

Gobernanza jerárquica y la falla de las políticas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: un análisis desde el diseño de políticas

Hierarchical governance and the failure of citizen security policies in Metropolitan District of Quito: an analysis from policy design

Katia Barros-Esquivel

FLACSO, Ecuador

kapbarrosfl@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-1576-9360>

Daniel Castañeda-Fraga

FLACSO Ecuador

dscastanedafl@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-2388-3742>

Pamela Chávez-Calapaqui

FLACSO Ecuador

pschavezfl@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-2051-6349>

Mayra Chicaiza-Flores

FLACSO Ecuador

machicaizafl@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-2224-5020>

Recibido: 11/01/2023 **Revisado:** 26/02/2023 **Aprobado:** 15/04/2023 **Publicado:** 01/09/2023

Forma sugerida de citar: Barros-Esquivel, K., Castañeda-Fraga, D., Chávez-Calapaqui, P., Chicaiza-Flores, M. (2023). Gobernanza jerárquica y la falla de las políticas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: un análisis desde el diseño de políticas. *Universitas XXI*, 39, pp. 59-81. <https://doi.org/10.17163/uni.n39.2023.03>

Resumen

América Latina es una de las regiones más violentas del mundo, y en virtud de que este fenómeno sucede con mayor frecuencia en las zonas urbanas y consolidadas, las ciudades son el espacio donde se evidencia la violencia como uno de sus principales problemas urbanos. La violencia y la ciudad consolidan las bases para definir la acción pública referente a las políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, a pesar de las distintas acciones emprendidas por las entidades pertinentes en cuanto a seguridad ciudadana, no se evidencia variación y mejora en los resultados obtenidos de las políticas públicas. El objetivo de esta investigación es identificar los factores que influyen en la falla de las políticas de seguridad ciudadana desde el diseño de las políticas, sus objetivos e instrumentos. Se propone como hipótesis que el modo de gobernanza jerárquico, en el que se evidencia una escasa articulación entre actores estatales y no estatales, influye en el diseño de políticas públicas y su consecución. Metodológicamente se propone el análisis del Distrito Metropolitano de Quito como estudio de caso, a partir de un modelo anidado para análisis del diseño de las políticas. Se determina la falla de políticas de seguridad a través de la determinación causal del modo de gobernanza jerárquica.

Palabras clave

Políticas, diseño, gobernanza, jerarquía, seguridad, espacio, Quito, distrito.

Abstract

Latin America is one of the most violent regions in the world, and since this phenomenon occurs more frequently in urban and consolidated areas, cities are the space where urban violence is evident as one of its main urban problems. Indeed, violence and the city establish the bases to define public action regarding citizen security policies. However, despite the actions undertaken by the relevant entities in terms of citizen security, there is no evidence of variation or improvement in the results obtained from public policies. The objective of this research is to identify the factors that influence the failure of citizen security policies from the design of policies, their objectives, and instruments. It is proposed as a hypothesis that the hierarchical governance mode, in which there is little articulation between state and non-state actors, influences the design of public policies and their achievement. Methodologically, the analysis of the Metropolitan District of Quito is proposed as a case study, based on a nested model for analysis of the design of policies. The failure of security policies is determined through the causal determination of the hierarchical governance mode.

Keywords

Public policies, policy design, governance, hierarchy, citizen security, public space, Quito.

Introducción

América Latina es una de las regiones más violentas del mundo; 2,5 millones de personas, entre 2000 y 2019, fueron asesinadas violentamente (Lis-sardy, 2019). Fenómeno que se reproduce con mayor frecuencia en zonas ur-

banas consolidadas, provocando transformaciones en las formas de entender el comportamiento, la manera de relacionarse de la población, la influencia en la calidad de vida de las personas; y, el vínculo de violencia con el urbanismo (Carrión, 2008). Algunos autores se refieren a estos hechos como violencia urbana.

La violencia urbana resulta del vínculo entre violencia, ciudad y su carácter histórico y cambiante; tanto de la violencia, como de la ciudad (Bricceño-León, 2002). La ciudad puede entenderse como “una arena de relaciones” donde se incrementa el número de conflictos sociales y, por lo tanto, de actos violentos típicamente ciudadanos (Carrión, 2008). Existen múltiples formas de violencia fuertemente relacionadas a la inseguridad, y que por su frecuencia se han vuelto “normalizadas” en la vida cotidiana (Pecaut, 1999). Estas formas de violencia incluyen, entre otros, robos, atracos, delitos relacionados con el uso de alcohol y drogas, violencia de pandillas, y violencia intrafamiliar (Moser y McIlwaine, 2006).

Esta realidad de violencia y ciudad constituye la base para problematizar la inseguridad ciudadana como un problema social (Carrión, 2005). En Ecuador, la inseguridad y las percepciones ligadas a la vulnerabilidad ante violencia urbana es uno de los problemas más preocupantes para la población urbana (Carrión *et al.*, 2012). En los últimos 30 años, la violencia en el Ecuador se ha concentrado en las grandes ciudades. Quito, siendo la capital, se muestra como uno de los epicentros de homicidios en valores absolutos. A pesar de que, la tasa de homicidios ha caído, al igual que el registro de robos a domicilios, empresas y otros, el número de delitos en términos de hurto, y robo interpersonal ha aumentado considerablemente en los últimos años (Carrión y Pinto, 2017).

Estos delitos se enmarcan en contextos espacio-temporales específicos. En Quito, las muertes violentas se llevan a cabo en la mayoría de los casos los fines de semana, a diferencia de los robos de vehículos y propiedades, que suceden mayoritariamente entre semana; es decir, que están vinculados a un horario laboral y generalmente se ejecutan en espacios públicos (Carrión y Pinto, 2017). De esta forma, se destaca la importancia de los espacios públicos en las ciudades y en el control de la inseguridad ciudadana.

