



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**II PROGRAMA DE MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**

**“IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE  
LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
(2004-2009)”.**

**Tesis para optar al Título de Magíster en Seguridad y Defensa**

Autor : Danilo Roberto Sosa Mejía  
Director : Dr. Paúl Cisneros

Quito, Diciembre del 2014

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
SECRETARIA GENERAL

No. 083-2014

ACTA DE GRADO

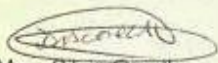
En la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de diciembre, del año dos mil catorce, **DANILO ROBERTO SOSA MEJIA**, portador de la cédula de ciudadanía: 1712260874 **EGRESADO DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (2004-2009)", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.14
Tesis Escrita:	9.42
Grado Oral:	9.69
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.34</b>

En consecuencia, **DANILO ROBERTO SOSA MEJIA**, ha obtenido el título mencionado.


Para constancia firman:


  
Mgs. Silvia Corella  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

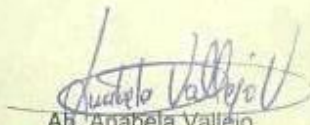
  
iaen  
Instituto de Altos Estudios Nacionales  
La Universidad de Postgrado del Estado  
Fojas \_\_\_\_\_  
Fecha \_\_\_\_\_

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la presente es fiel copia del original.

  
Secretaría General

  
Mgs. Andrés Nieto  
MIEMBRO

  
Mgs. Leonardo Jaramillo  
MIEMBRO

  
Ab. Anabela Vallejo  
DELEGADA DE SECRETARIA GENERAL

## **AUTORÍA**

Yo, Danilo Roberto Sosa Mejía, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación “Implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana: el caso de los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito (2004-2009)”, requisito previo a la obtención del título en Magíster en Seguridad y Defensa, son originales y de mi autoría.

En tal virtud, expreso que el contenido, las conclusiones, los efectos legales y académicos que se desprendan del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.



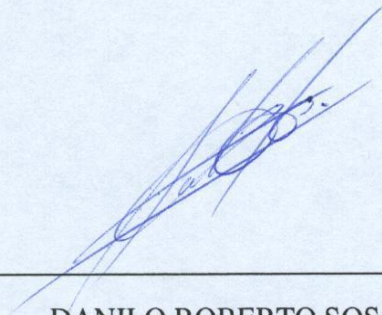
Danilo Sosa Mejía

C.C. 1712260874

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, diciembre, 2014



---

DANILO ROBERTO SOSA MEJÍA

C.C. 1712260874

## **Resumen**

La presente investigación tiene como objetivo examinar si la desorganización de las entidades estatales provocó una deficiente implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana para enfrentar los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito, durante el período 2004-2009.

El estudio está desarrollado mediante el análisis de contenido cualitativo con enfoque deductivo, de fuentes primarias y secundarias; y, para una adecuada comprensión está estructurado en tres capítulos.

El primero hace referencia a los modelos analíticos propuestos para el estudio de las políticas públicas y la validez del modelo secuencial; se detallan también los enfoques propuestos para el análisis de la implementación de las políticas públicas, y finalmente la pertinencia del enfoque de top-down para llevar a cabo esta investigación.

El segundo capítulo analiza las seis variables escogidas del modelo top-down, para determinar si existió o no desorganización de las entidades estatales encargadas de la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

El capítulo final concluye la investigación, determinando que ninguna de las variables tuvo resultados satisfactorios, demostrando que la desorganización de las entidades estatales provocó una deficiente implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana para enfrentar los delitos contra el patrimonio en la ciudad de Quito durante el 2004 al 2009.

### **Palabras clave:**

Modelo Secuencial de Políticas Públicas, Implementación de Políticas Públicas, Modelo Top-Down de Implementación, Seguridad Ciudadana, Delitos contra el Patrimonio, Plan Equinoccio XXI, Plan Bicentenario.

## **Abstract**

The present research aims to examine if the disruption of the involved government agencies led to weak implementation of the citizen security policy, that faced crimes against property in the Metropolitan District of Quito, during the period 2004-2009.

This research was developed using a qualitative content-analysis with a deductive approach of primary and secondary sources; and for a suitable understanding of the research, it has been divided into three chapters.

The first chapter refers to the proposed analytical model for the research of the policy and the validity of the sequential model. It also details the proposed approaches to the analysis of the implementation of policy, and the appropriate approach of the top-down approach to conduct this research.

The second chapter analyzes the six-variable selected for the top-down model in order to determine if there was a disorganization of the government offices in charge of the implementation of the citizen security policy.

Finally, the investigation concluded that none of the selected variables has given satisfactory results; consequently, the disruption of the involved government agencies causes a weak implementation of the citizen security policy, that faced crimes against property in the Metropolitan District of Quito, during the period 2004-2009.

### **Keywords:**

Sequential Model of Policy, Policy Implementation, Top-Down Policy Implementation, Citizen Security, Crimes Heritage, Plan Equinoccio XXI, Plan Bicentenario.

## **Agradecimiento**

Culminar la etapa académica con esta investigación constituye una gran satisfacción y alegría personal, la cual fue posible lograr gracias al apoyo, dedicación y colaboración de varias personas que tuvieron la gentileza de brindarme parte de su valioso tiempo, ya sea en sus lugares de trabajo o en sus hogares.

Es justo entonces exteriorizar mi reconocimiento y agradecimiento a todas aquellas personas que me ayudaron a cumplir este reto; en primer lugar a Dios por derramar sus bendiciones en cada momento de mi vida, a mis padres, hermanos, amigos y compañeros de la maestría, quienes supieron impulsarme para seguir adelante con sus consejos y colaboración.

A la Policía Nacional del Ecuador y al Instituto de Altos Estudios Nacionales, que me brindaron la oportunidad de cumplir una más de mis metas; a mis profesores, y en especial a mi director de tesis, Dr. Paúl Cisneros, que supieron compartir sus conocimientos de manera muy profesional.

Al Sr. Gral. (SP) Paco Moncayo, al Sr. Crnl. (SP) Gustavo Lalama, y al Sr. Crnl. (SP) Jorge Arias Arce, por haber compartido con gran amabilidad sus vastos conocimientos y experiencia en torno al tema investigado.

Y, finalmente un inmenso agradecimiento a las personas más importantes de mi vida, aquellas que me brindaron todo su amor, apoyo y comprensión, a ustedes que sacrificaron el tiempo que muchas veces queríamos y necesitábamos compartir, sin ustedes este trabajo no hubiera sido posible, ahora nuestro esfuerzo tiene sentido y ha valido la pena, gracias mis amadas, esposa e hija.

## **Dedicatoria**

El presente trabajo lo dedico a las autoridades nacionales, al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a las instituciones relacionadas con la seguridad del País y de nuestra ciudad de Quito, a los profesionales, a los estudiantes, y a la ciudadanía en general, que tengan el interés de estudiar las políticas públicas de seguridad ciudadana y su implementación.

Albergo la esperanza de que esta investigación sirva como un insumo y fuente valiosa para la discusión y análisis de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana, que tanto preocupan a nivel local, nacional e internacional.



## Índice de Contenido

<b>Introducción</b> .....	4
<b>Antecedentes</b> .....	5
<b>El problema</b> .....	10
<b>Justificación</b> .....	13
<b>Hipótesis</b> .....	15
<b>Objetivos</b> .....	15
<b>Metodología</b> .....	16
<b>Capítulo 1</b> .....	22
<b>1.1 Las políticas públicas</b> .....	22
<b>1.2 El estudio de la implementación de políticas públicas</b> .....	31
<b>Capítulo 2</b> .....	49
<b>2.1 Política pública de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito 2004-2009.</b> .....	49
<b>2.2 Implementación de la Política Pública de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, 2004-2009.</b> .....	62
<b>2.2.1 Definición de los objetivos de la Política Pública</b> .....	64
<b>2.2.2 Información entregada a los implementadores sobre los objetivos a cumplir</b> ... 70	
<b>2.2.3 Disponibilidad de recursos económicos para implementar la política pública.</b> 77	
<b>2.2.4 Número de actores que intervinieron en la implementación</b> .....	90
<b>2.2.5 Coordinación inter institucional para implementar la política pública</b> .....	94
<b>2.2.6 Control jerárquico de las instituciones</b> .....	96
<b>Capítulo 3</b> .....	103
<b>Conclusiones</b> .....	103
<b>3.1. La desorganización de las entidades estatales como causa de la deficiencia para implementar la política pública de seguridad ciudadana que atendía los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito, durante el período 2004-2009.</b> .....	106
<b>3.1.1. Claridad en la definición de los objetivos</b> .....	108
<b>3.1.2. Especificidad con que se transmitieron los objetivos hacia los implementadores.</b>	109
<b>3.1.3. Disponibilidad de recursos económicos en el momento adecuado.</b> .....	112
<b>3.1.4. Número de actores que intervinieron.</b> .....	113

<b>3.1.5. Coordinación entre diferentes unidades organizativas.....</b>	<b>114</b>
<b>3.1.6. Control jerárquico de las instituciones encargadas de la implementación. ....</b>	<b>115</b>
<b>3.1.7. Conclusión y recomendación de la investigación.....</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>121</b>

