas (hasta 11 años), el 21% adolescentes (12-18 años), 22% jóvenes (19-30 años), 31% adultos (31-64 años), y el 2% son adultos mayores. Del total de usuarios, el 6% se autodefinen como indígena, y las provincias que predominan son: Napo (23%), Pastaza (14 %) y Sucumbíos (13%). El 2% de los usuarios son extranjeros y de estos, el 84% se encuentra en situación migratoria irregular.

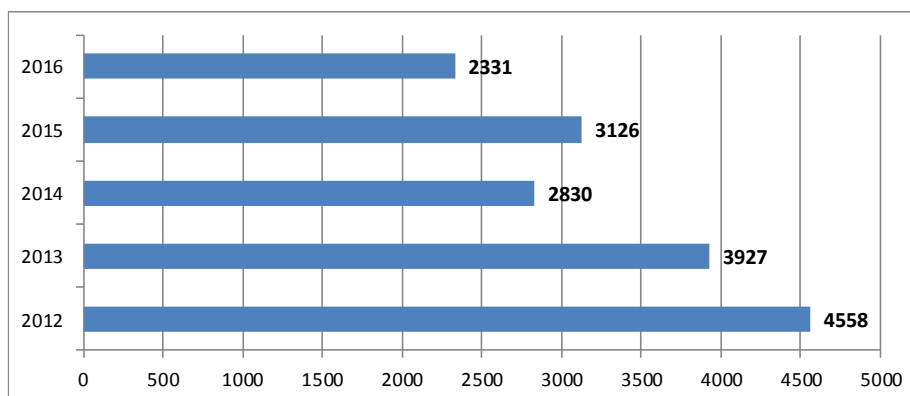
Gráfico 3.32. Mapa de calor sobre la concentración de usuarios del Sistema por provincia



Fuente: Fiscalía General del Estado, SPAVT

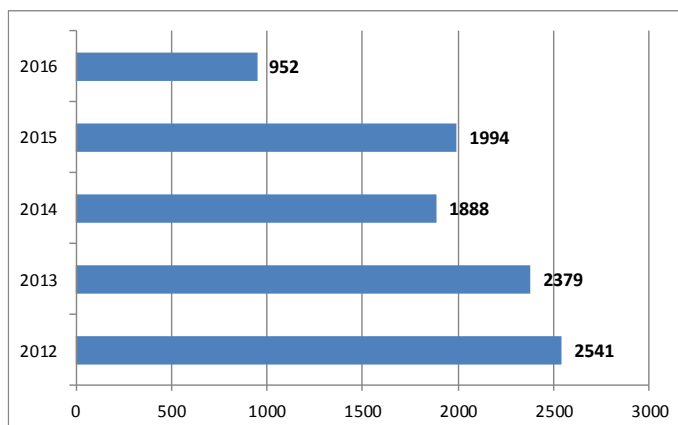
<sup>78</sup> Fiscalía General del Estado- Sistema de Protección a Víctimas, 2016

Gráfico 3. 33 Número de usuarios del Sistema (2012-2016)



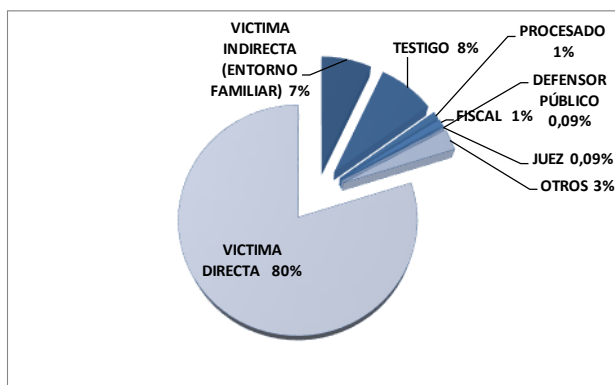
Fuente: Fiscalía General del Estado

Gráfico 3. 34. Número total de casos (2012-2016)



Fuente: Fiscalía General del Estado

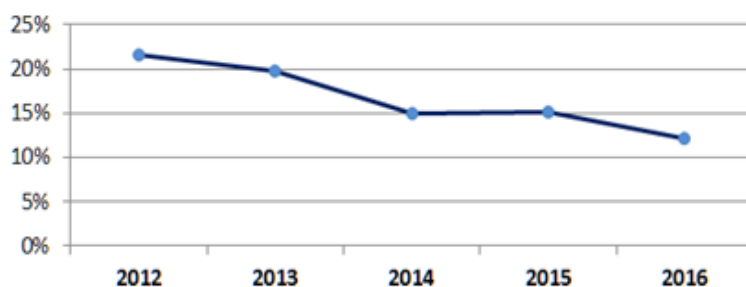
Gráfico 3. 35. Distribución de usuarios por perfil (2012-2016)



Fuente: Fiscalía General del Estado

El siguiente gráfico muestra un decrecimiento en la protección durante los últimos 3 años debido a un proceso de depuración de usuarios que se realizó, ya que varias víctimas que contaban con protección ya no estaban en situación de riesgo o concluyó el proceso judicial.

Gráfico 3.36. % de casos por año (2012-2016)



Fuente: Fiscalía General del Estado

Entre los delitos que predominan tenemos a violación con 27%, 16% abuso sexual, acoso sexual 10%, delitos contra la vida 11%, intimidación 10%, robo 6%, violencia intrafamiliar 5%, trata de personas 4%, entre otros.

Por etapa del proceso el 58,5% de casos se encuentra en investigación, el 22,80% en instrucción fiscal, el 7,7% en juicio, 1,47% de casos archivados, etc.

Las exclusiones de usuarios del Sistema se dan con base en el Reglamento vigente, así el 39% se dan de baja por extinción del riesgo inicial que justificó el ingreso.

En cuanto a protección física, la Unidad de Protección a Víctimas de la Policía Nacional es la responsable de la evaluación del riesgo físico de los usuarios del sistema, así como de la protección directa y coordinación con otras unidades de la Policía para brindar seguridad a las víctimas. Entre las actividades que realiza el grupo de protección están: informes de análisis de amenaza y riesgo, operativos o acciones de protección a fiscales, operativos de traslado a usuarios protegidos, monitoreo telefónico de los protegidos, visitas de seguridad realizadas a los usuarios, y coordinación de actividades de protección con las UPCs.<sup>79</sup> El equipo de

<sup>79</sup> Fiscalía General del Estado, Sistema de Protección a Víctimas, Unidad de Protección Policía Nacional, 2016

agentes de protección a víctimas pertenece a la unidad de policía judicial. El promedio aproximado de personas protegidas es de 5 por agente.

Una vez caracterizados los instrumentos con la información presentada en este capítulo, he identificado que el nivel de coherencia de los objetivos con los instrumentos es bajo, así como estos instrumentos no son consistentes entre sí, situando a la implementación de esta política como ineficaz.

La política se desenvuelve en un nivel de operatividad de programa con políticas y estrategias a nivel meso, también se definen requerimientos específicos para protección a Víctimas, acciones concretas de seguridad para estas víctimas. El análisis corresponde a un nivel de calibración, donde los instrumentos están generados, sin embargo es necesario ajustarlos.

### **3.2. Análisis por Seguimiento de Procesos (“process tracing”)**

El siguiente análisis permitirá establecer la relación causal entre eventos descritos en el presente capítulo, con el fin de explicar el problema de fallas de implementación en la Política Pública de Seguridad Ciudadana, dentro del caso de estudio de Protección a Víctimas.

Como se ha visto, el proceso de implementación de la Seguridad Ciudadana es complejo, su espacio de política es múltiple debido a que en ella intervienen varias agencias y programas en las dimensiones de prevención, disuasión o reacción al delito, y permite establecer estrategias para mitigar su incidencia. La Seguridad Ciudadana analizada desde el punto de vista de la Protección de Víctimas en el proceso penal es poco convencional, debido a que los objetivos de protección son personas que ya pasaron por una situación de violencia y son víctimas de amenazas e intimidación. Estas personas requieren de atención especializada dentro de las dimensiones de prevención, disuasión y reacción.

La caracterización preliminar de instrumentos mediante el modelo NATO permite rastrear de mejor manera las actividades más relevantes del proceso de política que llevaron a la falla de implementación (variable dependiente) y encontrar las causas (variable independiente) que ocasionaron estas fallas.