Se entiende por “espacio público” a aquellos lugares de libre acceso y circulación como plazas, parques, aceras, calles. En este contexto, garantizar la seguridad ciudadana en espacios públicos está vinculado al control, no únicamente de los delitos, sino también de desórdenes, molestias y “con-

ductas desviadas de la norma social” (Brotat, 2014) de forma que se garantice la seguridad cotidiana.

Luego de que en la región y en el caso particular de Quito, se constata un incremento en los niveles delictuales, la tasa de homicidios, el uso de armas de fuego y el aumento de denuncias por delitos contra la propiedad (Carrión, 2008), se experimentó también un importante crecimiento del mercado de la seguridad privada, la que pasó de registrar una tasa de 0,56 empresas por cada cien mil habitantes, con 54 empresas de servicio de seguridad privada en 1990, a una tasa de 6,29 en el año 2006 con aproximadamente 849 empresas (Pontón, 2008).

Las problemáticas estructurales como la inseguridad, desempleo y subempleo, movilidad humana y trabajo informal demandando respuestas a partir de las políticas públicas, bajo un contexto de gobernanza multinivel que permita coordinar acciones desde los distintos niveles de gobierno (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021). Sin embargo, en términos generales, los países de la región todavía presentan una organización estatal centralizada en temas de seguridad cuyo enfoque ha sido la seguridad nacional más que la seguridad ciudadana. El tema ha sido limitado a debates de índole política que han centrado sus esfuerzos en el aumento y profesionalización de fuerzas armadas, fuerzas de orden, órganos de justicia y ha relegado la potencial acción de los gobiernos locales (Acero, 2005).

Bajo estas premisas, la seguridad ciudadana, como estrategia de acción pública, para ser efectiva requiere ser coordinada entre los gobiernos locales de los distintos niveles y el gobierno central a partir de políticas integrales (Acero, 2005) con modelos que incluyan a los agentes sociales y mecanismos colaborativos interinstitucionales (Torres, 2010). Por ello, sobre la base de la normativa constitucional, legal y reglamentaria, es una facultad del Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito “coordinar la formulación, implementación y evaluación de políticas locales ejecutadas a través de planes de prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana en coordinación con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad” (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021).

Con estos antecedentes este estudio pretende responder a la pregunta: ¿Qué factores influyen en la falla de las políticas públicas de seguridad ciudadana con enfoque en seguridad en el espacio público y la convivencia ciudadana en el DMQ? Se plantea como hipótesis que, el modo de gobernanza

que muestra escaso nivel de articulación entre actores estatales y no estatales incide en la falla de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Esto en virtud de que las formas de interacción jerárquicas refuerzan la desvinculación de la sociedad en la toma de decisiones y los procesos de acción pública, lo que deriva en la desarticulación entre los objetivos formulados y los instrumentos de políticas implementados. Es decir, la desarticulación entre lo establecido en papel y lo ejecutado en territorio, por la desvinculación de la sociedad en el proceso.

Políticas públicas: diseño y gobernanza

El diseño de políticas públicas es una estrategia de acción pública que parte de un proceso de construcción de la política, y que tiene como base, objetivos preestablecidos orientados a dar soluciones a problemas que han sido concebidos como cuestiones públicas. El diseño considera sus objetivos, la instrumentación y las acciones para lograr los objetivos de las políticas. Este diseño aborda la formulación de política desde dos dimensiones; la exploración de aspectos procedimentales y el contenido del diseño; es decir, el diseño como sustantivo (herramientas e instrumentos de políticas) (Howlett, 2019; Howlett *et al.*, 2015).

El estudio del diseño de las políticas públicas permite analizar la coherencia entre objetivos, medios e instrumentos, así como el impacto de los instrumentos con la capacidad de los gobiernos (Howlett *et al.*, 2015). El proceso de construcción formal del diseño de las políticas se estructura a partir de un conjunto de componentes previamente definidos por ciertos parámetros teórico-metodológicos. Los componentes, sobre los que se fundamenta el desarrollo y la estrategia de las políticas públicas, se compone de elementos que explican la dimensión sustantiva del proceso de toma de decisiones, así como la dimensión instrumental alrededor de la cual se desarrolla y se termina estructurando las políticas (Howlett, 2019).

De acuerdo con (Howlett *et al.*, 2015), el diseño de políticas implica “el intento deliberado y consciente de definir los objetivos de las políticas y conectarlos con los instrumentos o herramientas que se espera que logren esos objetivos”. El análisis del diseño de políticas implica observar cómo los componentes de acción (objetivos, medios) se estructuran en diferentes niveles (macro, meso, micro) de la toma de decisiones, como muestra la tabla 1.

Tabla 1

Matriz de análisis del diseño de política

Componentes de las políticas	Niveles de decisión de la política		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos	Objetivos generales Ideas abstractas que guían al gobierno en una determinada área de la política	Objetivos específicos Aspectos de la política que son tomados con el propósito de alcanzar los objetivos	Ajustes operacionales Requerimientos específicos de las políticas
Medios	Preferencias de implementación Tipos de instrumentos organizacionales formados por preferencias generales a largo plazo	Instrumentos específicos Tipos de instrumentos gubernamentales usados para cumplir los objetivos Instrumentos NATO	Calibración de los instrumentos Formas específicas de ajuste/uso de los instrumentos, requeridos para alcanzar los objetivos

Nota. Adaptado de Córdova, 2018; Howlett, 2009.