## Índice de Tablas

Tabla 1. Denuncias en el Distrito Metropolitano de Quito.....	60
Tabla 2. Definición de objetivos de la política pública de seguridad.....	68
Tabla 3. Objetivos propuestos para policía comunitaria .....	71
Tabla 4. Información que poseían los implementadores sobre los objetivos .....	76
Tabla 5. Resumen del balance general de CORPOSEGURIDAD .....	78
Tabla 6. Valores transferidos de la Policía Nacional a CORPOSEGURIDAD .....	79
Tabla 7. Gastos de inversión de CORPOSEGURIDAD .....	80
Tabla 8. Presupuesto para las actividades de CORPOSEGURIDAD .....	82
Tabla 9. Ejecución presupuestaria de la actividad de alarmas comunitarias.....	83
Tabla 10. Ejecución presupuestaria de la actividad de policía comunitaria (vehículos)	84
Tabla 11. Ejecución presupuestaria de la actividad de policía comunitaria (servicios) .	84
Tabla 12. Ejecución presupuestaria de la actividad de capacitación.....	85
Tabla 13. Disponibilidad de recursos económicos de CORPOSEGURIDAD.....	89
Tabla 14. Responsables de las actividades detalladas en el Plan Bicentenario.....	91
Tabla 15. Cantidad de actores que intervinieron en la implementación.....	93
Tabla 16. Coordinación interinstitucional de los actores .....	96
Tabla 17. Control jerárquico de las instituciones .....	102

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Evolución de los delitos contra el patrimonio en el DMQ .....	61
Ilustración 2. Organigrama de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana....	98
Ilustración 3. Organigrama del Municipio del DMQ .....	99
Ilustración 4. Organigrama de la Policía Nacional del Ecuador.....	100

## **Implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana: el caso de los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito (2004-2009).**

### **Introducción**

El diseño de políticas públicas es necesario cuando el estado de las cosas son percibidas como un problema y requieren la intervención de las instituciones estatales para cambiar esa realidad con la finalidad de lograr ciertos objetivos deseables; es así que se incluyeron políticas públicas en los planes de seguridad del gobierno nacional y del gobierno local quiteño, para enfrentar los problemas de violencia, criminalidad y delincuencia que se presentaban en la ciudad.

Sin embargo, de acuerdo al comparativo temporal de victimización a personas, hogares y vehículos presentado en el año 2011, por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) del Distrito Metropolitano de Quito, se puede observar que el número de víctimas entre el 2004 y 2008, se mantuvo relativamente estable tratándose de personas o tuvo un notable crecimiento en el caso de domicilios y de vehículos.

A pesar de que el Municipio de Quito ha realizado esfuerzos desde el año 2000 para controlar la delincuencia, investigaciones sobre la opinión pública realizadas durante los años 2012 y 2013, muestran que la inseguridad sigue siendo el principal problema del país y del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup>, por ello esta investigación analizará los problemas que enfrentó la implementación de éstas políticas en la capital de la República ecuatoriana, durante el período comprendido entre los años 2004 a 2009.

El tema propuesto guarda relación con la Maestría en Seguridad y Defensa, ya que investigará la desorganización como causa para la afectación en el proceso de

---

<sup>1</sup>Quito fue declarado Distrito Metropolitano en la Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado de 1978, que fue promulgada en el Registro Oficial No. 569, en el mes de septiembre de 1983, posteriormente el Congreso Nacional del Ecuador en el mes de noviembre de 1993, aprueba la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, lo que se vincula con la línea de investigación orientada a las estructuras organizacionales para la seguridad y la defensa.

### **Antecedentes**

Según datos presentados por la CEPAL (2013), en Latino América ha existido una reducción de la pobreza del 43,9% en el año 2002 al 33,5% en el año 2008; a pesar de estos avances, se reconoce que es la región a nivel mundial con mayor desigualdad, y de acuerdo al PNUD (2013), uno de los mayores problemas a enfrentar está relacionado con la violencia, crimen e inseguridad, por ello la seguridad ciudadana ha sido tratada de manera prioritaria.

En virtud de lo señalado, los estados latinoamericanos generaron respuestas, introduciendo políticas públicas en la agenda de forma rápida, sin considerar necesariamente análisis técnicos fundamentados en datos objetivos (tasa de homicidios) y subjetivos (encuestas de victimización) que permiten analizar los problemas sociales.

Lagos y Dammert (2012), señalan que debido a las demandas de los ciudadanos y la politización del tema, el análisis técnico ha sido dejado de lado, generando respuestas por parte del Estado sin tener la suficiente información o conocimiento del problema, sus causas y los efectos que provoca.

Ecuador y su capital no fueron, ni han sido ajenos a los problemas de violencia, criminalidad e inseguridad, así se puede colegir de investigaciones que estudian la

opinión pública<sup>2</sup>, ya que la inseguridad y la delincuencia son aún percibidos como los principales problemas a solucionar.

Según cifras presentadas por el OMSC en la encuesta de victimización del año 2011, en el Distrito Metropolitano de Quito el robo con fuerza a personas pasó del 11,36% en el 2004 al 10,20% en el 2008; el robo sin fuerza a personas pasó del 8,6% en el 2004 al 6,8% en el 2008<sup>3</sup>; la victimización de hogares pasó del 11,5% en el 2004 al 18,6% en el 2008; ante el aumento del robo de vehículos, para el año 2008 se realiza el primer estudio de victimización de vehículos, arrojando un resultado del 6%, que corresponde al cálculo respecto de las personas que tenían vehículo y se refiere al robo total o de partes del mismo.

La percepción de inseguridad a nivel nacional y local se debe en cierta medida a «[...] la compleja interacción entre los medios masivos de comunicación, la sociedad civil y los actores políticos que van proponiendo lecturas particulares de las tendencias objetivas influenciando (...) el estado de la opinión pública» (Isla y otros, 2003:4).

La importancia de las investigaciones sobre la opinión pública de acuerdo a Lagos y Dammert (2012), radica en que las percepciones de los ciudadanos terminan por transformarse en realidades, que moldean el comportamiento individual y colectivo.

Torres (2011), señala que la seguridad ciudadana en Quito, empieza a ser tratada mediante políticas públicas durante la administración del ex-alcalde Paco Moncayo, iniciada en el año 2000, quién suscribió el Plan Estratégico Equinoccio XXI, donde se

---

<sup>2</sup> Investigaciones realizadas por la empresa Perfiles de Opinión, en su mensuario 90 publicado en el mes de mayo del año 2013 señalan que el principal problema del país para los quiteños son la delincuencia y la inseguridad. De acuerdo a la empresa Cedatos, en su investigación a nivel nacional publicada en abril de 2012, señala que el 30% considera a la inseguridad como el principal problema del país.

<sup>3</sup>La aparente disminución en los delitos cometidos contra las personas se encuentra de acuerdo al OMSC, dentro de un intervalo de error muestral que correspondían al 1,77% en el año 2004 y al 3,4% en el año 2008, por lo que se puede considerar que estos fenómenos tuvieron una constante durante los años de estudio.

planificó entre otros temas, el de la seguridad hasta el año 2025, que formó parte del eje social, al considerarla«[...] un problema estructural en una sociedad inequitativa y excluyente» (Pontón, 2005: 9), y cuyo objetivo estratégico era hacer de la ciudad un lugar seguro.

Ante la inexistencia de una ley de seguridad ciudadana, Torres (2011), señala como un hecho importante, la suscripción del Pacto Social por la Seguridad Ciudadana, impulsado por el alcalde de Quito, en el año 2002, que fue un acuerdo entre varias instancias gubernamentales<sup>4</sup> que se articularon para participar y comprometerse con las políticas de seguridad ciudadana diseñadas; éstas se enfocaron principalmente en los problemas de violencia y delincuencia que fueron atendidos por el gobierno local amparado en la constitución de 1998 y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

De hecho, en el año 2002, se crea la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD), con personería jurídica de derecho privado, cuya finalidad era:

[...] implementar las políticas de seguridad impartidas por el Concejo Metropolitano y la Comisión Permanente de Seguridad y Convivencia Ciudadana; administrar el fondo especial de prevención de la violencia e inseguridad ciudadana; coordinar el sistema integrado de seguridad, la asistencia técnica y el fortalecimiento organizacional; y el desempeño de otras funciones que reciba por delegación del gobierno local y las que se requieran para el cumplimiento de sus objetivos. (Pontón, 2005: 14).

CORPOSEGURIDAD apoyaba a la Policía Nacional con logística, equipamiento, capacitación y tecnología, ya que la seguridad ciudadana era considerada como una responsabilidad únicamente de la Policía Nacional.

La Corporación fue liquidada en el año 2009 y se conforma una nueva organización municipal (EMSEGURIDAD-Q), encargada de administrar la tasa de seguridad, lo cual

---

<sup>4</sup> Torres (2011) destaca entre las instituciones al Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), la Corte Superior de Justicia de Pichincha, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Bienestar Social y la organización ciudadana.

significó Según Torres (2011), cambios en la gestión del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana (SMSC), principalmente en la reducción de tiempo que tardaban los procesos.

Con esta breve exposición, se debe indicar que, la presente investigación se enfocará en el estudio de la implementación de políticas de seguridad ciudadana para reducir los delitos contra el patrimonio<sup>5</sup> en el Distrito Metropolitano de Quito, durante el período 2004-2009, ya que «[...] constituyen el principal problema de desconfianza en la población, no solo por su magnitud en las cifras, sino además porque influyen directamente en la percepción de inseguridad de las personas» (Pontón y Santillán, 2008: 38).

Es fundamental por lo tanto, conocer algunos datos sobre la ciudad, a fin de poder contextualizar la investigación.

El Distrito Metropolitano de Quito, es la capital político-administrativa de la República del Ecuador, con una superficie aproximada de 4.235 Km<sup>2</sup>, donde habita el 15,5% de los ecuatorianos, en «[...] 1993 fue reconocido por el Estado como territorio especial (Distrito Metropolitano) (...), desde entonces su administración asumió nuevas competencias y para una mejor gestión, dividió el territorio en ocho administraciones zonales, las que contienen a sesenta y cinco parroquias» (Municipio del DMQ, 2011: 14).

La población de acuerdo a la proyección hecha por el Censo de Población y Vivienda del año 2010, es de aproximadamente 2.350.000 habitantes, de los cuales se estima que un 72% vive en zonas urbanas.