Con la aprobación de la nueva Constitución de la República, el Ecuador tiene varios desafíos institucionales con respecto al desarrollo y calibración de instrumentos normativos, nodales, presupuestarios y organizacionales. En el año 2008, a través de decreto ejecutivo No. 1107, se dispone la creación de una Unidad especializada adscrita al Ministerio del Interior que esté encargada de elaborar el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”, a la que se le asigna presupuesto propio y se articula su operación. En el año 2009, con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se deroga la ley de Seguridad Nacional vigente desde 1979. Esta nueva ley, en su artículo 6, dispone la creación de un Consejo de Seguridad Ciudadana que será conformado por varias instituciones afines a la política, y en el mismo año se expide el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, que señala las funciones de la Fiscalía. En concordancia con lo que el mandato constitucional dispone en el art. 282, la Fiscalía General del Estado dirigirá un Sistema de Protección a Víctimas y Testigos.

Descriptivamente la explicación se detalla en el Gráfico 3.37, de elaboración propia (también ver el anexo 7 con matriz de procesos, instrumentos y explicación de hechos de cada evento).

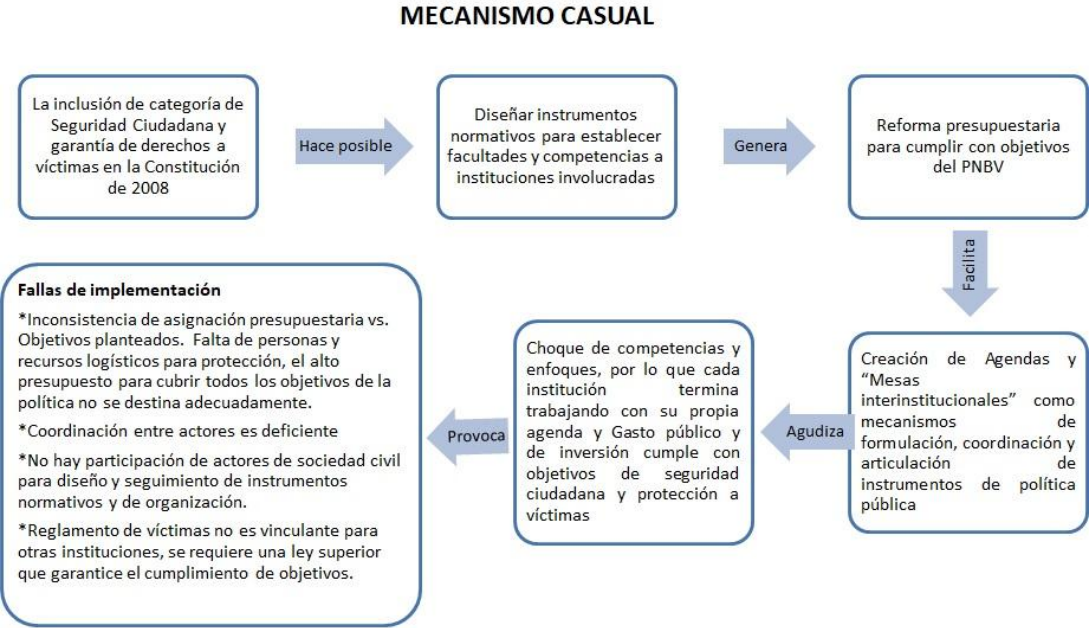
Para resumirlo: Con el objetivo de dar operatividad a la Constitución del 2008, con su categorización y derechos para víctimas,, la Fiscalía General del Estado aprueba mediante el Estatuto Orgánico por Procesos, en el año 2012, la creación de la Dirección del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, y se le asigna presupuesto propio para su funcionamiento. La formulación de todo este marco normativo facilitó la creación de instancias de coordinación interinstitucional con el fin de diseñar instrumentos a nivel operativo que permitan establecer estrategias de cumplimiento de los instrumentos de planificación nacional. Así, se crean mesas temáticas para tratar problemas de víctimas de trata, violencia de género, niñez y adolescencia, crimen organizado, entre otras. Con la asignación de recursos financieros las instituciones elaboran planes de inversión, pero estos proyectos se encaminan a aumentar la infraestructura de las instituciones, dejando de un lado proyectos que lleguen a cubrir las necesidades de cada programa y a los sujetos de la política pública de seguridad ciudadana (víctimas). La coordinación entre instituciones resulta deficiente y se discuten competencias e intereses de cada una de ellas.

Para cumplir con los objetivos dispuestos en la planificación plurianual, cada institución elabora sus planes y proyectos por separado; esto ocasiona que las acciones no sean



articuladas y no exista consistencia entre los objetivos de la política y los instrumentos. Se carece de información sobre evaluaciones de impacto y satisfacción en los servicios que se otorgan a las víctimas, así como los presupuestos no responden a sus necesidades.

Gráfico 3.37. Mecanismo Causal sobre fallas en la implementación de la política de Seguridad Ciudadana en el SPAVT



Fuente: Modelo Process Tracing

## Conclusiones

En la introducción de esta investigación postulé que existe un problema de fallas de implementación en la Política de Seguridad Ciudadana, tomando como caso de estudio el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos del Ecuador, la hipótesis trazada fue que la capacidad del Estado es limitada frente a los objetivos de política planteados, este planteamiento se confirma con este estudio mediante la aplicación del análisis de modelo NATO y Seguimiento de Procesos, así concluyo:

Como inicio es importante citar a Lagos y Dammert (2012), que resumen el verdadero problema de la protección a víctimas en el Ecuador cuando señalan que: una sociedad que no aborda las distintas formas de violencia, solo la promueve en la medida que la ignora. Las víctimas de delitos penales bordean las 3000 personas, cifra que no es “importante” en el contexto político y económico nacional, por lo tanto la atención del Estado es insuficiente.

Los objetivos de las políticas deben cumplirse: el modelo legalista actual de Estado no contempla fallas. En un Estado garantista<sup>80</sup> como el ecuatoriano que durante los últimos nueve años configuró una reforma de instrumentos de política pública en todas sus dimensiones, el incumplimiento de esos derechos puede considerarse como un grave atentado a los derechos humanos e incluso sancionarse y censurarse en tribunales y organismos internacionales. Destaco estos dos aspectos como conclusiones generales, pero importantes dentro de esta investigación.

Con la aprobación de la Constitución (2008) se establece una nueva estructura del Estado. La política de *Seguridad Ciudadana*<sup>81</sup> articula varios programas y agencias, es decir se trata de un espacio de política multinivel (Howlett 2006). Prevención, disuasión y reacción son las dimensiones en las que opera y en estas dimensiones se articula la protección a víctimas ingresadas en el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos (SPAVT). El artículo 78 de la Constitución señala que las víctimas de infracciones penales gozarán de protección ante amenazas u otras formas de intimidación, siendo la Fiscalía la institución que dirige este Sistema. Las instituciones se transforman, no solo en el ámbito jurídico, sino en lo informal,

---

<sup>80</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 66

<sup>81</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 163

se establecen nuevas formas de interacción entre instituciones. (*Neoinstitucionalismo Sociológico*).

*“La priorización de los recursos presupuestarios refleja las relaciones de poder en el interior de una sociedad”*<sup>82</sup> señala el PNBV, quizá describiendo “sin querer” lo que sucede con la implementación de la política de Seguridad Ciudadana en cuanto a la protección de víctimas de delitos penales. La Secretaría de Planificación estimó un monto aproximado de 500 millones de dólares anuales para proyectos de inversión del Ministerio del Interior (MDI); el 64% de estos recursos se destinó a infraestructura. Entre los proyectos que destacan durante los años 2014 y 2015 están *“Seguridad Ciudadana, Solidaridad Ciudadana”* y *“Construcción y mejoramiento de la infraestructura de la Escuela Superior de Policía Gral. Alberto Enriquez Gallo”*. El primer proyecto evaluó un rubro de 14 millones de dólares para capacitación a 700.000 brigadistas ciudadanos, campañas de comunicación, compra de 3 buses interactivos, y adquisición de material lúdico para formación ciudadana; en referencia al segundo proyecto, el numeral 3.1 del documento<sup>83</sup> señala que se alinea al objetivo 3 y 6 del PNBV,<sup>84</sup> a la política 2 del Plan Nacional de Seguridad Integral,<sup>85</sup> así como a los objetivos estratégicos 2 del MDI; el monto del proyecto fue de 29 millones su objetivo principal es hacer mejoras de infraestructura y servicios para los cadetes y personal de la Escuela Superior de Policía.