McConnell (2016) identifica las formas en las que las políticas pueden fallar: i) cuando no se alcanza los objetivos planteados; ii) cuando no se beneficia los intereses del grupo particular u objetivo; iii) cuando los beneficios son menores que los costos; iv) cuando se inobserva los estándares morales, éticos o legales; y v) cuando no se consigue obtener el apoyo suficiente de los actores e intereses que importan (Nair y Howlett, 2017).

McConnell (2016) también argumenta que no se puede evaluar una falla en las políticas de forma dicotómica. Las políticas pueden fracasar, incluso si existe éxito en algunos aspectos mínimos, si fundamentalmente no logra los objetivos propuestos, la oposición es grande y/o el apoyo es prácticamente inexistente.

Metodología

Falla de políticas públicas con relación a la gobernanza

Los objetivos de las políticas varían dependiendo del conjunto de actores políticos, ideas y reglas institucionales de la agenda política. Por su par-

te, los modos de gobernanza permiten explicar el desarrollo y la articulación de los objetivos políticos. Así, los modos de gobernanza determinan el diseño de las políticas. Sin embargo, la existencia de objetivos preestablecidos —por la gobernanza— no necesariamente producen resultados de políticas efectivas (Howlett, 2009).

Para Peters (2015), la gobernanza es un proceso político donde se establecen metas, se formulan diseños de programas, se implementan los diseños y finalmente se analiza el éxito o fracaso partiendo del diseño. Consecuentemente, los diseños son en esencia la políticas públicas. Peters plantea cuatro hipótesis de relación la gobernanza y las políticas: falla sistémica, falla común, éxito focalizado y éxito sistémico.

Se plantean, en este contexto, dos situaciones: i) la “gobernanza 1” que implica la incapacidad del gobierno de generar directrices sistemáticas a la sociedad y a la economía; y ii) la “gobernanza 2” relacionada a la incapacidad del gobierno para elaborar políticas específicas vinculadas a intereses sociales y económicos. En efecto, la falla de la gobernanza tipo 2 está relacionada a la falla de las organizaciones dentro de la burocracia para cooperar y coordinarse, provocando que el diseño de las políticas se vea afectado debido al funcionamiento de la gobernanza.

Instrumentación y modelo anidado

Analizar los instrumentos que se utilizan en un proceso de acción pública constituye la unidad básica para el análisis del diseño de las políticas (Córdova, 2018). La taxonomía NATO refleja los instrumentos, o el conjunto de recursos con los que cuenta el gobierno para poner en marcha la acción pública (Hood y Margetts, 2008). La taxonomía NATO se compone de cuatro instrumentos principales: i) nodalidad, dispositivos para generar y difundir información; ii) autoridad, leyes, planes u ordenanzas; iii) tesoro, recursos financieros; y iv) organización, que puede ser institucional, estructura del personal (Hood y Margetts, 2008).

El modelo de estudio anidado plantea que la evaluación del diseño está determinada por el nivel de coherencia de los instrumentos, pero sobre todo por el grado de consistencia que presenta la combinación de instrumentos con respecto a determinados objetivos específicos (Howlett, 2009). Esta investigación utilizará el modelo anidado propuesto por Howlett para analizar el diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el DMQ.

Tabla 2

Diseño de política: relación entre objetivos y medios

Objetivos de las políticas	Combinación de instrumentos	
	Consistente	Inconsistente
Cohérente	Óptimo	Inefectivo
Incoherente	Mal direccionado	Fallido

Nota. Córdova, 2018; Howlett y Rayner, 2007.

Esta investigación parte de un enfoque deductivo, desde lo general a lo particular. Se pretende probar la hipótesis formulada entre el modo de gobernanza y el resultado de las políticas (falla/efectividad); demostrando que “en ciertas condiciones hay resultados regulares y predecibles” (Fontaine, 2015). La hipótesis planteada señala que el modo de gobernanza que muestra escaso nivel de articulación entre actores estatales y no estatales incide en la falla de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

Se desarrolla una metodología cualitativa que tiene como fin analizar el diseño de las políticas públicas (objetivos y medios) desde un análisis anidado, apuntando a obtener información y datos de i) dispositivos para generar y difundir información; ii) leyes, planes u ordenanzas; iii) recursos financieros; y iv) la organización y estructura institucional de la seguridad ciudadana en el DMQ.

El uso de métodos cualitativos se basa en el análisis y revisión de documentos obtenidos desde fuentes secundarias referentes a documentos de trabajo de las distintas instituciones y entidades, y con el objetivo de triangular y validar dicho análisis. Asimismo, se realizó entrevistas semi estructuradas a los principales actores vinculados al diseño de las políticas públicas y la operativización en el espacio público. Las entrevistas y recopilación de información se realizaron entre mayo y julio de 2021.

Para definir el caso de estudio, esta investigación aplica uno de los siete sistemas de selección de casos establecidos por (Seawright y Gerring, 2008) (típico, diverso, extremo, desviado, influyente, más similares y más diferentes). Se hace uso del sistema de caso típico, el que determina un caso representativo de un fenómeno, con el fin de que el investigador pueda explorar a profundidad los mecanismos causales. Por ello, se ha seleccionado a Quito como caso típico, de entre un universo de casos (ciudades capitales ecuatoria-

nas) representativos debido a sus índices de inseguridad, para estudiar la falla en las políticas públicas de seguridad ciudadana orientadas al espacio público.

Resultados

Modo de gobernanza

Quito evidencia una forma centralizada de gestión de la seguridad ciudadana desde el gobierno local, a través de mecanismos en los que no se incorpora la participación de la sociedad en la toma de decisiones (Córdova, 2018; Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021). Las políticas de seguridad en Quito anteceden al año 2000 con la incorporación como problemática de la seguridad en las competencias del gobierno local, en la administración del exalcalde Paco Moncayo. Debido a que Moncayo fue reelecto, las políticas de seguridad fueron en su mayoría establecidas en este periodo de ocho años. Posteriormente, a partir de la administración de Barrera, en el año 2009, se plantea el fortalecimiento del Estado y la “institucionalidad de la administración pública”, acorde a la nueva Constitución de la República del Ecuador (Córdova, 2018).