---

<sup>5</sup>Los delitos contra el patrimonio de acuerdo al Código Penal (1971), son los siguientes: hurto, robo, abigeato, extorsión, estafa y otras defraudaciones, usura, usurpación y la quiebra; de éstos, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito (2011), estudia los asaltos y robos contra las personas, domicilios, locales comerciales, hurtos, estafas y abuso de confianza, siendo éstos, los que más se denuncian en la fiscalía, debido entre otros factores a su incremento.



Según datos proporcionados por el Municipio de Quito (2011), la población de la ciudad se mantiene joven, ya que las cifras señalan un aumento del 1,7% de personas comprendidas entre los 15 y 64 años, mientras que la población de 65 años o más se mantiene constante en alrededor de 6,3%.

El Municipio de Quito (2011), señala también que las parroquias urbanas o las parroquias en proceso de consolidación, han sido mejor atendidas en infraestructura y servicios que las parroquias rurales, determinando que en estas últimas existe un mayor porcentaje de familias pobres.

Con esta rápida descripción de Quito, se debe señalar que hasta el año 2008, no existía una política pública desde el estado central que guíe la seguridad ciudadana, al respecto Torres (2012) y Pacheco (2006), coinciden al indicar en sus textos que no existía una estrategia integral que atienda la seguridad ciudadana en el período comprendido entre el 2001 al 2005.

Por ello los gobiernos seccionales autónomos apoyados en la constitución de 1998, se involucraron en temas de seguridad ciudadana, a pesar de no tener establecido con claridad las potestades o atribuciones que tenían los municipios en estos temas.

Fue a partir de la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, que se estableció un enfoque de desarrollo orientado a la consecución del Buen Vivir, lo cual implica de acuerdo a SENPLADES (2011), definir políticas públicas de una manera distinta, dejando atrás su estado inercial o reactivo ante un problema, así como desechar la tendencia de un Estado de tipo piramidal.

Según el art. 141 de la Constitución, le corresponde a la Función Ejecutiva integrada por la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios de Estado y demás organismos e instituciones dependientes de la Función Ejecutiva, de acuerdo al ámbito de sus competencias, ejercer la «[...] rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las

políticas públicas nacionales» (Constitución Política de la República del Ecuador, 2008), las cuales deben tener un enfoque basado en derechos humanos, es decir que se deben aplicar «[...] principios fundamentales como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas e imperio de la ley» (SENPLADES, 2011: 7).

De acuerdo al art. 154 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado, les corresponde entre otras atribuciones, la de «Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión» (Constitución Política de la República del Ecuador, 2008); y es en este nivel ministerial y de secretarías ejecutoras que se construyen políticas públicas sectoriales, con lo cual se recupera el rol protagónico del Estado para el diseño de políticas públicas.

Recientemente, con la aprobación en el año 2010, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen como función en el área de seguridad ciudadana, la de crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana, teniendo como participantes a la ciudadanía, Policía Nacional y demás organismos relacionados con la materia, quienes formularán y ejecutarán políticas locales.

## **El problema**

El cometimiento de los delitos contra el patrimonio en Quito, parece no resolverse, ya que «[...] representan la principal manifestación de violencia de todos los delitos denunciados ante la Fiscalía» (Municipio del DMQ, 2011: 35), lo que denota una brecha entre la decisión política y su implementación.

Si ha existido la voluntad política y un consenso de los objetivos que se pretenden alcanzar con las políticas públicas de seguridad ciudadana, cabe cuestionarse:

¿Por qué fue deficiente la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, para enfrentar los delitos contra el patrimonio, durante el período 2004-2009?.

La visión estratégica de Quito fue plasmada en el Plan Equinoccio XXI, diseñado por el Municipio en julio de 2004, cuyo objetivo era hacer de la ciudad y el territorio de Quito un lugar seguro, para «[...] alcanzar un adecuado nivel de vida a través del control efectivo de la violencia en todas sus expresiones» (Municipio del DMQ, 2004: 25).

Para lograr este objetivo se plantearon varios proyectos como: 1) promover la participación y organización ciudadana para el control y prevención de la delincuencia; 2) el fortalecimiento operativo de la Policía Nacional y generalización de la Policía Comunitaria; 3) cubrir el Distrito con el sistema Ojos de Águila; 4) implementar el Observatorio Metropolitano de la Seguridad, entre otros.

En ese mismo año, la Policía Nacional hizo público el «Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador para el Siglo XXI, 2004-2014», en el que se propusieron entre otros objetivos, los de: a) Modernizar y fortalecer la capacidad operativa de los servicios policiales para aumentar los niveles de seguridad ciudadana; y, b) Incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad en los servicios policiales.

Para enero del año 2005, el alcalde reelecto Paco Moncayo pondría en marcha el Plan Bicentenario, que recoge los lineamientos estratégicos del Plan Equinoccio XXI, para implementarlos durante su período de gobierno hasta el año 2009.

Sin embargo en el año 2007, una vez electo Presidente del Ecuador, el economista Rafael Correa, el estado central empieza a recuperar el liderazgo en el área de

seguridad, por lo que en el año 2008, se presentaron: 1) Por parte del Ministerio de Gobierno, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo general fue «[...] reducir los niveles reales de inseguridad» (Espín, 2010: 18); y, 2) Por parte del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, «Hacia una nueva política de seguridad interna y externa», que pretendía dar un giro a la forma de entender y enfrentar los problemas de seguridad. En el año 2009, se puso en vigencia la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en la que se establece como responsabilidad del Ministerio Coordinador de la Seguridad, la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil. En este cuerpo legal se reconoce a la seguridad ciudadana como una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, entre otros.

A pesar de las políticas, planes y proyectos brevemente expuestos, los delitos contra la propiedad o patrimonio tendieron a incrementarse en el Distrito Metropolitano de Quito, según un estudio realizado por Torres (2011) a partir del año 2003 hasta el 2008, esto se evidencia por el número de denuncias presentadas, así como por las encuestas de victimización realizadas en el año 2003 por Flacso Ecuador, 2004 y 2007 por dos empresas consultoras.

Este aumento de los delitos contra el patrimonio, ha influido para que la demanda por contar con servicios de seguridad privada se incremente, principalmente siguiendo a Lalama y Ojeda en Carrión y Damert (2009), para resguardar domicilio o locales comerciales, puesto que también los espacios privados y semipúblicos se han tornado inseguros.

## **Justificación**

En Ecuador, la discusión sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, es relativamente nueva, ya que sus inicios señala Carrión (2009), fueron en el momento que el Estado dejó de pensar en la seguridad pública como paradigma y empezó una transición hacia la seguridad ciudadana, una vez que se desplaza el concepto de seguridad pública con el restablecimiento de las democracias en nuestra región.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana con el paso del tiempo han ido tomando preponderancia en el campo académico, para dar respuesta a los problemas de inseguridad, lo cual se puede notar principalmente en la ciudad de Quito, en donde existe de acuerdo a Torres (2005) la mayor generación de investigaciones y publicaciones en torno al tema, las cuales han sido apoyadas e impulsadas por instituciones como FLACSO-Ecuador, Fundación ESQUEL, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud, Municipio de Quito, Observatorio Metropolitano de Quito, entre otros.

Estudios y publicaciones como las realizadas por: Damert (2004), Jarrín (2005), Pontón (2005), Pacheco (2006), Pontón y Santillán (2008), Carrión (2009), Torres (2012), analizan la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, los actores que intervienen, los desafíos y limitaciones que se presentan en el país y en la ciudad de Quito, sin dejar muy clara la orientación teórica en la que se apoyan para estudiar el fenómeno.

Rodríguez (2004), realizó un estudio enfocado en la manera en que se toman las decisiones en el Municipio de Quito para atender la seguridad ciudadana, y apoya su investigación, en el modelo cíclico del análisis de política pública; es decir que su estudio se centró en una etapa distinta a la de implementación.

Al existir muy pocas investigaciones<sup>6</sup> que analicen la seguridad ciudadana, utilizando las herramientas proporcionadas por los enfoques que existen para estudiar la implementación de políticas públicas<sup>7</sup>, la presente investigación procura aportar en este campo, específicamente de aquellas políticas que procuran tratar el problema de los delitos contra el patrimonio.

Bien podría cuestionarse, por qué la investigación no se enfoca en la tasa de homicidios, que es el indicador con el que se mide el nivel de violencia a nivel mundial, debiendo argumentarse al respecto que «[...] las dinámicas delictuales en el DMQ son diversas y los imaginarios de las personas sobre ser víctimas, van mucho más allá de la particularidad del homicidio» (Municipio del DMQ, 2011: 36), siendo los delitos contra el patrimonio los que más afectan e influyen en la percepción ciudadana de inseguridad.

Se debe agregar que, siendo el objetivo general de la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad «[...] generar espacios de formación e investigación, que desde el pensamiento estratégico y la integralidad de la seguridad, aporten a la construcción de políticas públicas y el cumplimiento de los objetivos del Estado» (IAEN, 2012: 3), la investigación permitirá contribuir al logro de este objetivo, aportando con un insumo más para el análisis en torno a la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana.

Finalmente, la maestría en Seguridad y Defensa como parte del área de Seguridad, Paz y Defensa de la Escuela de Estudio Estratégicos y Seguridad, desarrolla entre otras, la capacidad profesional de diseñar e implementar políticas públicas que fortalezcan al Estado ecuatoriano, así entonces la presente investigación contribuirá a la

---

<sup>6</sup>O'Toole en Aguilar (1993), señala que las políticas de seguridad y defensa nacionales, son temas virtualmente ignorados por los académicos que hacen investigación sobre la implementación.

<sup>7</sup>Los enfoques sobre implementación de políticas públicas, serán tratados en el marco teórico de la presente investigación.

interiorización de los conocimientos adquiridos y la contrastación de éstos con la realidad.

## **Hipótesis**

La investigación plantea como hipótesis que la deficiencia en la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana para reducir los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito, obedeció a la desorganización de las entidades del Estado, que fueron parte de éste proceso.