La inversión de la Fiscalía no difiere mucho de la del Ministerio del Interior (construcción de edificios, dotación de vehículos): estos recursos no se destinaron a mejorar las condiciones de operación del SPAVT y los avances en infraestructura y adquisición de medios logísticos no favorecieron al Sistema de Protección. Esto revela que los instrumentos de política no son consistentes entre sí, la organización de las instituciones no es consistente con el presupuesto asignado. Los instrumentos no son consistentes con los objetivos de la política, ya que el objetivo no es básicamente el crecimiento de infraestructura, sino el mejoramiento de los servicios, también entre las estrategias de la política realizar estudios de percepción de los

---

<sup>82</sup> Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p.114

<sup>83</sup> Proyecto abordado en capítulo 3, en la sección “Tesoro”

<sup>84</sup> PNBV: objetivo 3 “Mejorar la calidad de vida de la población”; objetivo 6 “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto derecho a los derechos humanos”

<sup>85</sup> Plan Nacional de Seguridad Integral, política 2: “Prever, prevenir y controlar con pertinencia territorial los fenómenos de violencia para fortalecer la convivencia pacífica”

servicios ciudadanos, no existe por lo tanto la nodalidad es inconsistente en cuanto a las necesidades de las víctimas.

La participación de otros actores públicos y de sociedad civil es nula dentro del diseño de instrumentos normativos, de presupuesto y organización de la institución policial, (Howlett 2006, 135-140). La seguridad humana es una categoría que queda en la esfera discursiva, la formulación de la política de seguridad ciudadana se da desde un enfoque “top-down” (Peters 1995), es decir con una visión estatocéntrica que no permite articular acciones con actores de la sociedad civil.

En tanto, el instrumento de información “Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad Ciudadana y Justicia”, tiene sus avances y éxitos con reconocimientos al cumplimiento de estándares internacionales en cuanto a la generación de estadísticas delictivas. Vista desde la estructura del Estado, la Comisión es un elemento de absoluto poder debido a que tiene el control sobre indicadores sensibles y de alto impacto social, criminológico y victimológico. El análisis de instrumentos de nodalidad y organización dan cuenta de que la información no es integral, no existen estudios y análisis desde el Estado con enfoque en víctimas, por lo tanto varias decisiones son erradas, como ejemplo citó el caso gasto público en proyectos de infraestructura. A todo este proceso Wildavsky lo llama “*la revisión de lo ejecutado*” (1979, 6).

Estas consideraciones permiten concluir que los objetivos no son consistentes con los instrumentos de la política de Seguridad Ciudadana y Protección a Víctimas, aunque los objetivos son claros al establecer lineamientos en cuanto a garantía de derechos, enfocando las acciones en el ser humano con el soporte de la propia Constitución, que señala que se debe priorizar la atención y protección a las “personas y grupos de atención prioritaria” (Constitución 2008, art. 35, 38.4, 45.4),<sup>86</sup> y que básicamente corresponden a personas que requieren protección especial por encontrarse en condición de vulnerabilidad. En realidad, dentro del Sistema de Protección a Víctimas todos los usuarios ya están en condición de vulnerabilidad, pero también hay varios que se encuentran en *doble* situación de vulnerabilidad tales como: 4% tienen algún tipo de discapacidad, el 23% son niños/as, 21% adolescentes, 2% adultos mayores.

---

<sup>86</sup> Art. 35: “...personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil...”

Uno de los objetivos de la protección a víctimas del proceso penal es que estas colaboren con la administración de justicia con el fin de bajar los niveles de impunidad. Este objetivo no cuenta con una estrategia que permita conocer cuál es el aporte efectivo de los usuarios del SPAVT, tampoco se conoce su nivel de satisfacción. Los objetivos no se miden, por lo tanto no se conoce el nivel de eficiencia del Sistema, así los instrumentos de la política denotan un grado de incoherencia e inconsistencia.

La coordinación y articulación del Sistema de Protección con organismos internacionales es adecuada aunque podría ser mejor; se han logrado establecer alianzas para diseño y calibración de instrumentos tales como protocolos de atención y protección a víctimas: niños víctimas de abuso sexual en el sistema educativo, víctimas de trata, violencia de género, entre otros. En este ámbito, la interrelación desde el ámbito formal y no formal de reuniones es adecuado debido a los intereses comunes.

La articulación entre actores públicos es deficiente: en temas de protección no existen los recursos logísticos necesarios para traslado de víctimas de un lugar a otro, y las redes de instituciones pugnan constantemente por ser los rectores de iniciativas. Para el caso concreto del objetivo, la coordinación de equipos de protección militar y civil no existe, de esta forma se está incumpliendo la ley, debido a la falta de consistencia entre instrumento autoridad y organización. (Reglamento del Sistema de Protección a Víctimas, art. 14), (Rayner 2009, 84-93).

Las reformas normativas han ocasionado cambios en los comportamientos de las instituciones, y los servidores públicos se adaptan a las condiciones. Sin embargo, el Estado es ineficiente para formular mecanismos de formación y especialización de servidores públicos (para nuestro caso específico, agentes policiales y administradores de justicia). Las capacitaciones sobre derechos humanos y asistencia a víctimas son dictadas por personal no experto de las propias instituciones y no se mide y evalúa los resultados de estas nuevas “reglas” en el ejercicio práctico. El enfoque antropocéntrico de la política y su fundamento en la categoría de seguridad ciudadana termina en un discurso que se deslegitima con la ineficiencia de las agencias y programas estatales. (Howlett 2002, 1-9)

Con respecto a la organización, existe un Consejo de Seguridad que se reúne periódicamente para tratar temas de seguridad ciudadana y diseñar las políticas públicas, sin embargo no se garantiza que los temas de víctimas y su protección se incorporen en las agendas debido a que el representante de la Función Judicial no es parte de este Consejo. La ley dispone la creación de un Sistema de Protección a Víctimas, el responsable de su funcionamiento es el Fiscal General del Estado, quien tampoco forma parte del diseño de políticas de seguridad y estrategias para la protección de víctimas. Aquí se identifica que la autoridad no es consistente con la organización y esto se ve reflejado en la priorización del gasto público.

La información que existe en cuanto al instrumento “tesoro” está dispersa, no es suficiente y no existe consistencia entre una y otra institución.

Para el período 2012-2016, la Fiscalía General del Estado recibió 628 millones de dólares; los recursos asignados para la protección a víctimas no llegan ni al 0.01% de participación de dicho presupuesto. El rubro de infraestructura (64%), es el que más destaca dentro de la inversión en el sector Seguridad.

En este sentido, el Ministerio del Interior asignó recursos para cumplir con compromisos presidenciales (“seguridad ciudadana”), dentro de los cuales están los siguientes: “estrategia integral de seguridad urbana y rural” e “informe de dónde es más urgente poner UPCs”.<sup>87</sup> Ninguna considera acciones concretas sobre protección a víctimas, tampoco existen estudios del impacto que estos proyectos lograron en cuanto a seguridad de los ciudadanos y atención a víctimas, que es uno de los objetivos de la política. Los objetivos no están articulados a este instrumento.

El análisis del modelo para Seguimiento de Procesos permitió determinar que los objetivos de la política de Seguridad Ciudadana enfocada a víctimas no son del todo consistentes con sus instrumentos, existe inconsistencia entre estos debido a que cada instrumento se diseña y apunta a responder necesidades puntuales de cada institución, la autoridad del Sistema de Protección a Víctimas no cuenta con el presupuesto necesario para su atención y protección, existe incoherencia en la asignación de recursos para este fin a otra institución (Ministerio del

---

<sup>87</sup> Informe de rendición de cuentas 2016, Ministerio Coordinador de la Seguridad, p. 33.

Interior) que por ley no es competente, así mismo el Consejo de Seguridad define la política pública de seguridad mas no existe representante de la Fiscalía en dicho Consejo.