La consolidación de las políticas públicas de seguridad en el DMQ obedece a la institucionalidad establecida en las Constituciones de 1998 y 2008, y es cimentada a partir de la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el año 2010. Además, se han regulado aspectos vinculados al financiamiento, profesionalización, control y gestión, y se ha implementado diversos instrumentos de autoridad, nodalidad, tesoro y organización (Córdova, 2018), que son expuestos más adelante.

Dentro del periodo de análisis de este estudio, que comprende la administración comprendida del 2019 al 2022, la situación en cuanto a participación ciudadana se ha mantenido con casi nulo involucramiento de actores no estatales. A pesar de que una de las funciones específicas establecidas para la Dirección Metropolitana de Gestión de Seguridad Ciudadana es el “promover la participación ciudadana en la consecución de proyectos para la seguridad y convivencia pacífica de sus territorios”, el índice de participación ciudadana en el año 2019 alcanzó el 10,31 % (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021), evidenciando la poca participación ciudadana en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana.

De acuerdo con lo señalado, la participación de la sociedad no ha sido relevante tanto en los primeros años de surgimiento de esta política, como en la situación actual. Pocas iniciativas sociales lograron involucrarse en su momento, como fue el caso de la ONG Marcha Blanca (2011), que coadyuvó a la incorporación del problema de inseguridad en la agenda pública de Quito, pero que no ha demostrado mayor involucramiento en el diseño de las políticas.

El intento del gobierno local por promover la participación ciudadana en actividades barriales, como es el caso de la iniciativa Quito Listo, no ha logrado consolidarse y articularse en la implementación de actividades preventivas de seguridad (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021). Así, la escasa participación de la ciudadanía tiende más bien a fiscalizar las actividades vinculadas a seguridad; no obstante, no se involucran en el diseño de las políticas en el estricto sentido (Kevin W. Quelal, comunicación personal).

Las políticas muestran una dominancia de actores estatales poco coordinados. Por ejemplo, en la administración de uno de los principales parques de escala metropolitana de la ciudad de Quito y uno de los más concurridos del hipercentro se asegura que si bien existe articulación interinstitucional para el control de la inseguridad en el espacio público, para el desarrollo de operativos a gran escala dependen de coordinaciones previas con la Policía Nacional. En casos puntuales al registrarse incidentes se debe coordinar con la jefatura del circuito más cercano de la Unidad de Policía Comunitaria que atiende un extenso circuito (Juan F. Landázuri, comunicación personal).

La poca interacción entre actores estatales y no estatales comprende una dinámica de gobernanza en función de la cual se define una forma específica de diseño de políticas y sus formas de implementación (Howlett y Ramesh, 2009). Este tipo de gobernanza es señalado por (Kooiman, 2005) como un tipo de gobernanza jerárquica. En el que el Estado toma las decisiones de manera autónoma y desde una lógica *top down*, es decir unidireccional, de arriba hacia abajo, sin la consideración y participación activa de la sociedad. Así, el gobierno protege su centralidad y su accionar es de carácter intervencionista.

Objetivos de las políticas públicas

El planteamiento de los objetivos que guían a la formulación de las políticas públicas de seguridad ciudadana se rige a partir de tres niveles; partiendo desde objetivos más generales (macro), pasando por un segundo orden con

objetivos específicos (meso), y llegando a un nivel de tercer orden, con un análisis más profundo y detallado, a través de ajustes operacionales (micro).

A nivel macro, las políticas de seguridad ciudadana se fundamentan en el paradigma de la seguridad humana, tomando al ser humano como el elemento principal de la seguridad. A partir de este fundamento, se entiende que el derecho a la vida y la dignidad humana constituyen los dos pilares sobre los que se construye la noción de seguridad ciudadana. Los principios orientadores del paradigma de la seguridad humana son la gobernabilidad, prevención, conocimiento, integralidad, cultura democrática, corresponsabilidad y participación. Bajo estos principios se han definido los objetivos específicos para la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica (Córdova, 2018).

A nivel meso, los objetivos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), a través de su Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad (en adelante SGSG), buscan promover la seguridad ciudadana en la ciudad y cultivar una convivencia pacífica entre ciudadanos. En este sentido, la misión de la SGSG es:

Promover la seguridad ciudadana, la convivencia social pacífica y la gestión integral del riesgo, a través del diseño de políticas públicas e implementación de acciones de prevención social, comunitaria y situacional para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (...), mediante la prevención de la violencia en todas sus formas y la reducción sustancial del riesgo de desastres, en coordinación con los organismos competentes para mejorar la calidad de vida de los habitantes del [DMQ]. (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021)

La SGSG propone una adecuada articulación de sus metas y misión con los objetivos propuestos por Visión Quito 2040 desarrollada por el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU). Este plan propone que:

Quito en el año 2040 sea una ciudad moderna y humana donde sus ciudadanos se sientan parte de ella y vivan con dignidad; una ciudad resiliente, que enfrenta los retos y se repone de las amenazas, (...) donde se promueve el ejercicio pleno de los derechos humanos en un marco de libertad y democracia (...), [donde se] fomenta la seguridad con base en una participación ciudadana efectiva y sostenible. (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021)

Los objetivos estratégicos institucionales planteados por la SGSG son cinco. Primero, “incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones

de seguridad en el DMQ”. Segundo, “incrementar la participación ciudadana en actividades de seguridad ciudadana y convivencia pacífica”. Tercero, “reducir la percepción de inseguridad en el Distrito Metropolitano de Quito”. Cuarto, “gestionar el riesgo del desastre del DMQ a través de políticas y estrategias para la prevención de nuevos riesgos y reducción de los riesgos existentes”. Quinto, “fortalecer las capacidades institucionales” (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021).