Para los fines de esta investigación, la desorganización de las entidades estatales será estudiada de acuerdo a las siguientes variables: a) objetivos bien definidos de la política pública; b) información que tuvieron las entidades estatales sobre los objetivos que debieron cumplir; c) recursos financieros con los que se contó; d) número de actores estatales que participaron; e) coordinación entre los actores estatales; f) control jerárquico de las organizaciones encargadas de la implementación.

Se han escogido estas variables ya que los análisis de implementación con un enfoque de arriba hacia abajo (top-down)<sup>8</sup>, entre los que se incluye el modelo de administración de sistemas planteado por Elmore (1978), se apoyan y concuerdan en la importancia de éstas, para explicar el éxito o fracaso de la implementación de una política pública.

## **Objetivos**

El objetivo general de la presente investigación es: examinar si la desorganización de las entidades estatales provocó una deficiente implementación de políticas públicas de

---

<sup>8</sup> Los análisis sobre implementación son señalados en el Capítulo I, acápite número 1.2.

seguridad ciudadana para enfrentar los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito, en el período 2004-2009.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Determinar si los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana relacionada con el control de los delitos contra el patrimonio fueron bien definidos.
- Establecer si la información sobre los objetivos que debían cumplir los organismos estatales encargados de la implementación fue específica.
- Conocer si los actores [entidades estatales], contaron con óptimos recursos financieros y a tiempo para implementar la política pública.
- Determinar el número de actores [entidades estatales] que intervinieron en la implementación de la política pública.
- Conocer si existió coordinación adecuada entre las entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo la implementación.
- Determinar si existió un control jerárquico efectivo de las organizaciones gubernamentales involucradas, para llevar a cabo los objetivos de la política.

## **Metodología**

La investigación analizó la implementación de la política pública de seguridad ciudadana, que procuró enfrentar el problema de los delitos contra el patrimonio, desde el año 2004 al año 2009 (primer semestre), ya que en el año 2004 se publicaron el «Plan Equinoccio del Siglo XXI», el «Plan Bicentenario» por parte del Municipio de Quito y el «Plan de Modernización y Transformación Integral para el siglo XXI de la Policía Nacional»; documentos que se consideran relevantes, ya que a partir de éstos la seguridad ciudadana empieza a ser tratada mediante políticas públicas.



En el año 2008 se publicó la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, «Hacia una nueva política de seguridad interna y externa» por parte del Ministerio Coordinador de Seguridad, y se proclama la nueva Constitución Política del Ecuador, instrumentos que resultan importantes para hacer esta delimitación temporal.

La investigación inició con la recopilación y revisión de los documentos señalados, ya que en ellos se establecen políticas públicas de seguridad ciudadana y de allí emergen los objetivos que se pretende alcanzar en cuanto a la reducción de la violencia, criminalidad y delincuencia en la ciudad de Quito.

Se recopiló y revisó información de fuentes primarias y secundarias relacionadas con estudios de seguridad ciudadana, criminalidad y delincuencia de la ciudad de Quito.

Con la finalidad de conocer con mayor profundidad las variables se realizó entrevistas semiestructuradas a los actores clave de las entidades estatales que participaron en el proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Quito.

De la información obtenida se llevó a cabo un análisis de contenido, también denominado como método de análisis de documentos, ya que permite analizar los mensajes de la comunicación escrita, verbal y visual, tanto con datos cuantitativos como cualitativos, y de forma inductiva o deductiva.

La presente investigación utilizó el análisis de contenido cualitativo con un enfoque de tipo deductivo, ya que siguiendo a Elo y Kyngäs (2008), este proceso resulta útil si lo que se pretende es probar una teoría previa en situaciones diferentes o para comparar categorías en periodos de tiempo distintos.

La colección de la información antes señalada, pudo ser realizada ya que no existieron impedimentos técnicos, legales o culturales que lo impidan.

A continuación se detalla, la manera en que se llevó a cabo la investigación:

<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fuente de Información</b>	<b>Técnica de recolección</b>
Definición de los objetivos por la política.	<p>Bien definidos.- si se precisa metas cuantificables, el tiempo para lograrlas, y los responsables.</p> <p>Regularmente definidos.- si se precisa una o dos de las tres características detalladas anteriormente.</p> <p>Mal definidos.- si no se detalla metas cuantificables, ni tiempo, ni responsables.</p>	<p>Primaria: se analizaron las políticas, planes y proyectos señalados en el Plan Bicentenario y en la Agenda de Seguridad Ciudadana para el DMQ, para determinar la definición de los objetivos.</p> <p>Se analizaron además las ordenanzas municipales que se hayan derivado de las políticas, cuyo fin haya sido precisar la definición de los objetivos.</p> <p>Se realizó entrevistas al Gral. (SP) Paco Moncayo, ex alcalde de Quito, y artífice del Plan Bicentenario.</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Análisis de contenido cualitativo.</p>
Información entregada a los implementadores sobre los objetivos a cumplir.	<p>Específica.- si se conoció las metas que se debían alcanzar de manera cuantitativa y el tiempo en que se debían lograr.</p> <p>Parcial.- si se conoció una de las dos características antes definidas.</p> <p>Difusa.- si no se conoció las metas cuantificables que se debían lograr ni el tiempo para lograr los objetivos.</p>	<p>Primaria: se analizó la misión, objetivos y estrategias plasmados en ordenanzas municipales, planes y proyectos internos de CORPOSEGURIDAD; el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana; y, EMSEGURIDAD, donde se puede observar si éstos conocían los objetivos de la política.</p> <p>Se entrevistó al Sr. Crnl (SP) Gustavo Lalama, quien fue Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD; y, al Crnl. (SP) Jorge Arias, quien fue Comandante de Policía del DMQ, para determinar el conocimiento que</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Análisis de contenido cualitativo.</p>

		poseían en torno a los objetivos de las políticas de seguridad.	
Disponibilidad de recursos económicos.	<p>Óptimo.- si se entregó y ejecutó entre el 95% al 100% del dinero presupuestado, en el tiempo establecido en una planificación.</p> <p>Aceptable.- si se entregó y ejecutó entre el 80% y 94% de los recursos económicos presupuestados, en los tiempos establecidos en una planificación.</p> <p>Insuficiente.- si se entregaron y ejecutaron menos del 80% de los recursos económicos, fuera de los tiempos establecidos en una planificación.</p>	<p>Primaria: Se revisó los presupuestos aprobados y asignados para cada una de las políticas, programas o proyectos de seguridad llevados a cabo por CORPOSEGURIDAD, y por el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana; auditorías internas e independientes, y exámenes especiales realizadas a la ejecución presupuestaria.</p> <p>Se tomó contacto con el Sr. Crnl (SP) Gustavo Lalama, quien fue Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD, para conocer sobre la entrega de recursos económicos.</p> <p>Secundaria: Libros y tesis sobre la gestión municipal realizada en el período de interés para la investigación.</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Análisis de contenido cualitativo.</p>
Actores que intervinieron en la implementación.	<p>Muchos.- ocho o más entidades estatales.</p> <p>Número medio.- más de tres y menos de ocho entidades estatales.</p> <p>Pocos.- tres o menos entidades estatales.</p>	<p>Primaria: se analizó el Plan Bicentenario; y, acuerdos interinstitucionales para establecer que actores fueron los que intervinieron en la implementación de la política.</p> <p>Secundaria: Libros y tesis en los que se señale cuáles fueron las instituciones involucradas en la implementación de las políticas en el período de interés para la investigación.</p>	<p>Análisis de contenido cualitativo.</p>

<p>Coordinación entre las entidades estatales.</p>	<p>Adecuada.- si el organismo estatal conocía el rol que debía cumplir, y mantenían comunicación periódica con todos los actores.</p> <p>Regular.- si el organismo estatal conocía el rol que debía cumplir, y mantenía comunicación eventual con al menos dos actores.</p> <p>Inadecuada.- si la entidad estatal no conocía el rol que debían cumplir, y existió comunicación con uno de los actores.</p>	<p>Primaria: se analizó ordenanzas metropolitanas; reglamentos internos; proyectos; y, planes de acción de CORPOSEGURIDAD, EMSEGURIDAD, Policía Nacional y la Comisión metropolitana de Seguridad Ciudadana, para determinar el grado de coordinación entre quienes debían implementar las políticas.</p> <p>Secundaria: Libros y tesis en las que se indique el grado de coordinación que existió entre las entidades estatales encargadas de implementar las políticas.</p> <p>Se realizó entrevistas al Sr. Gral. (SP) Paco Moncayo, ex alcalde de Quito; Crnl (SP) Gustavo Lalama, quien fue Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD; y, al Crnl. (SP) Jorge Arias, quien fue Comandante de Policía del DMQ, para conocer su percepción sobre el grado de coordinación existente entre las entidades.</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Análisis de contenido cualitativo.</p>
<p>Control jerárquico de las organizaciones gubernamentales.</p>	<p>Efectivo.- Si existió alguna entidad con la potestad de aplicar medidas correctivas sobre el manejo de bienes, sobre el personal y las actividades de todas las instituciones o actores que intervinieron en la seguridad ciudadana.</p> <p>Inefectivo.- No existió alguna entidad</p>	<p>Primaria: se analizó códigos, leyes y reglamentos, en los que se puede determinar si existió un control jerárquico de las entidades que intervinieron en la implementación.</p> <p>Secundaria: Libros y tesis en los que se señale la forma en que las entidades estatales que</p>	<p>Análisis de contenido cualitativo.</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p>

	<p>con la potestad de aplicar medidas correctivas sobre el manejo de bienes, sobre el personal y las actividades de todas las instituciones o actores que intervinieron en la seguridad ciudadana.</p>	<p>intervinieron en la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Quito, ejercían control sobre las otras instituciones.</p> <p>Se realizó entrevistas al Sr. Gral. (SP) Paco Moncayo, ex alcalde de Quito; Crnl. (SP) Gustavo Lalama, quien fue Director ejecutivo de CORPOSEGURIDAD; y, al Crnl. (SP) Jorge Arias, quien fue Comandante de Policía del DMQ, para conocer el tipo de control que se ejercía en las instituciones.</p>	
--	--	--	--

## Capítulo 1

En este capítulo se trata el marco teórico a utilizarse para el desarrollo de la investigación; el cual se encuentra dividido en dos secciones.