## Anexos

### Anexo 1. Cooperación en Materia de Protección de Víctimas y Testigos / Medidas y programas de protección a víctimas

País	Acceso a programas de protección  Disposiciones que brinden a las víctimas y testigos el acceso a programas de protección, cuando necesitan dichos programas.	Autoridades e Instancias Responsables  Disposiciones que establecen las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.	Condiciones de Ingreso  Disposiciones que establecen las condiciones y criterio de ingreso para las víctimas y testigos a los programas de protección.	Mecanismos de Confidencialidad  Disposiciones que garanticen la confidencialidad de identidad de las víctimas o testigos, tales como la prohibición total o parcial de revelar la identidad y el paradero de las víctimas o testigos.	Medidas de Protección	Terminación  Disposiciones que establecen las razones por la terminación de la protección a las víctimas o testigos.	Derechos y Obligaciones  Disposiciones que establecen los derechos y obligaciones de las partes.	Sanciones  Disposiciones que sancionen por la vía administrativa y penal el incumplimiento de las normas y/o de las obligaciones en materia de protección.	COOPERACION INTERNACIONAL  Disposiciones que establecen mecanismos que faciliten la cooperación internacional en materia de protección de víctimas y testigos, tales como acuerdos bilaterales para la reubicación de víctimas y testigos, la asistencia técnica, el intercambio de experiencias, la capacitación, y la asistencia mutua.
					Disposiciones que establecen medidas de protección a víctimas o testigos, cuando las circunstancias así lo ameriten, tales como:  *Asignación de guardaespaldas para los mismos y sus familiares más cercanos *Cambio de domicilio (reubicación) *Cambio de identidad *Cubrimiento de los gastos que demande la subsistencia de los mismos y de sus familiares más cercanos cuando deban reubicar *El uso de enlaces por video u otras medidas de tecnología de comunicación que permita la declaración testimonial *Legislación				
Argentina	SI	SI	X	X	SI	SI	SI	X	SI
Belize	SI	SI	SI	X	SI	SI	SI	SI	SI
Bolivia	SI	SI	X	X	X	X	X	X	X
Brasil	SI	SI	X	SI	SI	SI	X	X	X
Canadá	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Chile	SI	SI	X	SI	SI	X	X	X	X
Colombia	SI	SI	X	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Costa Rica	SI	SI	X	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Ecuador	SI	SI	X	X	SI	SI	SI	X	X
El Salvador	SI	SI	X	SI	SI	SI	SI	X	SI
Estados Unidos	SI	SI	SI	X	SI	SI	SI	X	X
Guatemala	SI	SI	X	SI	SI	SI	X	SI	X
Honduras	SI	SI	SI	SI	SI	X	X	X	SI
México	SI	SI	X	SI	X	X	X	X	X
Nicaragua	SI	X	X	X	X	X	X	X	X
Perú	SI	SI	X	X	SI	X	X	X	X
República Dominicana	SI	SI	X	X	SI	X	SI	X	X
Trinidad y Tobago	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Uruguay	SI	X	X	X	SI	X	X	X	X
Venezuela	SI	SI	X	X	SI	SI	X	SI	SI

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA)

URL: [http://oas.org/es/sla/dlc/proteccion\\_testigos/legis\\_tema.asp#](http://oas.org/es/sla/dlc/proteccion_testigos/legis_tema.asp#)



## Anexo 2. Objetivos, políticas y lineamientos Plan Nacional del Buen Vivir 2012-2013,

### Objetivo 6

<b>Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos</b>	
<b>#</b>	<b>Políticas y lineamientos</b>
<b>6.1.</b>	Promover el acceso óptimo a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando las barreras económicas, geográficas y culturales
a.	Mejorar el acceso a los servicios de justicia en el territorio, mediante una desconcentración equitativa.
b.	Promover el pluralismo jurídico mediante la consolidación de la justicia indígena y de paz.
c.	Establecer una adecuada coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y ordinaria, que garantice los derechos humanos, en el marco del pluralismo jurídico.
d.	Promocionar derechos, deberes y mecanismos de acceso y operación del sistema de justicia ordinaria, constitucional y contenciosa electoral.
e.	Implementar consultorios jurídicos gratuitos, regulados por la Defensoría Pública.
f.	Fomentar la especialización de defensoras y defensores públicos, en virtud de la materia que atienden.
g.	Estimular la resolución alternativa de conflictos en la ciudadanía, a través de la mediación comunitaria.
h.	Desarrollar mecanismos de difusión de precedentes jurisprudenciales constitucionales, ordinarios y electorales.
<b>6.2.</b>	<b>Mejorar y modernizar la administración de la justicia</b>
a.	Reorganizar y optimizar el uso de recursos y la provisión de servicios eficientes.
b.	Generar mecanismos idóneos de ingreso, promoción, evaluación y régimen disciplinario en la carrera judicial y en los demás órganos de administración de justicia señalados en la Constitución.
c.	Institucionalizar y fortalecer la escuela de la función judicial para desarrollar las capacidades y potencialidades del talento humano.
d.	Diseñar e implementar un sistema de acreditación de operadores del sistema de justicia.
e.	Implementar un sistema integrado de información que articule a los actores del sistema de administración de justicia, desagregado por área geográfica, sexo, edad y etnia, para la adecuada toma de decisiones y la integridad de los procesos.
f.	Potenciar el uso de la conciliación judicial y del proceso oral.
g.	Consolidar el sistema de atención especializada para garantizar el derecho a la justicia.
<b>6.3.</b>	<b>Combatir y erradicar la impunidad</b>
a.	Articular institucionalmente los sistemas de denuncias, infracciones y violación de derechos humanos, para generar confianza en la ciudadanía.
b.	Consolidar la modernización del sistema de investigación científica criminal.
c.	Optimizar los procedimientos de coordinación interinstitucional para el esclarecimiento y la sanción de infracciones.
d.	Fortalecer el funcionamiento y la ampliación de la cobertura de las unidades de flagrancia.
e.	Mejorar la agilidad, el acceso y la transparencia de los procesos y sentencias, para evitar la revictimización de las personas.
<b>6.4.</b>	<b>Consolidar la transformación del sistema de rehabilitación social</b>
a.	Mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad y detención.
b.	Proteger los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.
c.	Implementar un modelo de atención integral homologado a nivel nacional en nuevos centros.
d.	Mejorar los sistemas de control y seguridad interna y externa en los centros de privación de libertad.
e.	Promover acciones de reinserción social para las personas puestas en libertad.

<b>6.5.</b>	<b>Prevenir y controlar la delincuencia común y organizada</b>
a.	Fortalecer la formación y profesionalización del talento humano y modernizar la infraestructura, el equipamiento y la tecnología, para mejorar el servicio y la capacidad de respuesta.
b.	Mejorar la cobertura y el acceso a los servicios de seguridad, mediante el modelo de distritos y circuitos.
c.	Coordinar estrategias interinstitucionales que permitan reducir la vulnerabilidad social, la violencia y la delincuencia en el territorio.
d.	Consolidar un sistema integral de información, para el monitoreo y el análisis de la seguridad ciudadana en el país.
e.	Fortalecer el marco normativo para la protección, el control y la sanción contra el delito, respetando los derechos humanos.
f.	Profundizar y mejorar la coordinación entre las diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno, que garanticen la aplicación, el monitoreo y la evaluación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas.
g.	Impulsar y facilitar mecanismos integrales de carácter intersectorial para prevenir y erradicar la trata y el tráfico de personas en sus dimensiones nacional y transnacional.
h.	Fortalecer los organismos del sistema nacional de inteligencia para prevenir, identificar, neutralizar y controlar amenazas, riesgos, vulnerabilidades y actividades ilegales de la delincuencia transnacional común y organizada.
i.	Optimizar el sistema de control de armas de fuego en el país.
j.	Erradicar la comercialización de bienes robados.
k.	Promover y consolidar la integración y la cooperación internacional para la lucha contra el delito transnacional.
l.	Promover la vigilancia ciudadana y la investigación para prevenir la conformación de grupos organizados que atenten contra la seguridad y la vida de la población.
<b>6.6.</b>	<b>Mejorar la seguridad vial</b>
a.	Fortalecer mecanismos de control para la prevención, la protección y la regulación, para disminuir los accidentes de tránsito terrestre, marítimo, fluvial y aéreo.
b.	Potenciar la infraestructura y la tecnología vial y portuaria, para disminuir los índices de inseguridad vial.
c.	Incrementar y mejorar la seguridad en el transporte público, con énfasis en los medios masivos.
d.	Promover campañas culturales y educativas de seguridad vial, con énfasis en el respeto al peatón y los ciclistas y la movilidad sostenible.
e.	Mejorar la coordinación interinstitucional en seguridad vial, dentro de los territorios.
f.	Consolidar un sistema de información integrado, para el monitoreo y el análisis de la seguridad vial en el país.
<b>6.7.</b>	<b>Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas</b>
a.	Fortalecer y promover un sistema integral de protección especial, que de manera intersectorial garantice la prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género, con pertinencia territorial, cultural, etaria y de género.
b.	Desarrollar e implementar acciones institucionales e intersectoriales para la transformación de los patrones socioculturales que naturalizan y reproducen la violencia de género en los ámbitos públicos y privados.
c.	Capacitar y especializar el talento humano en las instituciones públicas, para el adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género.
d.	Crear el subsistema integral de información de vulneración de derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), en donde se fortalezca y promueva la gestión de conocimiento que genere investigaciones, registros administrativos y estadísticas sobre violencia de género.

**Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir**

### Anexo 3. Objetivos , Políticas y Estrategias, Plan Nacional de Seguridad Integral

OBJETIVO		POLÍTICA	ESTRATEGIAS		
1	PREVENIR, COMBATIR Y CONTROLAR LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA EN LA SOCIEDAD	1 Mejorar la efectividad del Sistema de Justicia para disminuir el crimen organizado, la delincuencia común y la impunidad.	1	Implementar a nivel nacional un sistema interinstitucional para enfrentar el crimen organizado.	
			2	Implementar programas y sistemas de información psicosocial que permitan optimizar la eficacia y oportunidad de las acciones de prevención del delito.	
			3	Proponer las reformas necesarias que propicien la transformación integral de la justicia, mediante estrategias transversales de mejoramiento del acceso, cobertura y los servicios que prestan las instituciones del Sector.	
			4	Generar el marco legal para prevenir y sancionar los actos de corrupción cometidos por servidores del sistema de justicia y policía	
			5	Potenciar los niveles de efectividad de la institución policial para la prevención y control del delito.	
			6	Impulsar acciones especializadas a nivel local y con apoyo de la cooperación internacional, para la lucha contra el crimen organizado	
			7	Desarrollar procesos ágiles, oportunos y seguros de denuncia.	
		2	Impulsar la transversalidad de los derechos humanos en el Estado.	8	Promover mecanismos de atención inmediata a las víctimas.
				9	Fortalecer los programas de protección, asistencia y reparación a personas a quienes se ha vulnerado sus derechos humanos.
				10	Promoveer una cultura ciudadana de exigibilidad de derechos humanos.
		3	Consolidar un sistema de rehabilitación que contribuya a la reinserción social, potenciando su rol preventivo, en el marco de los derechos humanos.	11	Generar mecanismos para la regulación del libre ejercicio de cultos.
				12	Profesionalizar el modelo de atención integral penitenciario.
		4	Generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana.	13	Impulsar proyectos que promuevan la rehabilitación integral de las personas privadas de la libertad.
				14	Fortalecer a la Policía Nacional.
				15	Apoyar los procesos de organización barrial para la seguridad ciudadana.
				16	Fortalecer los vínculos entre policías y ciudadanos.
				17	Fortalecer la cooperación interinstitucional para un mejor control de armas.
		5	Reducir la accidentabilidad y mortalidad en las vías del país.	18	Regular la participación de Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana, en apoyo a la Policía Nacional.
				19	Fortalecer la cultura de seguridad vial.
				20	Fortalecer la institucionalidad asociada a la seguridad vial.

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral

OBJETIVO		POLÍTICA		ESTRATEGIAS	
2	GARANTIZAR LA SOBERANÍA Y LA INTEGRIDAD TERRITORIAL, LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y CONTRIBUIR AL DESARROLLO NACIONAL	6	Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas y operativas de la Defensa en todos los niveles y ámbitos de la sociedad	21	Mejorar las capacidades estratégicas conjuntas de Fuerzas Armadas.
				22	Desarrollar la industria nacional de la defensa.
				23	Incorporar al Ecuador a la legislación marítima internacional.
				24	Transparentar los gastos de defensa, de acuerdo con la metodología aprobada por el Consejo Sudamericano de Defensa.
				25	Impulsar e implementar instrumentos de cooperación internacional en materia de seguridad y defensa.
				26	Fomentar una cultura de seguridad y defensa en todos los niveles y ámbitos de la sociedad.
				27	Desarrollar una capacidad de coordinación con otros Ministerios en el nivel de la Defensa.
				28	Mejorar las relaciones entre civiles y militares.
				29	Generar mesas de diálogo entre los estamentos militares y los actores políticos para fortalecer los mecanismos de defensa en el Ecuador.
				30	Proteger los recursos estratégicos del Estado.
		7	Fomentar el bilateralismo y multilateralismo para la integración del Ecuador con América Latina, el Caribe y la comunidad internacional, fundamentada en una cultura de paz	31	Diversificar la apertura de relaciones con otros Estados para promover una cultura de paz a nivel internacional.
				32	Fortalecer la participación del Ecuador en los diversos organismos en la UNASUR y en otros que sean relevantes para los intereses del Ecuador.
				33	Aplicar los instrumentos que materialicen las medidas de fomento de confianza mutua en seguridad en el marco binacional.
				34	Fortalecer los mecanismos de atención y servicios que permitan garantizar la protección e inclusión de los migrantes.

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral

OBJETIVO		POLÍTICA		ESTRATEGIAS	
3	FORTALECER LA PRESENCIA DEL ESTADO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, ESPECIALMENTE EN FRONTERAS Y EN ZONAS DE ALTA PELIGROSIDAD, PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN	8	Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.	35	Impulsar proyectos de desarrollo en zonas de frontera.
				36	Captar mayores recursos de cooperación internacional para el desarrollo de la población fronteriza.
				37	Ampliar la cobertura y acceso a servicios públicos y programas que permitan la satisfacción de las necesidades básicas en la franja fronteriza.
				38	Fortalecer los mecanismos de vigilancia y control en fronteras, puertos y aeropuertos.
				39	Mejorar la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de programas y proyectos en frontera.
				40	Incrementar la presencia militar, policial y judicial en las fronteras.
				41	Fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas en la frontera.
				42	Modernizar los sistemas de vigilancia, control y respuesta en las fronteras.
4	REDUCIR LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS, COLECTIVIDAD Y LA NATURALEZA FRENTE A LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LOS DESASTRES DE ORIGEN NATURAL Y/O ANTRÓPICOS	9	Prevenir y enfrentar los desastres de origen natural y/o antrópicos.	43	Implementar programas de sensibilización y orientación en materia de gestión de riesgos en el sector educativo, comunitario e instituciones.
				44	Generar programas de especialización de cuarto nivel en gestión de riesgos.
				45	Implementar sistema nacional de alertas tempranas en Gestión de Riesgos.
				46	Incorporar los efectos del cambio climático en la planificación y Gestión de Riesgos.
				47	Desarrollar una cultura ciudadana e institucional de Gestión de Riesgos.
				48	Fomentar la articulación de instituciones técnicas-científicas presentes en el Territorio Nacional para el análisis de amenazas.
				49	Agrupar las instituciones de desarrollo públicas y privadas para reducir las vulnerabilidades.
				50	Realizar y coordinar acciones necesarias para recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.
		10	Disminuir los efectos negativos causados por las amenazas ambientales.	51	Impulsar un efectivo control de los delitos ambientales.

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral



OBJETIVO		POLÍTICA		ESTRATEGIAS	
5	IMPULSAR LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y LA TECNOLOGÍA PARA LA SEGURIDAD	11	Desarrollar y aplicar la tecnología y el conocimiento científico para prevenir, combatir y reducir los riesgos y amenazas a la seguridad integral	52	Consolidar un sistema unificado de información sobre seguridad integral para optimizar la capacidad de respuesta de los organismos que forman parte del sector.
				53	Desarrollar la industria nacional de la defensa
				54	Desarrollar un sistema integrado de investigación científica y tecnológica en el ámbito de la seguridad integral, para reducir la dependencia tecnológica.
				55	Promover la capacitación del talento humano en áreas de investigación científica relacionadas con la seguridad integral.
				56	Desarrollar programas de investigación científica para fortalecer las capacidades del sector seguridad.
				57	Incrementar la transferencia tecnológica en áreas de la seguridad y la defensa.
6	PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA PACÍFICA	12	Fomentar la legitimidad democrática	58	Promover la cultura de la seguridad articulada con los procesos y mecanismos de legitimación del sistema democrático.
				59	Impulsar procesos educativos de la población en temas de seguridad.
				60	Crear instancias de capacitación familiar y comunitaria para la resolución pacífica de conflictos.
				61	Generar un flujo permanente y oportuno de información y sistemas de alertas tempranas para evitar la desestabilización del régimen democrático.
		13	Promover la institucionalidad democrática del Estado ecuatoriano	62	Consolidar una visión estratégica y doctrinaria de la seguridad que contribuya con el rediseño institucional del Estado.
				63	Fortalecer la relación con los gobiernos autónomos descentralizados en materia de seguridad.
				64	Establecer modelos de gestión, regulación y control de la seguridad.
				65	Promover mecanismos de control de la corrupción.
		14	Fortalecer la participación y la inclusión ciudadana	66	Contribuir a la construcción del estado plurinacional e intercultural desde el impulso de las acciones coordinadas en planes y programas de seguridad.
				67	Fortalecer mecanismos de control y veedurías ciudadanas para lograr la seguridad integral.
68	Generar mecanismo para la reducción de discriminación hacia familias no tradicionales.				
69	Mejorar la participación de las mujeres en todos los esfuerzos para la promoción de la paz y la seguridad.				