A nivel micro, los ajustes operacionales en las administraciones anteriores se han limitado al uso de instrumentos de información como un recurso para el gobierno local (Córdova, 2018). Sin embargo, aún se evidencia que después de cada cambio de administración existe una lógica de inercia; es decir, los ajustes operacionales no necesariamente son funcionales a los objetivos generales y específicos de las políticas (Córdova, 2018). El Plan Estratégico Institucional 2021-2027 está dentro de los ajustes operacionales de la administración actual, siendo el primer plan institucional desarrollado por la SGSG hasta ahora. También se puede incluir dentro de los ajustes operacionales de la actual alcaldía, al modelo de servicio CANVAS AS IS, que busca representar los servicios prestados por la SGSG en busca de mejorar la calidad de esta institución, de tal forma que esta pueda satisfacer de forma sostenible los requerimientos, especificaciones y expectativas de los ciudadanos y de otros grupos de interés de la ciudad (SGSG, 2021).

Medios

Instrumentos de nodalidad

Los instrumentos de nodalidad se basan principalmente en el trabajo realizado por el Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana (OMSC). El OMSC es la entidad municipal oficial encargada de realizar el levantamiento de información, evaluación de la gestión y definir los resultados e impactos de los proyectos en materia de seguridad en el DMQ. Además, se encarga del registro, monitoreo, proceso y análisis de los acontecimientos para la toma de decisiones y formulación de políticas sobre seguridad y convivencia ciudadana (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2021).

Para construir la data relacionada a Seguridad Ciudadana, el OMSC mediante el Sistema Integrado de Información (SIOMSC) mantiene el monito-

reo, recolección y procesamiento de datos de carácter cuantitativo y cualitativo de diversas fuentes. La información permite desarrollar análisis para la construcción de indicadores que aporten a la visualización del fenómeno alrededor de la seguridad y convivencia ciudadana. Sin embargo, existen limitaciones de la información, que se relacionan al contexto temporal y a la coherencia lógica de los datos. El OMSC maneja información de seguridad y convivencia ciudadana de fuentes primarias y secundarias, entre ellas información recopilada por el Sistema Integrado de Seguridad ECU-911 donde se obtiene datos principalmente del sistema de cámaras de video vigilancia, las cuales tienen el objetivo de detención en zonas conflictivas de la ciudad (OMSC, 2021; SGSG, 2021).

El OMSC maneja tres tipos de información dividida en: informes (semestrales y anuales), boletines (mensuales) y artículos (que están relacionados a la ejecución de proyectos de prevención). Adicionalmente el OMSC presenta información espacial de tipo raster y vector en el Sistema Exploratorio de Análisis Espacial del Distrito Metropolitano de Quito (SEAE-DMQ) la información que proporciona es referente a zonas inseguras y zonas con alto índice de hurtos y asaltos (OMSC, 2021).

Otros instrumentos de nodalidad importantes son: la prensa escrita, radio, televisión y redes sociales. Estos instrumentos influyen en la percepción de inseguridad por parte de la sociedad y por lo tanto aportan a la toma de decisiones del gobierno local, así como a la construcción y diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana. Un ejemplo es la campaña “Juntos somos más seguridad” que es liderada por un medio de comunicación ecuatoriano. La campaña tiene como objetivo incentivar la organización barrial para que, junto con los organismos de control como Policía Nacional, la SGSG del DMQ y Cuerpo de Bomberos de Quito se puedan realizar comités de seguridad en los barrios y se creen canales de comunicación efectivos entre la sociedad civil y las autoridades.

El medio de comunicación presenta reportajes donde se muestra temas como: el origen de la inseguridad en la ciudad, problemas sistemáticos de la Policía Nacional, vacíos legales en cuanto a la defensa de la víctimas de la inseguridad, historias de robos y asaltos, bandas delictivas que operan en la ciudad, barrios inseguros, también muestra los sectores donde mediante la organización comunitaria se ha logrado combatir la inseguridad para que así más barrios se organicen frente a la inseguridad en la ciudad (Gómez, 2021).

Instrumentos de autoridad

Los instrumentos de autoridad bajo los cuales la SGSG se ampara para cumplir sus funciones y competencias, a nivel macro, son la Constitución de la República del Ecuador (CRE) del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). La Constitución, en su artículo 3, establece que “son deberes primordiales del Estado: garantizar (...) el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. El artículo 393 menciona que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, (...). La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno. (Asamblea Nacional de Ecuador, 2008)

De la misma forma, el COOTAD, en el artículo 84, literales b), j), r) incorpora las funciones que corresponden a los gobiernos de los distritos autónomos metropolitanos, en materia de seguridad integral y convivencia pacífica. Se reconoce las atribuciones del alcalde Metropolitano, con respecto a seguridad integral y convivencia pacífica (Asamblea Nacional, 2010).

A nivel micro, los instrumentos de autoridad bajo los cuales opera el MDMQ y la SGSG son las ordenanzas municipales y las resoluciones administrativas. La Ordenanza Metropolitana 201, expedida en diciembre de 2006, establece las funciones de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Seguridad Ciudadana (DMGSC), actual SGSG. También, se señala que la DMGSC tiene a cargo el OMSC, y que la Policía Metropolitana es una dependencia adscrita a través de atribuciones establecidas en el Código Municipal. Con Resolución C0076 del 2007, se establecieron, para las Unidades y Dependencias del MDMQ, las competencias y responsabilidades que constan en el Reglamento Orgánico. En agosto de 2009, mediante Resolución A002, se creó y agregó a la estructura orgánica funcional del MDMQ en el nivel asesor, a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2021).