La primera sección hace un breve recorrido histórico del estudio de las políticas públicas, los modelos analíticos propuestos y finalmente el grado de validez del modelo secuencial o por etapas de las políticas públicas.

La segunda sección trata sobre los orígenes del estudio sobre la implementación de políticas públicas, los enfoques propuestos para su análisis, y finalmente la pertinencia del enfoque de arriba hacia abajo (top-down) para llevar a cabo esta investigación.

### 1.1 Las políticas públicas

Pereyra (2010), señala que el estudio de las políticas públicas se originó en los Estados Unidos de Norteamérica, durante la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921), quien luego de un análisis de las deficiencias burocráticas, plantea la necesidad de construir un referente teórico para ser aplicado en la administración pública, así como para separar la decisión política hecha por los políticos, de la ejecución de estas decisiones que sería tarea de los funcionarios de la administración pública.

Valencia y Álvarez (2008), señalan que luego de la segunda guerra mundial, los presidentes John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, dieron impulso al desarrollo del estudio de las políticas (policyscience); en este sentido Pallares (1988), señala que el interés por estudiar las políticas públicas surge por parte de los tomadores de decisiones de los gobiernos alrededor de los años sesenta, a fin de enfrentar de mejor manera la difícil tarea de dar soluciones a los problemas, por lo que buscan un soporte teórico para ello.

Lo que motivaría el surgimiento e impulso de las políticas públicas, siguiendo a Oszlak (1980), es lograr la comprensión de la relación estado-sociedad, (política-administración), que está dada por la decisión de políticas públicas, cómo éstas afectan la dinámica social entre los diferentes actores y su comportamiento.

Durante estos años, se aplicó de acuerdo a Pereyra (2010), la racionalidad científica a las ciencias sociales, como una necesidad para realizar análisis políticos, lo cual surgió como consecuencia de las experiencias vividas por docentes que retornaron de la Segunda Guerra Mundial, para iniciar investigaciones sobre todo lo relacionado con el poder político, «Este movimiento fue llamado conductismo porque sus defensores sostenían que la medición y la observación objetivas se aplican a todas las conductas humanas tal y como se manifiestan en el mundo real» (Pereyra, 2010: 5).

En este contexto histórico, surge la figura de Harold Lasswell, en el año 1951, con su primera publicación, «La orientación hacia las políticas públicas»; Lasswell fue un sociólogo que volcó sus esfuerzos al estudio de la propaganda política y la comunicación masiva, así como por re direccionar el estudio de las ciencias políticas hacia las políticas públicas, el mismo que tiene «[...] un clima weberiano en la manera como (...) entiende la ciencia social y su articulación con la decisión política» (Aguilar, 1992: 50).

La preocupación de Laswell, giraba en torno al desarrollo de un modelo racional para la toma de decisiones de una política pública; H. Simon, estuvo de acuerdo con Laswell, en la posibilidad de analizar el proceso de decisión racional mediante fases, sin embargo reconoció que se trata de un modelo ideal ya que «[...] a nivel de aplicación práctica, raramente el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada» (Pallares, 1988: 146), debido a que el tomador de decisiones no puede

analizar todas las alternativas durante el proceso y tampoco prever los problemas que genera la incertidumbre al analizar las consecuencias.

Por ello, posteriormente plantea el concepto de racionalidad limitada, y señala «[...] que ya no se trata de seleccionar la alternativa que maximice los valores, sino aquella más 'suficientemente satisfactoria' (satisfacing)» (Pallares, 1988: 147), por lo que el proceso de elaboración de la política pública es siempre nuevo, no parte de una situación previa, sino que se analiza nuevamente todas las posible alternativas en el proceso de decisión.

Surge como crítica a este modelo, el modelo incremental, diseñado por Charles Lindblom, un politólogo estadounidense, quien consideraba que «Un análisis de políticas realizado paso a paso podría obscurecer los temas generales y fenómenos universales al buscar los aspectos que son únicos de cada etapa» (Lindblom, 1980: 11), sin embargo sostiene que la ventaja de su análisis de políticas radica en que puede centrarse en aspectos puntuales de las ciencias políticas.

Para Lindblom, la elaboración de políticas públicas tiene su origen en una situación previa, «[...] planteando solo pequeños cambios de forma incremental» (Pallares, 1988: 147), sin embargo Lindblom, se percató de que este análisis no comprendía por completo la elaboración de las políticas, por lo que posteriormente plantea el concepto de incrementalismo desarticulado que «[...] queda caracterizado, por una parte, por la toma de decisiones a través de un proceso de 'ajuste mutuo entre las partes', y por otra, por la inexistencia de un centro realmente planificador y coordinador» (Pallares, 1988: 148).

De acuerdo a Mény y Thoenig (1992), durante la década de los sesenta existían tres enfoques predominantes para estudiar la acción pública, sin que ninguna de ellas permita comprender satisfactoriamente los hechos, a saber: a) la ciencia administrativa; b) la sociografía de los grupos de presión; y, c) el determinismo de los grandes sistemas.



Entonces, reaparece en el año 1971 la figura de Laswell, con una segunda publicación, «La concepción emergente de las ciencias de la política pública», distinguiendo para ésta época el objeto y el objetivo de su propuesta, ubicando «[...] dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política» (Aguilar, 1992: 52).

El conocimiento del proceso de la política, se refiere al objeto de la propuesta de Laswell, basado en el paradigma positivista que busca «[...] explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado (...) elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas» (Aguilar, 1992: 52); siendo ésta área de investigación la más utilizada por politólogos para describir procesos y explicarlos.

El conocimiento en el proceso de política pública, «[...] es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública» (Aguilar, 1992: 53), con el objetivo de corregir y mejorar la decisión pública.

Esto provocó el fraccionamiento del proyecto de Lasswell, en dos corrientes: los normativos que se refieren a su campo de estudio como policyanalysis; y, los interesados en el estudio positivo de las políticas públicas, que se identifican con el policysciences:

[...] los que disciplinariamente se interesaban sólo en el momento normativo-técnico y, por ende, en el análisis y diseño de la política, se separaron de los que (inter) disciplinariamente se interesaban también en el proceso decisorio pero exclusiva o primordialmente para entender la manera como se tomaban de hecho las decisiones. (Aguilar, 1992: 58)

La discrepancia entre estas dos corrientes, radica en la forma de concebir el proceso decisorio de las políticas públicas, así según Aguilar (2012) por un lado está el grupo denominado racionalista, analista, sinóptico, comprensivo, planificador, maximizador, y por el otro los incrementalistas, racionalistas limitados, satisficers,

pluralistas y politólogos de las políticas; a éstos se suman otros grupos que casi no reconocen la influencia teórica para la toma de decisión de una política pública:

[...] se encuentran los que distinguen entre el “análisis racional” (sinóptico o incremental) y el “ajuste mutuo partidario”, inherente a la práctica política real, a la manera de Lindblom, o, más irreductiblemente, los que acentúan la “especulación intelectual” contra los que insisten en la “interacción social”, a la manera de Wildavsky (Aguilar, 2012: 59).

La opinión antisinóptica llegó a influir muy fuertemente en la ciencia política, principalmente por hacer una lectura política de los problemas y reconocer la posibilidad de realizar un trabajo administrativo eficiente para la implementación de decisiones, sin embargo el enfoque sinóptico «[...] probó ser ampliamente utilizado en la administración pública y en el análisis de políticas» (Aguilar, 2012: 59).

En resumen, se puede indicar según Valencia y Álvarez (2008) que existen dos enfoques que han dominado el análisis de Políticas Públicas en Estados Unidos, el modelo incrementalista y el modelo racional; sin embargo a partir de éstos, surgieron otros modelos para el análisis, como los citados por Kauffer (2012): de corte funcionalista; los enfoques marxistas o neo marxistas, y la sociología de las élites; los enfoques neo corporativistas y neo institucionalista; taxonómicos; y, sistémico.

Con este antecedente se puede señalar que, fue Laswell quien propuso una división en etapas para el análisis de las políticas públicas, y a partir de ellas, se han realizado varias propuestas por autores como: «[...] Brewer y de León (1983), May y Wildavsky (1978), Anderson (1975), y Jenkins (1978) que están entre las más ampliamente adoptadas» (Fischer y otros, 2007: 43).

Siguiendo a Estévez (2000), el modelo secuencial, por etapas, o cíclico, como se lo conoce, fue profundizado en el año 1970 por Charles Jones y popularizada por James Anderson en 1975, quien hace un análisis positivo del proceso y lo simplifica con respecto al trabajo realizado por Jones, llegando a determinar el siguiente esquema: agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación de la política pública.

El modelo secuencial de las políticas públicas se combinó con el modelo de entradas y salidas de Easton, cuyo «[...] interés se centró en explicar de qué manera se toman y ejecutan las decisiones autoritativas al interior de la sociedad» (López, 2008: 176), por ello enfatiza en la retroalimentación entre las entradas y salidas que se generan durante cada etapa de la elaboración de políticas públicas.

Este modelo ha provocado grandes debates y críticas<sup>9</sup>, ya en los años 70 se elevaron las voces para superar el enfoque administrativo que separaba la política de la administración, y pasar a un enfoque que integre a las dos.

Siguiendo a Estévez y Esper (2009), señalan que Nakamura es uno de los científico más críticos con el modelo, al que lo denomina, el enfoque de libro de texto, y señala que no es un paradigma ya que da una impresión incorrecta de un mundo coherente de la actividad de las políticas públicas a través de un proceso; y agrega que la evaluación no puede ser considerada otra etapa sino que esta se encuentra presente durante todo el proceso de la política pública.