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral

## Anexo 4. Rubros planificados para inversión pública, Consejo Seguridad

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA 2013 - 2017							
CONSEJO SECTORIAL	ENTIDAD	PAI 2013	2014 INDICATIVO	2015 INDICATIVO	2016 INDICATIVO	2017 INDICATIVO	TOTAL 2013 - 2017
SEGURIDAD	EMPRESA PUBLICA DE PARQUES NATURALES Y ESPACIOS PUBLICOS EP	64.092.295	1	1	1	1	64.092.299
	INSTITUTO NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGETICA Y ENERGIAS RENOVABLES	1.723.750	22.500	32.750	38.950	117.900	1.955.850
	INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION GEOLOGICO MINERO METALURGICO	6.644.695	10.421.376	8.288.741	2.118.283	512.119	27.985.216
	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGLA RENOVABLE	1.690.122.715	1.673.075.717	1.246.622.912	1.284.486.672	1.338.697.062	7.233.005.079
	MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	363.970	-	-	-	-	363.970
	MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION	55.741.618	572.947.336	205.308.152	125.633.222	92.399.948	1.052.030.276
	MINISTERIO DEL AMBIENTE	59.556.536	45.076.301	31.753.939	28.690.723	28.987.503	194.065.001
	SECRETARIA DE HIDROCARBUROS SH	4.789.493	638.505	554.693	552.056	776.758	7.311.505
	SECRETARIA NACIONAL DEL AGUA	525.856.067	353.903.574	234.242.020	120.803.061	87.461.471	1.322.266.193
	AGENCIA NACIONAL DE REGULACION Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL	-	-	-	-	-	-
	CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICOS	623.004	-	-	-	-	623.004
	INSTITUTO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES E INVERSIONES EXTRANJERAS	6.795.641	1.755.767	3.425.822	7.821.766	15.643.532	35.442.529
	INSTITUTO ECUATORIANO DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA -INAMHI	15.870.197	-	-	-	-	15.870.197
	INSTITUTO ESPACIAL ECUATORIANO	3.040.274	4.667.187	4.563.472	5.488.039	609.782	18.368.753
	INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR	2.108.800	-	-	-	-	2.108.800
	MINISTERIO DE COORDINACION DE SEGURIDAD	101.510.697	177.261.861	7.271.396	6.082.837	5.350.847	297.477.638
	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	179.422.882	181.978.791	191.955.741	164.993.294	108.873.742	827.224.450
	MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS	127.130.302	434.844.490	143.275.830	40.559.731	11.187.718	756.998.071
	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMERCIO E INTEGRACION	50.109.876	794.117	664.435	664.288	938.667	53.171.383

Anexo 5. Planes y Programa, Ministerio del Interior, 2106, LOTAIP



Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP								
k) Planes y programas de la institución en ejecución								
Plan Estratégico Institucional				<a href="http://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/PLAN-ESTRATEGICO-MDI.pdf">http://www.ministeriodelinterior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/PLAN-ESTRATEGICO-MDI.pdf</a>				
Plan Operativo Anual - POA y sus reformas aprobadas				<a href="#">Plan Operativo Anual - POA y sus reformas aprobadas</a>				
Plan Anual de Inversiones (PAI)				<a href="#">Plan Anual de Inversiones (PAI)</a>				
Tipo (Programa, proyecto)	Nombre del programa, proyecto	Objetivos estratégicos	Metas	Montos presupuestados programados	Fecha de inicio	Fecha de culminación	Estado actual de avance por proyecto (link para descargar el documento)	Link para descargar el documento completo del proyecto aprobado por la SENPLADES
PROYECTO	PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA-FORTALECIMIENTO DE LA EFICACIA POLICIAL MEDIANTE MEJORAS EN LA GESTIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN CRIMINOLÓGICA.	Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana a través de servicios desconcentrados de calidad en la prevención y respuesta integral frente a la violencia y cometimiento de delitos, combatiendo el crimen organizado y la delincuencia.	Reducir la tasa de homicidios a 5 muertes por cada 100.000 habitantes. Reducir la tasa de homicidios (asesinatos) a mujeres a 2 muertes por cada 100.000 mujeres. Reducir el 6% de robos a personas al 2017. Reducir el 15.1% de robos a carros al 2017.	3.745.279,59	01/01/2012	31/12/2017	<a href="#">Avanza Noviembre</a>	<a href="#">Link</a>
PROYECTO	REPOTENCIALIZACIÓN DEL INSTITUTO SUPERIOR TECNOLÓGICO DE LA POLICIA NACIONAL CON LA CREACIÓN DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE DETECTIVES Y CIENCIAS FORENSES	Reducir las condiciones sociales, institucionales y culturales que generan violencia y cometimiento de infracciones (delito y contravenciones) para garantizar la convivencia pacífica como instrumento de consolidación democrática.	Incrementar al 80% la confianza en la Policía Nacional, al 2017.	402.939,00	01/01/2012	31/12/2016	<a href="#">Avanza Noviembre</a>	<a href="#">Link</a>
PROYECTO	VIVIENDA FISCAL PARA LA POLICIA NACIONAL	Reducir las condiciones sociales, institucionales y culturales que generan violencia y cometimiento de infracciones (delito y contravenciones) para garantizar la convivencia pacífica como instrumento de consolidación democrática.	Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.	2.200.000,00	01/01/2015	31/12/2020	<a href="#">Avanza Noviembre</a>	<a href="#">Link</a>
PROYECTO	DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN DISTRITOS Y CIRCUITOS	Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana a través de servicios desconcentrados de calidad en la prevención y respuesta integral frente a la violencia y cometimiento de delitos, combatiendo el crimen organizado y la delincuencia.	-Homicidios/asesinatos: reducción del 10% de delitos. -Robo a personas: reducción del 15% de delitos. -Robo a Domicilio: reducción del 17% de delitos. -Asalto a Local Comercial: reducción del 15% de delitos. -Asalto a carretera: reducción del 15% de delitos. -Robo/Asalto Carros: reducción del 16% de delitos. -Robo/Asalto Motos: reducción del 16% de delitos. Reducir la tasa de homicidios a 5 muertes por cada 100.000 habitantes. Reducir la tasa de homicidios (asesinatos) a mujeres a 2 muertes por cada 100.000 mujeres. Reducir el 6% de robos a personas al 2017. Reducir el 15.1% de robos a carros al 2017.	54.174.793,23	01/01/2012	31/12/2017	<a href="#">Avanza Noviembre</a>	<a href="#">Link</a>
PROYECTO	ADQUISICION DE LABORATORIOS CRIMINALISTICA	Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana a través de servicios desconcentrados de calidad en la prevención y respuesta integral frente a la violencia y cometimiento de delitos, combatiendo el crimen organizado y la delincuencia.	-Homicidios/asesinatos: reducción del 10% de delitos. -Robo a personas: reducción del 15% de delitos. -Robo a Domicilio: reducción del 17% de delitos. -Asalto a Local Comercial: reducción del 15% de delitos. -Asalto a carretera: reducción del 15% de delitos. -Robo/Asalto Carros: reducción del 16% de delitos. -Robo/Asalto Motos: reducción del 16% de delitos. Reducir la tasa de homicidios a 5 muertes por cada 100.000 habitantes. Reducir la tasa de homicidios (asesinatos) a mujeres a 2 muertes por cada 100.000 mujeres. Reducir el 6% de robos a personas al 2017. Reducir el 15.1% de robos a carros al 2017.	3.481.847,97	01/10/2014	30/05/2016	<a href="#">Avanza Noviembre</a>	<a href="#">Link</a>
TOTAL PLANES Y PROGRAMAS EN EJECUCIÓN				64.004.859,79				
FECHA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:						31/12/2016		