Consecuentemente, en el 2011, mediante Resolución A0010 se incorporó dentro de la estructura orgánica funcional del gobierno local del DMQ, a nivel político y de decisión estratégica, a la SGSG, asumiendo de esta manera todas las competencias de la antigua Dirección Metropolitana de Gestión de la Seguridad Ciudadana (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad,

2021). Mediante Ordenanza 001, de marzo de 2019, se emitió el Código Municipal, derogándose la antigua Ordenanza 201. El Código Municipal, en su artículo IV.8.12, establece que:

La Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad como la dependencia municipal se encarga de diseñar las políticas de seguridad y convivencia ciudadanas y, una vez aprobadas por el Concejo Metropolitano de Quito, ejecutarlas a través de sus unidades administrativas y las jefaturas de seguridad de las administraciones zonales. (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021)

Posteriormente, en agosto de 2020, se emitió la Resolución A055, que excluye a la Dirección Metropolitana de Gestión de Servicios de Apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, familiar, género, maltrato infantil y violencia sexual, sus órganos y componentes de la SGSG, y la incorpora, bajo la misma denominación, dentro de la estructura de la Secretaría de Inclusión Social (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021). Otra Resolución importante de considerar es la A013, de mayo de 2016, que establece, entre otras, la definición y objetivos de los Comités de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por otro lado, la Resolución A86 de 2006, se refiere a la coordinación y enlace permanente de la SGSG con los servicios de emergencia como Bomberos, Hospitales, Cruz Roja, Policía Nacional, Defensa Civil, Concejo Provincial de Pichincha, ECU 911 y otras entidades de socorro y emergencia.

Existen, además, leyes relevantes para guiar la política y gestión de la seguridad ciudadana. Estas son la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que en su artículo 11 hace referencia a temas de seguridad, orden público y prevención. También se incluye a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que dicta en el artículo 4, los principios de la participación, así como la responsabilidad de participación y el compromiso legal y ético de los ciudadanos para ser parte de estos procesos, especialmente en este caso, en temas de seguridad y convivencia pacífica.

Instrumentos de tesoro

Los instrumentos económicos que dispone el DMQ ligados al financiamiento de las políticas de seguridad ciudadana se limitan a dos tipos de ingresos. El primero y más importante, dada la cantidad recaudada, es la tasa de seguridad que proviene de un cálculo proporcional en el cobro del im-

puesto predial. Según la SGSG, el monto recaudado en el año 2020 fue de USD 7 078 718,32. La recaudación de la tasa de seguridad es manejada por la Empresa Pública Metropolitana EMSEGURIDAD, que adicionalmente es la encargada de colocar el 5 % del total recaudado en el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias, para eventos externos y ajenos a la sección institucional, en el año 2020 esto representó un total de USD 353 935,92.

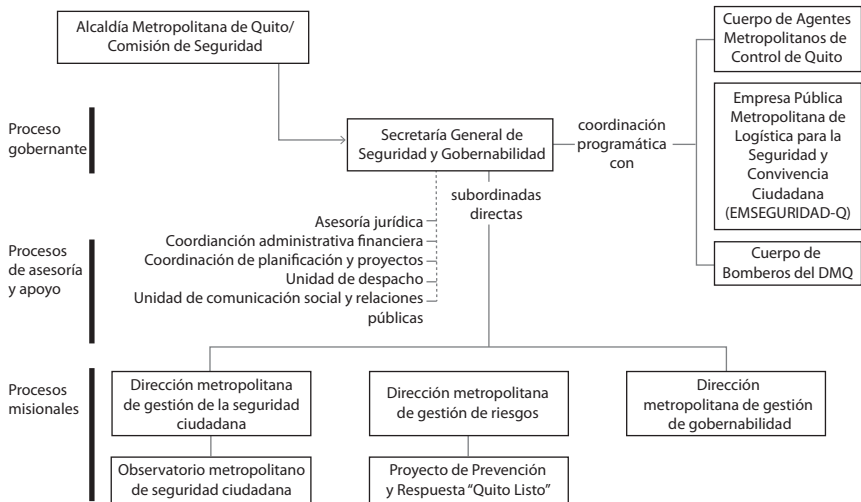
El segundo ingreso para financiamiento son las asignaciones municipales que provienen del presupuesto general del GAD del DMQ, que asciende aproximadamente a 2 millones de dólares; sin embargo, a causa de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 se generó un recorte presupuestario. Según la entrevista realizada a la SGSG, los recursos de la tasa de seguridad no son utilizados única y exclusivamente para seguridad ciudadana. Actualmente se continúa financiando parte de las labores que lleva a cabo la Dirección Metropolitana de Gestión de Servicios de Apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, familiar, género, maltrato infantil y violencia sexual, la misma que mediante la Resolución A055-2020 fue transferida a la Secretaría de Inclusión Social. Parte del presupuesto eventualmente es utilizado bajo justificación y requerimiento para mejoras y equipamiento de seguridad en el espacio público como esfuerzos complementarios a otras entidades municipales y estatales; como ejemplo de ello está la iluminación de espacios (parques, plazas y vías locales, en el 2020 este rubro fue de 250 000 USD aproximadamente), el mantenimiento de UPC, dotación de bienes y servicios para la Policía Nacional, adquisición de alarmas y cámaras de video vigilancia con la finalidad de evitar delitos en el caso de las alarmas y detectar a los sujetos que cometen los delitos en el caso de las cámaras, estas actividades son coordinadas con el Sistema ECU 911 y la Policía Nacional (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2021).