Saetren citado por Estévez y Esper (2009), acusa al modelo de simplificar demasiado la compleja realidad de las políticas públicas y John citado por los mismo autores, de plantear una secuencia entre las etapas que en la realidad no son tan claras, y al estar así dividido el análisis de las políticas públicas, no se podrá lograr una teoría que abarque el todo.

Siguiendo con Estévez y Esper (2009), señalan que Sabatier y Jenkins-Smith, critican al modelo secuencial porque no explica relaciones causales, no permite realizar predicciones y tampoco explica cómo se pasa de una etapa a la otra, no permite un ensayo empírico de hipótesis y posee una visión excesivamente legalista.

---

<sup>9</sup>Entre los críticos de este modelo, se señalan a investigadores como «Paul Sabatier, Peter John, Peter De León y Robert Nakamura» (Estévez y Esper, 2009: 12).

Paul Sabatier «[...] propuso que la heurística del proceso de las políticas (...) tenía serias limitaciones para sustentar la investigación y la enseñanza» (De León, 1997: 9), ya que «[...] negaba el papel de las ideas (...) en la evolución de las políticas» (De León, 1997: 9).

Brewer y De León, no reconocen que el proceso de políticas públicas incluya un modelo, sino más bien se trataría de «[...] un dispositivo (una heurística en sí) que ayudaría a desagregar una red de otro modo inconsútil de transacciones de las políticas públicas (...) Propusieron que cada segmento y cada transición estuviera diferenciada por distintas acciones y propósitos» (De León, 1997: 10).

La respuesta a estas críticas siguiendo a Estévez y Esper (2009), se la puede encontrar en los textos de Jones (1975), Anderson (1975), Peters (1992), quienes reconocen que el modelo secuencial no es una teoría, sino un modelo, un marco teórico, o una herramienta heurística, que permite hacer más comprensible el proceso que siguen las políticas públicas.

En cuanto a la simplificación de la realidad, Estévez y Esper (2009), señalan que ese fue el propósito que perseguía Jones desde que inició sus investigaciones; respecto de la linealidad del proceso, reconocen que es muy difícil que en la realidad, una política pública siga el proceso de manera ordenada, en ésta secuencia, las fases pueden llegar a traslaparse, pero el modelo sirve para orientar el proceso, y de hecho las políticas públicas siguen de manera muy similar el proceso planteado, el cual no necesariamente es rígido sino más bien flexible.

En relación con la imposibilidad del modelo para permitir el ensayo empírico de una hipótesis, Estévez y Esper (2009), señalan que al no tratarse de una teoría sino de un modelo o heurística, ésta es limitada en cuanto a explicar la manera en la que las

coaliciones o intereses organizados funcionan, pero resulta valioso para describir el proceso de la política pública.

Al abordar la crítica relacionada con la evaluación, Estévez y Esper (2009), señalan que debería distinguirse entre dos tipos de evaluación, una formativa y otra sumativa, la primera permite monitorear las etapas del proceso, mientras que la segunda se refiere a la evaluación al final del proceso.

En suma, siguiendo a Werner y Kai en Fischer y otros (2007), desde que se inició el campo de análisis de políticas públicas, por los años cincuenta, existió una estrecha conexión con una perspectiva que considera el proceso de política pública a través de una secuencia de fases, sin embargo esta perspectiva ha sido criticada en torno a su construcción teórica y validez empírica.

Debido a esta situación, la investigación de políticas públicas sigue por un lado confiando en la perspectiva cíclica o está vinculada a la investigación de una de las etapas y por otro la desacreditación del «[...] estatus teórico del ciclo de políticas públicas como un marco, modelo o heurística» (Fischer y otros, 2007: 43), es decir es una perspectiva que cuenta con limitaciones pero que también es de utilidad.

Cabe señalar que muy pocas investigaciones se llevan a cabo sobre todo el proceso de políticas públicas, inclusive quienes la critican han enfocado sus estudios en una de las fases; uno de los críticos del modelo secuencial, como De León (1997), señala que:

[...] antes de desechar a un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas públicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y, en tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le demos mucha utilidad a la práctica. Ninguno de estos criterios es un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas. (De León, 1997: 15).

Al ser el modelo secuencial el que más ampliamente se ha aplicado para organizar y sistematizar la investigación de las políticas públicas de manera retrospectiva, esta

investigación, acoge como válido y pertinente el modelo por fases de la política pública, para enfocarse en el estudio de la implementación de éstas.

Antes de continuar con el desarrollo de la siguiente sección, es necesario conocer la definición de políticas públicas que se ha tomado para llevar a cabo la presente investigación; ya que existen tantos conceptos de política pública, como autores de textos que han investigado el tema, los cuales no siempre coinciden en los elementos que deben formar parte de dicho concepto, lo que ha generado grandes debates.

El término, política pública, tiene su origen en el vocablo anglosajón "policy" o "publicpolicy", lo cual ha implicado cierta dificultad para su traducción, ya que "policy" y "politic", pueden ser transcritos al español como "política", prestándose así para confusiones en su interpretación.

Al respecto, Lahera señala que «[...] mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos» (Lahera, 2004: 7).

Por ello, ha sido necesario traducir el término "policy" al español como "política pública", que en su definición más amplia de acuerdo a Jones es «lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer» (Pineda, 2007: s.d.), sin embargo esta definición aporta pocos elementos de análisis para comprender lo que es la política pública.

Lasswell, definió la política pública como «quién obtiene qué, cuándo y cómo» (Pineda, 2007: s.d.), sin embargo como bien señala Pineda, esta idea no refleja una verdadera definición, sino más bien los resultados de la política pública.

Para la presente investigación se tomará la definición construida por Pineda, quien señala a las Políticas Públicas:

[...] como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos. (Pineda, 2007: s.d.).

## 1.2 El estudio de la implementación de políticas públicas

Para iniciar esta sección, es necesario conocer qué es la implementación de políticas públicas, que en muchas ocasiones es confundida y/o denominada con otros términos como, ejecución, implantación o instauración; esta fase al igual que la del diseño de la política pública ha sido separada entre el enfoque político y el administrativo.

De acuerdo al enfoque político, la implementación no tiene razón de existir puesto que siguiendo a Aguilar (1993), a la esfera política le corresponde únicamente tomar una decisión, lo que ocurre después, corresponde a la administración; sin embargo, esta distinción de acuerdo a Lindblom, no es tan cierta, ya que:

La mayoría de, y quizás todos, los actos administrativos desarrollan o cambian las políticas en el proceso de implementación. Por todos estos actos debemos analizar la implementación como parte del proceso de elaboración de políticas. (Lindblom, 1980: 83).

Pressman y Widalvsky (1984), pretenden romper esta dicotomía entre política y administración, al indicar que el diseño y la implementación están muy interrelacionadas, esto a pesar de que Widalvsky inicialmente reconocía que los problemas de implementación eran básicamente administrativos.

El término implementación, tiene su origen en el verbo inglés implement, que significa: «cumplir, ejecutar, llevar a cabo, hacer efectivo» (Editorial Océano, s.d.: 539), pero sobre la implementación, existen un sin número de conceptos que reflejan el enfoque<sup>10</sup> que tienen los autores, para analizarla.

Pressman y Wildavsky, precursores del estudio de la implementación, la definieron como:

[...] esa secuencia programada de acciones ("la cadena subsiguiente de causalidad") que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos

---

<sup>10</sup> Los enfoques clásicos como el top-down, bottom-up, e híbrido, para estudiar la implementación de políticas públicas, son desarrollados más adelante en esta sección.

(financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (empleo de minorías). (Aguilar, 1993: 46).

De esta definición se puede abstraer dos variables, que son consideradas las condiciones iniciales para pasar de la retórica o teoría a los hechos o lo concreto, que son: el consenso en torno a los objetivos de la política y el consenso en torno de los recursos e instrumentos necesarios para causar el efecto deseado, «En el fondo, son los medios y los fines de un curso de acción o dicho en lenguaje causal, son los factores productivos y los efectos esperados de un curso de acción» (Aguilar, 1993: 45).

Elmore (1978), por su parte, señala que la implementación de políticas públicas, consiste en definir claramente los objetivos de acuerdo a la intención de la política pública, una vez hecho esto, se designa a unidades subordinadas el cumplimiento de los objetivos otorgándoles responsabilidades dentro de ciertos parámetros, estas unidades deben ser supervisadas y controladas adecuadamente, y de ser necesario se debe realizar ajustes internos para lograr el cumplimiento de los objetivos.

Sabatier y Mazmanian, señalan que «La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. (...) En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema(s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivo(s) a lograr y "estructura" el proceso de implementación de diversas maneras» (Aguilar, 1993: 329).

Para Bardach, el proceso de implementación consiste en:

[...] ensamblar numerosos y diversos elementos del programa (...) que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control. (Aguilar, 1993: 62).

Según Lahera, la implementación de las políticas públicas es uno de los mayores problemas y se la debe entender como «[...] el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública» (Lahera, 2005: 2), o en palabras de Revuelta como «[...] el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la



política y el resultado final alcanzado» (Revuelta, 2007: 139), definición que se toma para el desarrollo de esta investigación, ya que el haber diseñado y decidido una política, no significa necesariamente que se la vaya a implementar o se la haya implementado adecuadamente.

Siguiendo a Aguilar (1993), se conoce que cualquier acción llevada a cabo por el gobierno, tendrá cierto déficit o fracaso en el cumplimiento de los objetivos planteados, lo que puede deberse a muchos factores, «[...] pero uno fundamental es que es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas» (Aguilar, 1993: 32), a este factor se lo conoce también como, la brecha de implementación.