## Anexo 7. Matriz de instrumentos NATO

Información (Nodality)	Autoridad (Authority)	Tesoro (Treasure)	Organización (Organización)
Informes estadísticos de la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad Ciudadana y Justicia.	Constitución de la República del Ecuador Art. 1; 44; 45; 46; 66; 78; 198; 195 y 393		
Consejo Sectorial de Seguridad informes sobre seguridad ciudadana	Objetivo 6 del Plan Nacional del Buen Vivir.		Ministerio Coordinador de Seguridad.
Departamento de Análisis de Información del Delito (DADI)-Sistema David, información generada por estas agencias	Código Orgánico de la Función Judicial Art. 282	Presupuesto Policía Nacional Unidad de Seguridad Ciudadana 2012-2016	Ministerio del Interior.
Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral (CEASI), información estadística de la agencia.	Código Orgánico Integral Penal.	Presupuesto Fiscalía General del Estado 2012-2016	Policía Nacional.
Informes estadísticos Delitoscopio Fiscalía General del Estado	Ley de Seguridad Pública y del Estado. Art. 6; 9	Presupuesto Ministerio Coordinador de Seguridad 2012-2016	Consejo de la Judicatura
Informes de labores Ministerio Coordinador de Seguridad, MDI, FGE	Plan Nacional de Seguridad Integral.	Presupuesto Ministerio del Interior 2012-2016	Fiscalía General del Estado
Publicaciones de instituciones estatales y no estatales	Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019.	Presupuesto Ecu-911 2012-2016	Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.
“Manual de proceso de gestión policial preventiva comunitaria”	Plan Estratégico de la Fiscalía General del Estado 2013-2017.	Proyectos de inversión nombre d elos proyectos de inversión	Gobiernos Autónomos Descentralizados.
“Manual de procesos de gestión de atención y patrullaje policial”,	Estatuto Orgánico por Procesos Fiscalía General del Estado.		Consejo de Seguridad Ciudadana presidido
Informes presentados durante el Consejo territorial de Seguridad Ciudadana	Plan Estratégico ECU-911.		
	Plan Nacional de erradicación de la violencia contra la mujer		

## Anexo 8. Explicación mecanismo causal

No.	Evento	Instrumento que predomina	Desarrollo
1	La inclusión de categoría de Seguridad Ciudadana y garantía de derechos a víctimas en la Constitución de 2008	AUTORIDAD	Agendas de seguridad ciudadana OEA, ONU (globalización y nuevos modelos de gobernanza) Se incorpora la categoría de Seguridad Humana (art. 393) Se establece nueva administración descentralizada y desconcentrada, el territorio para mejor administración se divide en zonas, subzonas, distritos y circuitos Garantiza a las víctimas la protección de amenazas e intimidación (art. 78) Se establecerá un Sistema de protección a víctimas (art.78)
2	Diseñar instrumentos normativos para establecer facultades y competencias de instituciones responsables de política de seguridad y protección a víctimas del proceso penal	AUTORIDAD ORGANIZACIÓN	Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009 deroga la Ley de Seguridad Nacional (1979) Consejo de Seguridad Ciudadana presidido por el Presidente de la República como instrumento de formulación de política pública(art. 6, Ley de Seguridad Pública y del Estado) Se crea la Unidad de ejecución especializada adscrita al Ministerio del Interior, encargada de elaborar el "Plan Nacional de Seguridad Ciudadana", Decreto No. 1107, 2008 Planificación Plurianual como instrumento vinculante para la política pública nacional, (2008-20012; 2013-2017) Se establecen objetivos de la política pública de seguridad ciudadana así como políticas y estrategias en el Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011 Se explide un nuevo Código Orgánico de la Función Judicial en 2009, señala las funciones de la Fiscalía de dirigir, organizar y articular el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, art.282
3	Reforma presupuestaria para cumplir con objetivos del PNBV- TESORO	TESORO ORGANIZACIÓN	Ministerio de finanzas actualiza catálogos de consejo sectorial e instituciones operativas desconcentradas, conforme a disposiciones constitucionales y nueva estructura del Estado SE incluye la planificación para asignación de recursos para proyectos de inversión alineados a los objetivos del PNBV. (2003-2017) Con la creación del Sistema de protección a víctimas se asigna una partida propia para la Dirección Nacional (Fiscalía General del Estado), 2012
4	Creación de "Mesas interinstitucionales" como mecanismos de coordinación y articulación de instrumentos que permitan operativizar la política pública - ORGANIZACIÓN	ORGANIZACIÓN INFORMACIÓN	Articulación de mesas por programas y por agencias para elaboración de instrumentos operativos. Aprobación del nuevo Reglamento para la protección de víctimas en 2014, sustituye al Reglamento de 2002. Con la articulación y cooperación internacional se diseñan protocolos de atención y protección a víctimas (violencia de género, femicidio, delitos sexuales en sistema educativo, trata de personas, entre otros.) Se trabaja en la calibración de instrumentos existentes HOMologación y análisis de estadísticas institucionales, la "Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Seguridad Ciudadana y Justicia", 2010
5	Choque de competencias y enfoques, por lo que cada institución termina trabajando con su propia agenda y el Gasto público y de inversión no articula objetivos comunes de política de seguridad y protección a víctimas ORGANIZACIÓN-TESORO	ORGANIZACIÓN	Nivel operativo de coordinación desgastado Pugna entre instituciones por asignación presupuestaria para financiamiento de proyectos No se cumple con la garantía de derechos a los grupos de atención prioritaria, entre estas personas en situación de riesgo, víctimas de violencia doméstica, y sexual, maltrato infantil, Constitución art. 35.
6	<b>Fallas de implementación</b>  *Inconistencia de asignación presupuestaria vs. objetivos planteados. Falta de personas y recursos logísticos para protección, el alto presupuesto para cubrir todos los objetivos de la política no se destina adecuadamente  *Coordinación entre actores es deficiente  *No hay participación de actores de sociedad civil para diseño y seguimiento de instrumentos normativos y de organización.  *Reglamento de víctimas no es vinculante para otras instituciones, se requiere una ley superior que garantice el cumplimiento de objetivos  *No existe información de impacto de la política de seguridad en cuanto a protección a víctimas.	NATO	Los proyectos de inversión del Ministerio del Interior para cumplimiento de objetivos de seguridad ciudadana no consideran todas las agencias (Sistema de protección a víctimas) se enfocan en prevención y operativos de reacción Tanto los proyectos de inversión de Fiscalía como de Ministerio del Interior priorizan proyectos de infraestructura (64%) que no impactan en el servicio a usuarios de víctimas. Los recursos logísticos adquiridos por la Policía Nacional no son asignados a la unidad de protección a víctimas de la policía judicial Capacitación especializada en tratamiento y protección a víctimas insuficiente, tanto a personal de Policía como de Fiscalía. Fiscalía no coordina y articula la creación de las unidades de protección de Fuerzas Armadas y cuerpo civil, el reglamento no se cumple

## **Abreviaturas**

CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

FGE: Fiscalía General del Estado

MDI: Ministerio del Interior

OEA: Organización de Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAI: Plan Anual de Inversiones

PGE: Presupuesto General del Estado

PNSI: Plan Nacional de Seguridad Interna

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POLCO: Policía Comunitaria

SPAVT: Sistema de Protección a Víctimas y Testigos

## Lista de referencias

- Aguilar, L. 1993. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo editorial.
- Aguilar, L. 2009. *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*. México.
- Ávila, Ramiro. 2011. *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Ávila, Ramiro. 2009. *Derechos humanos, democracia y emancipación*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala.
- Avila, Ramiro. 2011. *El neoconstitucionalismo transformador. El estado de derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala.
- Beach & Pedersen. 2011. *What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations*. Dinamarca: University of Aarhus
- Benz, Arthur. 2010. *El Estado moderno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, Constitucionales.
- Buvinic, Mayra; Morrison, Andrew; Orlando, María Beatriz. 2005. *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe, Papeles de Población*, vol. 1, Toluca, México Universidad Autónoma del Estado de México.
- Carrión, Fernando. 2002. *La violencia en América Latina y el Caribe. En "Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?"* Editor Carrión, Fernando. Quito. FLACSO – Sede Ecuador – Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud.
- Cerrillo, Agustí. 2005. *La Gobernanza hoy: Introducción*, en *Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya*, Madrid: INAP
- Dammert, Lucía. 2007. *Perspectivas y Dilemas de la Seguridad Ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- David, Charles- Philipe. 2008. *Introducción. Permanencia del Estado de inseguridad, En: Guerra y la Paz- Enfoque Contemporáneo sobre la Seguridad y la Estrategia*. Barcelona: Icaria, Antrazyt, Fride Edit.
- Elmore, R.F. 1978. *Organizational models of social program implementation. Public Policy*. New York.