Dicha información concuerda con el Informe de Administración de la Tasa de Seguridad del año 2020 de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (EP EMSEGURIDAD), que dentro del desglose del destino de la recaudación de la tasa de seguridad señala que del total del presupuesto, un 20,68 % se comprometió al apoyo logístico a entidades del Sistema Integrado de Seguridad (Agencia Metropolitana de Control, Policía Metropolitana, Policía Nacional, víctimas de violencia, entre otros).

Instrumentos de organización

La SGSG se incorporó dentro de la Estructura Orgánica Funcional del GAD del DMQ a nivel político y de decisión en marzo de 2011; y asumió todas las funciones de la anterior DMGSC, tales como el diseño de las políticas de seguridad, que una vez sean aprobadas por el Concejo Metropolitano de Quito, son ejecutadas mediante sus unidades administrativas y jefaturas zonales (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021). Esta Secretaría está subordinada a la Alcaldía Metropolitana de Quito y a la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos del Concejo Metropolitano y el Consejo de Seguridad. En efecto, la SGSG es el instrumento de organización substantivo de mayor relevancia en las políticas de seguridad” del DMQ (Córdova, 2018).

Figura 1
Organigrama estructural de la SGSG



Nota. Elaboración autores 2021, a partir de SGSG 2021.

La organización funcional de la SGSG tiene como instrumentos subordinados directos a tres direcciones, la de Gestión de Riesgos, la de Gestión de Gobernabilidad y la de Gestión de Seguridad Ciudadana; al mismo nivel

que estas direcciones se encuentra el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana cuyas funciones específicas están ligadas al levantamiento y generación de información en materia de seguridad, además de la gestión de redes de acción y “estrategias de vinculación con otras instituciones” seguridad (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021). Conjuntamente, la SGSG lleva una coordinación programática con el Cuerpo de Agentes Metropolitanos de Control, la EP EMSEGURIDAD, y el Cuerpo de Bomberos del DMQ (ver figura 1).

Calibración de instrumentos

Las políticas de seguridad ciudadana en el DMQ nacen a partir de la asignación de la competencia de prevención local respecto a la inseguridad y a la gestión de riesgos, componentes que afectan al paradigma de la seguridad humana. El DMQ empieza el diseño y formulación de las políticas de seguridad ciudadana enfocadas a la prevención en periodo de gobierno del exalcalde Moncayo; a partir de su gestión, los instrumentos se van calibrando de acuerdo con el plan de gobierno propuesto por el alcalde electo.

En el periodo de gestión del alcalde Yunda, el paradigma de la seguridad ciudadana se mantiene. Sin embargo, los medios e instrumentos se han ido modificando por factores de coyuntura social, económica y política. Las principales modificaciones se realizan en los Planes Operativos Anuales y por medio de planes y proyectos específicos que apuntan al cumplimiento de los objetivos de las políticas. Dentro del periodo de gestión de Yunda, el instrumento que ha sido calibrado de manera más profunda corresponde al instrumento de organización, ya que se ha modificado la estructura institucional de la SGSG mediante la creación de nuevas unidades.

Los instrumentos de nodalidad no han sufrido calibraciones importantes, ya que el Observatorio sigue siendo el ente principal de la generación de información tanto de fuentes primarias como de secundarias, que no ha mostrado avances significativos en metodologías prospectivas para reducir los niveles de inseguridad y la percepción de esta. Por lo tanto, los planes, programas y proyectos que apuntan a reducir la inseguridad ciudadana no están siendo efectivos debido a la falta de metodologías para reducir el riesgo.

Los instrumentos de autoridad tampoco han sufrido calibraciones sustanciales, pues la normativa directriz de seguridad ciudadana no ha sido modificada. A nivel local, dentro del periodo de análisis, se han elaborado dos cam-

bios respecto a la organización de la Secretaría, excluyendo a la Dirección Metropolitana de Gestión de Servicios de Apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, familiar, género, maltrato infantil y violencia sexual, sus órganos y componentes de la SGSG y la aprobación del Código Municipal donde le asigna a la SGSG la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana.

Por su parte, el instrumento de tesoro en el periodo de gestión de Yunda no muestra cambios significativos. La Tasa de Seguridad Ciudadana y la asignación del presupuesto general son las principales fuentes generadoras de recursos económicos. Se evidencia que, todas aquellas propiedades informales, que no son parte de los registros municipales, no tributan la tasa de seguridad, lo que ello implica una potencial pérdida de recursos económicos que podrían servir para reforzar las acciones derivadas de las políticas de seguridad. Esto demuestra que tanto la política de seguridad, como la política de suelo y de regularizaciones deben complementarse y generar acciones coordinadas que beneficien a la totalidad de los ciudadanos. Otra oportunidad de calibración no aplicada actualmente pero que consta como parte del Plan Estratégico Institucional de la SGSG es gestionar el financiamiento de las políticas de seguridad a través de organizaciones nacionales e internacionales y el financiamiento privado seguridad (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2021).

En virtud del marco teórico establecido y del análisis del estudio de caso en la tabla 3, se expone el resumen de la coherencia de las políticas de seguridad respecto a sus objetivos y medios; y en la tabla 4 se presenta el resumen de la hipótesis referente a la variable independiente (modo de gobernanza) y la dependiente (falla-efectividad del diseño de las políticas públicas).

Tabla 3

Resultados del diseño de la política (articulación entre objetivos y medios)

Objetivos de las políticas	Combinación de instrumentos	
	Consistente	Inconsistente
Coherente	Óptimo	Inefectivo
Incoherente	Mal direccionado	Fallido

Nota. Elaboración autores 2021, a partir del caso de estudio.