Eugene Bardach, en su ensayo *The Implementation Game*, procura diferenciar el problema de implementación, del proceso de implementación, el primero se trata de «[...] un problema de control y dirección de una multitud» (Aguilar, 1993: 61) mientras que el segundo es:

[...] el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa (...) que se encuentran en manos de diferentes partes que (...) son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control. (Aguilar, 1993: 62).

El problema de implementación surge entonces, cuando los resultados esperados con la política pública no se hicieron realidad o distan mucho de lo que se esperaba, a pesar de que, siguiendo a Aguilar (1993), la política haya tenido un consenso serio por parte de los actores involucrados, se haya contado con los recursos necesarios, los criterios legales sean precisos y compatibles, y no haya existido oposición.

Esta distancia entre la decisión de una política pública y sus resultados, está íntimamente relacionada con la idea que se tiene de éxito, y en este aspecto no existe un consenso entre los enfoques clásicos:

Los teóricos de arriba-abajo desean medir el éxito en términos de salidas específicas atadas directamente a las leyes que son la fuente de un programa. Los teóricos de abajo-arriba prefieren una evaluación más amplia, en la cual un

programa que conduce a “efectos positivos” puede ser etiquetado como positivo. (Matland, 1995: 154).

Dependerá entonces del enfoque teórico que escoja el investigador para analizar la implementación de una política pública, lo que permitirá determinar su éxito o fracaso, por ello es necesario conocer el desarrollo que han tenido los estudios sobre implementación de políticas públicas.

El estudio de implementación de políticas públicas, hasta los años setenta no era reconocido como una etapa separada en el proceso de políticas públicas.

Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, son reconocidos como los pioneros en analizar el proceso de implementación de las políticas públicas, luego de haber demostrado el fracaso inesperado de las sub etapas de un programa federal enfocado a desempleados de un grupo minoritario de Oakland, que era parte de una ambiciosa reforma de la agenda de política social, llevada a cabo por el entonces presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson (1963-1969), quien quiso construir una gran sociedad (The Great Society) para el pueblo norteamericano.

Wildavsky señaló en uno de sus textos que la motivación para realizar el estudio sobre la implementación de política pública, era la de «[...] entender en dónde estuvo el error del gobierno, por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que el gobierno simplemente no emprendiera acción alguna» (Aguilar, 1993: 20).

Los primeros estudios sobre implementación de políticas públicas son pesimistas, de acuerdo a Aguilar (1993), señalaban que el destino final de una política pública era el fracaso o su incumplimiento. Por ello la inquietud de esos estudios giraba en torno a conocer «[...] por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas, simplemente no funcionan» (Aguilar, 1993: 19).

Siguiendo a Werner y Kai, en Fischer y otros (2007), fue en los años setenta y ochenta cuando se desarrolló e impulsó la investigación de la implementación de políticas públicas principalmente en Estados Unidos, a partir de esos años se han «[...] propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos» (Roth, 2007: 109).

Wayne Parsons dividió el estudio de la implementación en cuatro momentos, «[...] el análisis del fracaso, el de los «modelos racionales» o top-down, la crítica a los «modelos racionales» o bottom-up, y el de las teorías híbridas» (Peña, 2012: 5), siendo los modelos top-down o de arriba-abajo; y el bottom-up o de abajo-arriba, las dos perspectivas clásicas y las más influyentes para estudiar la implementación de políticas públicas.

Previo a acotar el enfoque en el que se apoyará la presente investigación, se explorará los enfoques clásicos y el enfoque híbrido de la implementación.

El enfoque de arriba-abajo, hace referencia al trabajo administrativo que se desarrolla desde el centro a la periferia, o de arriba hacia abajo y distante de la escena política, cuya principal preocupación giraba según Sabatier (1986), en torno a lograr explicar la variación del éxito en la implementación de una política pública.

El desarrollo de sus investigaciones iniciaba con una decisión política y examinaba si se lograron los objetivos planteados por el mandato legal, en un tiempo determinado y porqué se lograron, para lo cual estudiaron programas y unidades gubernamentales.

Este enfoque se fundamenta en tres creencias: a) La primacía jerárquica de la autoridad es decir que «[...] la orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores» (Mény y Thoening, 1992: 159); b) La distinción entre el universo político y el mundo administrativo, uno elegido por votación y otro referente a los funcionarios, sin que el mundo administrativo

«[...] represente ningún desafío especial en la medida en que el interés general, la neutralidad política y la profesionalidad constituyen referencias objetivas» (Mény y Thoening, 1992: 159); y, c) La búsqueda del principio de eficiencia, es decir «[...] la optimización de los recursos y los resultados» (Mény y Thoening, 1992: 159).

Este enfoque según Stoker (1989), provino de un modelo instrumental, ya que «[...] concibe a la implementación como medio para llevar a efecto las órdenes de la autoridad superior» (Aguilar, 1993: 375), es decir que «[...] se privilegia la obediencia por encima de la cooperación» (Aguilar 1993: 379).

Según este enfoque hay una clara separación entre la concepción de la política y su ejecución, y mantienen ese orden cronológico, es decir primero su concepción y luego su ejecución.

Según Werner y Kai, en Fischer y otros (2007), la mayoría de estudios se centraron en estudiar los factores que causan la desviación de los objetivos, siendo los más importantes para que exista una falla en la implementación, los problemas de coordinación intra e inter organizacional y la interacción entre los organismos de atención con el grupo objetivo.

Otra explicación se centró en la política misma, puesto que el fracaso de una política pública no necesariamente se debe a una mala implementación, «[...] sino también a un mal diseño de la política pública, basado en suposiciones erróneas acerca de las relaciones causa-efecto» (Fischer, 2007: 52).

Siguiendo a Stoker (1989), para que la implementación sea eficiente, es necesario que quienes diseñan las políticas sean muy específicos en cuanto al comportamiento deseado de los implementadores, quienes deberán «[...] estar muy comprometidos con el objetivo de la misma» (Aguilar, 1993: 381), y en el caso de surgir imprevistos se requiere de la supervisión de una persona denominada mediador, quien se encargará de

corregir algún comportamiento inadecuado que impida el logro de los objetivos propuestos.

Wildavsky, quien fuera inicialmente un defensor de este enfoque, plantea como hipótesis apoyado en cálculos de probabilidad, que al involucrarse muchos actores durante la implementación, ésta fracasará en la mayoría de ocasiones, debido a que es el resultado de un frágil «sistema que distribuye el poder de veto entre demasiados participantes» (Aguilar, 1993: 382), por ello es necesario que intervengan aquellos actores que son realmente indispensables.

Esta hipótesis es la que más críticas ha generado al modelo, ya que no se determina con claridad cuáles son los actores indispensables para la implementación de una política o cuáles complejizan más el proceso, en otras palabras, si bien se sugiere una reducción de participantes para una mayor eficiencia no se establece cómo hacerlo.

Se señala además como una deficiencia de este enfoque, la relevancia que tiene para el diseño de las políticas antes que para la implementación misma, ya que son los encargados de formular las políticas quienes definen en parte «[...] el proceso de implementación mediante la selección de participantes» (Aguilar, 1993: 383).

Otra crítica a este modelo, señala que no es posible diseñar las políticas con todos los detalles que requieren conocer los implementadores y así únicamente cumplan con los lineamientos, puesto que «lograr esto requeriría que quienes formulan las políticas fuesen capaces de lograr el consenso, de predecir los problemas de implementación y de articular el objetivo de la política» (Aguilar, 1993: 383).

La segunda perspectiva es denominada de abajo-arriba y surge a finales de los años 1970 e inicios de los años 1980, como crítica a la perspectiva top-down; esta como su nombre lo indica, va de abajo hacia arriba en el proceso de ejecución e incluye en su

análisis, de acuerdo a Sabatier (1986), a una multiplicidad de actores que interactúan a nivel operacional o local.

Este enfoque habría sido tomado de acuerdo a Stoker (1989), del modelo de adaptación «[...] que valora la dispersión de la autoridad y analiza la implementación a partir de la base» (Aguilar, 1993: 375).

Para este enfoque «[...] la implementación es una relación de intercambio en la que cada parte aporta algo de valor (...) el gobierno federal proporciona recursos financieros (...) a los intermediarios, quienes por su parte colaboran en la consecución de los objetivos de la política federal» (Aguilar, 1993: 384).

Como parte de este enfoque «Elmore propone por su parte un razonamiento de retroceso o backwardmapping» (Mény y Thoening, 1992: 167), según él, los tomadores de decisión no controlan a los ejecutores.

El punto de partida se sitúa en la formulación concreta del comportamiento o de la situación que, en la práctica, incita a intervenir a una autoridad pública. Después, se trata de definir las soluciones organizativas, a través de las cuales este comportamiento o esta situación pueden verse afectados o modificados por la política pública, observando el efecto esperado. Este razonamiento invertido permite determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, en un mundo donde ni los políticos ni los decisores resuelven los problemas, sino las personas más próximas al comportamiento o la situación que se pretende resolver. (Mény y Thoening, 1992: 167).

Entonces, las políticas diseñadas, durante el proceso de implementación van evolucionando y se van enfrentando a diferentes problemas, que requieren que los participantes se adapten entre sí para evitar el fracaso de la misma.

La implementación es «[...] una arena política y una fuente legítima de poder político para quienes participan en el proceso» (Aguilar, 1993: 385), por ello es tratada como una negociación entre los participantes, donde el control de uno solo no es posible y si llegara a suceder el fracaso es casi un hecho.

Siguiendo a Bowen (1982), éste rechaza la hipótesis de Pressman y Wildavsky de que a mayor número de participantes durante el proceso de implementación, la política

fracasará inevitablemente y «[...] contribuye a explicar el hecho incontestable de que muchas políticas en las que participa una multiplicidad de actores resultan exitosas (afirmación que se cumple para casi cualquier conjunto de criterios de éxito que pueda adoptarse)» (Aguilar, 1993: 446,447).