- Fernández Pereira, Juan Pablo. 2009. *El carácter multidimensional de la Seguridad Humana en Apostando por la Paz y Seguridad en la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina.
- Carrión, Fernando. 2009. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2007. Revista Ciudad Segura, 2007, “Percepción inseguridad ciudadana”. FLACSO-Ecuador, No.15.
- Ferrajoli, Luigi. 2000. *El garantismo y la filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ferrajoli, Luigi. 2007. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid, Trotta.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. 1. *Teoría del derecho*, en: “*Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*”. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. 2. *Teoría de la democracia*, en: “*Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*”. Madrid: Trotta.
- Fontaine, Guillaume. 2016. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos.
- Góngora, Jorge. 2011. *Conceptualización del riesgo, amenazas y conflictos en la seguridad ciudadana y las sociedades en riesgo*. En *Seguridad Ciudadana: Dimensiones, retos y algunos temas selectos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara,
- George and Bennett. 2005, *Preface and chapter 7*”, *Case Studies and Theory Development*, MIT Press. Cambridge: Harvard University.
- Hall, Peter. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic, Policymaking in Britain*. *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University.
- Hall, Peter. 2009. *Historical Rationalism in rationalist and sociological, en Expanding institutional change: ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter, Rosemary Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*. USA: Harvard University.
- Hill, Michael. 1997. *The public policy process*. Malasia: British Library
- Hill, Michael. 2009. *Implementing Public Policy*. London: Second Edition.
- Hill, Michael. 1993. *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Gran Bretaña: Harvester Wheatsheaf.
- Hill, Michael; Hupe, Peter. 2002. *Implementing public policy*. Los Ángeles: Sage.

- Hood, Christopher. 2006. *The tools of government in the information age*”, en *The Oxford Handbook of Public Policy*. Ney York: Oxford University Press Inc.
- Howlett, M. 2009. *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. Canada: MacGill Queen University Pres.
- Howlett, M. e. 2014. *From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research*. En *Review Policy & Politics*. Canadá: Policy Press.
- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. 2006. *Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. Review of Policy Research
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. 2009. *Studying Public Police Policy Cycles and Policy Subsystems* 3ra edición ed. New York: Oxford University.
- Howlett, Michael, 2002. *Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles*. Canadá: Department of Political Science Simon Fraser University.
- Howlett, Michel. 2014. *From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research*. Canadá: en Thematic review, Policy press.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner, 2007. *Desing Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Government Arrange”*. Vol. 26, pp. 8.
- Jaitman, Laura, 2017, *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jenkins-Smith, Hank C. Sabatier, Paul A. 1993. *The study of public policy processes En: Policy change and learning: an advocacy coalition approach Boulder*. USA: Westview Press.
- Jonas, F. 2001. *Competencias ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance, ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*. Barcelona.
- Lasswell, Harold. 1951. *La Orientación hacia las políticas públicas*. México; Porrúa.
- Lowndes, V. 2010. *The Institutional Approach*. D. M. G. Stoker: Ed. Palgrave Macmillan.

- Lowndes, Vivien. 2012. *Theory and Methods in Political Science, Institutionalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Majone, G., & Wildavsky, A. 1979. *La Implementación como Evolución*. En Pressman, & Wildavsky. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y. 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. . Standford: Stanford University.
- March, James G.; Olsen Johan P. 2006. *Elaborating the “New Institutionalism, en The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York: Oxford University Press Inc.
- March, James G.; Olsen Johan P.,2006. *The logic of appropriateness”, en The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press Inc.
- Mayntz, R. 2005. *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*. A. C. Martínez, Ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- Méndez José Luis. 2010. *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas.*, in: Luis F. Aguilar (Ed.), *Políticas Públicas*. México: Siglo XXI.
- Narváez, Iván. 2013. *Yasuní en el vórtice de la violencia legítima y las caras ocultas del poder*. Quito: Cevallos
- Nef, Jorge. 2006. *Human Security, Mutual Vulnerability, and Sustainable Development: A Critical View”*. En *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. Vol. 7 # 1 Winter/Spring, Visita 2012 en [http://www.ciaonet.org/olj/shjdir/v7n1/v7n1\\_05.pdf](http://www.ciaonet.org/olj/shjdir/v7n1/v7n1_05.pdf)
- Ostrom Elionor. 2011. *“Background on the Institutional Analysis and Development Framework”*. Policy Studies Journal.
- Ostrom, Elionor. 2005. *Understanding institutional diversity*, New Yersey: Princeton University Press.
- Parsons, Wayne. 2007. *“Políticas Públicas”*. México: FLACSO.
- Peters, G. 1995. *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*.
- Peters, G. 2006. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Congreso Internacional del CLAD.

- Pressman, Jeffrey, Wildavsky Aaron, 1998. *"Implementation: How Great Expectations in Oakland"*. Los Angeles: University of California,
- Rivera, Fredy. 2012. *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador, 1998-2006*. Ecuador: FLACSO.
- Roland Paris, 2011. *"Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" International Security* Vol. 26, No. 2
- Saavedra, Víctor. 2011. *"Evolución del concepto de seguridad nacional" en: Seguridad Ciudadana, dimensiones, retos y algunos temas selectos, Moloeznik M y Haro D (coordinadores)*, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Sabatier, Paul, Mazmanian, Daniel. 2000. *La implementación de la política pública En: La implementación de las políticas*. México, D.F: Porrúa.
- Salamon, Lester M. 1981. *"Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action," Public Policy 29 (3): 255-75. Reprinted in Salamon (1995): 17-32. Page numbers refer to 1995 reprint*
- Tomassini, Luciano. 1996. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington: BID.
- Ugarte, José Manuel. 2004. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra
- Wildavsky, Aaron. 1993. *Speaking truth to power, the art and craft of policy analysis*. London: New Brunswick.



## Documentos oficiales nacionales e internacionales

Código Orgánico Integral Penal, 2014.

Constitución de la República del Ecuador, 2009

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos anexos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belem do Pará.

Corporación Andina de Fomento, “Por una América Latina más segura, una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito, CAF, Colombia, 2014

URL: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Seguridad ciudadana y derechos humanos, Informe temático, 2009.

Corte Penal Internacional, Estatuto de Roma.

Declaración de Bangkok, Sinergias y Respuestas: Alianzas Estratégicas en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal

Estatuto Orgánico de Procesos Ministerio Coordinador de Seguridad

Estatuto Orgánico por Procesos Fiscalía General del Estado, 2012

Estatuto Orgánico por Procesos Ministerio del Interior

Fiscalía General del Estado, 2013. Informe de Rendición de Cuentas.

Fiscalía General del Estado, 2015-2016. Planes y Programas, LOTAIP.

Fiscalía General del Estado, 2015, “Los delitos en Ecuador, una mirada desde las cifras”, Quito, FGE

Instituto Interamericano de derechos humanos, Seguridad Humana en América Latina:

URL: [http://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad](http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad)

Lagos & Dammer, La seguridad ciudadana el problema principal de América Latina, Latinobarómetro, 2012

URL: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009

Ley Orgánica de la Función Judicial, 2009

Ministerio Coordinador de la Seguridad, 2015-2016. Planes y Programas, LOTAIP.

Ministerio Coordinador de Seguridad, 2013. Informe de Rendición de Cuentas,

Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014. Informe de Rendición de Cuentas.

Ministerio del Interior, 2015. Proyecto “Seguridad Ciudadana, Solidaridad Ciudadana”,

URL: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/SEGURIDAD-CIUDADANA-SOLIDARIDAD-CIUDADANA.pdf>

Ministerio del Interior, Guía de seguridad ciudadana, ministerio del interior

URL: <https://docs.google.com/file/d/0B8gKb2Fi1UqINXRIZGhtbFB5eGM/view>

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

Ministerio de Finanzas, 2012-2017. Proforma presupuestaria.

Ministerio del Interior, 2013. Informe de Rendición de Cuentas, Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior, 2015-2016. Planes y Programas, LOTAIP.

Organización de Naciones Unidas (ONU), Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General ONU, París, 1948

Organización de Naciones Unidas (ONU), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea general ONU en vigencia a partir del 3 enero, 1976.

Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, ONU, Nueva York, 2004

Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General Naciones Unidas, “Fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho”, ONU, Nueva York, 2008

Organización de Naciones Unidas: La ONU y el estado de derecho

Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, ONU, Nueva York, 2004

Naciones Unidas, *World Public Sector Report. Globalization and the state*. Nueva York, 2001 URL:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012761.pdf>

Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017, 2014

Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017. Planificación de la Inversión pública 2013-2017

PNUD, Informe sobre desarrollo humano, progreso humano en un mundo diverso, 2013

URL: [http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp\\_ve\\_IDH\\_2013.pdf](http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf)

Reglamento del Sistema de Protección a víctimas y testigos, 2014

Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad,  
XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008

SENPLADES, Directrices de la programación presupuestaria 2011-2014.

SENPLADES, 2010. Proforma Presupuesto General del Estado. URL:

<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/A%C3%B1o-2011.pdf>

SENPLADES, Subsecretaría de Inversión Pública, Cuaderno de Trabajo # 2, Plan Plurianual  
de Inversión Pública 2013 – 2017, Guido Moncayo, Jorge Solano

URL: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/PIIP-2013-2017.pdf>