Tabla 4

Resultados de la influencia de los modos de gobernanza en el diseño de las políticas

Variable independiente		Variable dependiente
Modo de gobernanza	Articulación	Diseño de políticas públicas
Gobernanza Jerárquica DMQ	Actores Estatales DMQ	Falla (Inefectiva)
Cogobernanza	Actores estatales-Actores no estatales	Óptimo
Autogobierno	Actores no estatales	-

Nota. Elaboración autores 2021, a partir de Córdova (2018).

Conclusiones

La hipótesis inicial planteó que el modo de gobernanza que muestra escaso nivel de articulación entre actores estatales y no estatales en la etapa del diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana incide en su falla. Esto en virtud de que las formas de interacción jerárquicas refuerzan la desvinculación de la sociedad en la toma de decisiones y los procesos de acción pública, lo que deriva en la desarticulación entre los objetivos formulados y los instrumentos implementados.

En el caso de estudio del DMQ se refleja un modo de gobernanza jerárquico que no promueve la integración y cooperación entre actores estatales y no estatales. En sí, se muestra una escasa participación e involucramiento de la ciudadanía en términos de seguridad ciudadana, por lo que destaca únicamente las acciones emprendidas desde el gobierno local en acción poco articulada con sus instrumentos de organización. En este contexto, el modo de gobernanza ha guiado el diseño de políticas que pueden ser consideradas inefectivas, ya que plantean objetivos coherentes; no obstante, la combinación de los distintos instrumentos utilizados como medios de consecución no son consistentes.

Se puede señalar que el origen del modelo jerárquico que influye en el diseño de las políticas y su consecución estarían vinculados al mismo ámbito competencial y tradicional de las políticas de seguridad, que en buena medida reposan bajo la sombra de la seguridad nacional, como responsabi-

lidad estatal, relegando a los gobiernos locales a meras acciones preventivas que los llevan a proceder como entes que limitan su accionar a proporcionar insumos y bienes a los órganos competentes y ello no representa un accionar suficiente para aplacar las crecientes cifras y formas de violencia urbana en las ciudades.

Finalmente, es importante señalar que durante la investigación hubo obstáculos para obtener información debido a la emergencia sanitaria por el COVID-19, que limitó las duraciones de las reuniones y el contacto con las personas entrevistadas.

Este estudio plantea preguntas que pueden ser abordadas en futuras investigaciones tales como: ¿de qué manera la gobernanza jerárquica en el ámbito de la seguridad ciudadana influye en la percepción de seguridad de las personas?, ¿cómo afecta la falla de las políticas de seguridad ciudadana en el desarrollo de la ciudad? y, ¿cuál es el camino para abordar la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito y mediante qué tipo de gobernanza?

Referencias bibliográficas

- Acero, H. (2005). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Fundación Seguridad & Democracia.
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008.
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial No. 303.
- Briceño-León, R. (2002). La nueva violencia urbana en América Latina. *Sociologías*, 8, 34-51. <https://doi.org/10.2307/3456007>
- Brotat, R. (2014). *La seguridad ciudadana entre la seguridad urbana, el civismo y la convivencia en espacios públicos*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Carrión, F. (2005). La inseguridad ciudadana en América Latina. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 12, 29-52. <https://bit.ly/4400OJ3>
- Carrión, F. (2008). Violencia urbana: Un asunto de ciudad. *Eure*, 34(103), 111-130. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612008000300006>
- Carrión, F. y Pinto, J. P. (2017). Quito: un ensamble de violencias. *Latin American Program*, 1-10. <https://bit.ly/3DK0Lq1>
- Carrión, F., Torres, A. y González, L. (2012). *Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones*. Gráficas V&M.

- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas*. Editorial Universidad del Rosario/Flacso. <https://dx.doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. En *Documentación Administrativa*. Siglo veintiuno. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>
- Gómez, S. (2021). ‘Juntos Somos Más Seguridad’, La campaña social de Ecuavisa que une a artistas ecuatorianos, comunidad y autoridades. *El Universo*. <https://bit.ly/3Ojr2Ri>
- Hood, C. y Margetts, H. (2008). The tools of government in the digital age. *Public Administration Vol. 86*(4), 1137-1138. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756_4.x
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge.
- Howlett, M., Mukherjee, I. y Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy and Politics*, 43(2), 291-311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- Howlett, M. y Ramesh, M. (2009). Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems. In *Studying Public Policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Howlett, M. y Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in ‘New Governance Arrangements’. *Policy and Society*, 26(4), 1-18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lissardy, G. (2019). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y que lecciones puede tomar de la historia de Europa). *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/44014Yx>
- McConnell, A. (2016). A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure. *Journal of European Policy*, 23(5), 667-684. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127278>
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2006). Latin American urban violence as a development concern: Towards a framework for violence reduction. *World Development*, 34(1), 89-112. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.07.012>

- Nair, S. y Howlett, M. (2017). Policy myopia as a source of policy failure: Adaptation and policy learning under deep uncertainty. *Policy and Politics*, 45(1), 103-118. <https://doi.org/10.1332/030557316X14788776017743>
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. (2021). Estudio de victimización y percepción de inseguridad en el Distrito Metropolitano de Quito. Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- Pecaut, D. (1999). From the banality of violence to real terror: The case of Colombia. En L. Koonings y D. Kruijt (eds.), *Societies of fear: The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. Zed Books.
- Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 261-276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>
- Pontón, J. (2008). *Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador* (documento preparado para las reuniones del Foro Iberoamericano).
- Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. (2021). Plan Estratégico institucional. Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad.
- Torres, A. (2010). La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal. *URVIO*, 9, 70-88. <https://doi.org/10.17141/urvio.9.2010.1135>

Entrevistas

- Kevin W. Quelal, técnico en prevención en Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad.
- Juan F. Landázuri, administrador del Parque La Carolina.