Sin embargo, Guerrero en Salazar (1995), señala que la complejidad de la acción conjunta es real, es decir que, mientras mayor sea el número de actores, principalmente aquellos con poder de veto, las instancias de decisión y control también se incrementan, generando desviaciones y retardos de la política pública, es así que se ha introducido en la fase de implementación, el concepto de déficit acumulativo, que no es otra cosa que el efecto provocado por la degradación de la cooperación.

Uno de los problemas de este enfoque radica según Stoker (1989), en que «se concentra en la resolución de conflictos, pero no llegan a cuestionarse acerca de la manera en la que los participantes en la implementación podrían realizar su interés mutuo a través de la cooperación» (Aguilar, 1993: 379).

Se señala además que quienes implementan las políticas son los encargados de resolver los problemas, a diferencia del enfoque de arriba hacia abajo en el que son vistos como obstáculos para el avance en la implementación, sin embargo esta idea implica que quienes implementan las políticas podrían obtener ventajas políticas y por lo tanto se llega a confundir con el diseño de la política; de hecho Stoker, señala que:

Los participantes pueden llegar a considerar a la implementación como una segunda ronda en la formulación de la política, durante la cual se hace posible alterar sustancialmente o aún revertir el resultado de la primera ronda (Browne y Wildavsky, 1983), haciendo difícil discernir dónde termina la formulación de la política y dónde comienza la implementación. (Aguilar, 1993: 389).

En suma, el enfoque de abajo-arriba, como lo señala Revuelta (2007), hace demasiado énfasis en la periferia antes que en el centro, no toma en cuenta la importancia de la ley para influir en los cambios de comportamiento de las personas, y fracasa en la

evaluación de una política pública, al no determinar el éxito o fracaso de ésta en relación con los objetivos planteados.

A partir de estos enfoques, los investigadores de políticas públicas, se han preocupado por determinar y desarrollar dos asuntos en torno a la implementación, el primero que trata de determinar cuál de los dos enfoques es el más apropiado para llevar a cabo una investigación en un contexto determinado, y el segundo que pretende juntar las fortalezas de ambos enfoques en uno solo.

Este esfuerzo para unir los dos enfoques en uno híbrido, es parte de la tercera generación de investigaciones sobre implementación, el cual pretende crear marcos conceptuales que recogen elementos de los enfoques clásicos que serían aparentemente contradictorios, para explicar el proceso de implementación.

Widalvsky es uno de los científicos de políticas públicas, que cambia su enfoque de arriba hacia abajo, a uno de tipo híbrido, lo cual es observado en el trabajo que realiza con Majone en 1978, en el que presenta un «modelo que apunta en una dirección similar a la del marco de coalición de apoyo [Advocacy coalition framework]. El argumento central era que la implementación es un proceso evolutivo en el que los programas se están constantemente remodelando y redefiniendo» (Fisher y otros, 2007: 96).

Elmore (1983), es otro de los investigadores que propone una combinación de los dos enfoques, bajo el concepto de diseño prospectivo y retrospectivo, y sostuvo que el éxito de un programa depende de los elementos que constituyen ambos enfoques y como ellos están entrelazados; Sabatier (1986), que se enfocó inicialmente en el estudio de la implementación desde la perspectiva de arriba hacia abajo, en sus últimas obras señala la necesidad de combinar ambos enfoques, aunque señala también, el momento en que resulta conveniente utilizar uno u otro enfoque para estudiar la implementación.



Sabatier (1986), toma unidades de análisis del enfoque de abajo hacia arriba, tales como la inclusión de una gran cantidad de actores públicos y privados involucrados en problemas de políticas públicas, así como la preocupación para entender sus estrategias y perspectivas en torno a esa política pública, la cual es combinada con el enfoque de arriba hacia abajo al preocuparse por la manera en que las condiciones socio-económicas y los instrumentos legales constriñen o restringen el comportamiento.

Robert Stoker en Aguilar (1993), es otro de los autores que presenta una síntesis de los dos enfoques, mediante el régimen de la implementación y señala otros esfuerzos en este sentido por parte de autores como «Elmore, 1985; Lester, Bowman, Goggin y O'Toole, 1987; Sabatier, 1986» (Aguilar, 1993: 374).

Stoker retoma la definición de Axelrod y Keohane, y señala que los regímenes son «[...] instituciones que abarcan “principios, normas, reglas y procedimientos” para la toma de decisiones, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores» (Aguilar, 1993: 390, 391), mediante la cooperación entre ellos para el ejercicio del poder, lo cual se torna más viable si existe un involucramiento previo entre los participantes de tal manera que se generen interacciones constructivas y expectativas futuras.

Stocker define una relación entre el costo y riesgo que representa tanto la cooperación como de la defección o abandono de una política a través del tiempo, y sugiere que:

[...] es más atractivo el abandono del programa durante las etapas iniciales del proceso de implementación (...) a medida que el tiempo transcurre, los costos y riesgos de la deserción –así como la posibilidad de estancamiento de la política que aquella trae consigo- aumentan (...) Finalmente, los participantes en la implementación terminan por considerar que la continuidad del programa es una tarea importante. (Aguilar, 1993: 393, 394).

Este enfoque recoge del modelo top-down, la complejidad que significa para el régimen de implementación el aumento de participantes, pero no necesariamente implica el fracaso puesto que «Los participantes adicionales pueden ayudar a ampliar las

posibilidades de éxito en la implementación cuando contribuyen a mejorar los mecanismos de promoción de la cooperación» (Aguilar, 1993: 399).

La crítica que se hace a este modelo radica según Stoker en Aguilar (1993), en su limitación, ya que da mucho énfasis a las relaciones que se encuentran ya establecidas entre los diferentes participantes y las expectativas que se tiene de ellos en el futuro, los que influyen para conseguir la cooperación y adaptación de los mismos.

Otra crítica realizada señala que «los factores de costo y riesgo incluidos en el marco de análisis son todavía imprecisos» (Aguilar, 1993: 405), ya que es muy difícil realizar una medición del costo y riesgo en la investigación empírica.

Con la breve descripción realizada sobre los enfoques para estudiar la implementación, se puede señalar que un investigador puede apoyarse en cualquiera de estos enfoques para llevar a cabo una investigación, por ello, es necesario definir el enfoque más apropiado para el presente estudio.

Dunsire y Saetren en Matland (1995), consideran que cualquiera de los dos enfoques puede ser útil en diferentes momentos del proceso de implementación, así la perspectiva de arriba-abajo, resulta más apropiada cuando se estudia etapas tempranas como la fase de planificación, mientras que la perspectiva de abajo-arriba es más apropiada cuando se estudia etapas como la de evaluación.

Sabatier propone que el enfoque de arriba hacia abajo es útil «[...] donde existe un programa público dominante en el ámbito de la política pública bajo consideración o donde el analista está solamente interesado en la efectividad de un programa» (Sabatier, 1986: 36).

Señala también, basado en las seis condiciones<sup>11</sup> propuestas por él para analizar la efectividad en la implementación de una política pública, que el enfoque top-down, es

---

<sup>11</sup> Las condiciones son señaladas en el estudio que realiza a la “Iniciativa Costera de California” llevada a cabo en 1972, las cuales se detallan más adelante.

más apropiado si la valoración de las condiciones es alta y el investigador esta principalmente interesado por los productos y resultados promedio de una política pública. Además este modelo se «[...] enfoca en la medida en que el sistema en su conjunto está estructurado/limitado» (Sabatier, 1986: 36), todo esto acompañado por un mayor desarrollo teórico con respecto a los otros enfoques.

A manera de resumen Sabatier (1986), señala que el enfoque de arriba hacia abajo posee una ventaja comparativa en relación con el enfoque de abajo hacia arriba, en situaciones en las cuales: «[...] (1) Hay una pieza legislativa dominante estructurando la situación o cuando (2) los fondos de investigación son muy limitados, uno está interesado principalmente en respuestas promedio, y la situación se estructura, al menos moderadamente bien» (Sabatier, 1986: 37).

Mientras que el enfoque de abajo hacia arriba es apropiado cuando no existe una pieza legislativa dominante sino un gran número de actores sin una dependencia de poder, o cuando el investigador está interesado en las dinámicas de diferentes situaciones locales. El modelo híbrido señala Sabatier (1986), puede ser aplicado con mayor efectividad para analizar los cambios en la política pública sobre períodos de una década o más.

Sustentado en el planteamiento de Sabatier, la presente investigación se apoyará en el enfoque de arriba hacia abajo, debido a que partirá de instrumentos legales que norman la seguridad ciudadana<sup>12</sup>, para luego analizar cómo se llevó a cabo el proceso de implementación por parte de las entidades estatales, las cuales están debidamente estructuradas, para finalmente observar si sus resultados fueron o no los deseados.

El enfoque de arriba hacia abajo, es el que más se ha desarrollado, por ello se señalarán algunas de las variables propuestas por varios autores para analizar la efectividad de la implementación de políticas públicas.

---

<sup>12</sup> Los instrumentos legales que normaron la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito son analizados en el capítulo 2.

Siguiendo a Aguilar, menciona como variables a las siguientes:

a) La multiplicidad de participantes y perspectivas

[...] diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles, intervienen por las más diversas razones e intereses (...). E intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso. (...) En líneas generales, el resultado de esta plural participación es pormenorizar objetivos, recursos y procedimientos, adaptarlos a circunstancias y operadores. (Aguilar, 1993: 49)

Esto provoca que los grandes objetivos diseñados en las políticas públicas se transformen en objetivos particulares.

b) La multiplicidad de decisiones y los centros de despacho:

[...] todo proceso de implementación tiene varios "puntos de decisión" -conlleve determinadas decisiones de acción colectiva- y cada decisión a tomar tiene varios "claros" -conlleve la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. Si no se toman decisiones conjuntas (...), el proceso de implementación no puede seguir adelante" (Aguilar, 1993: 51).

Siguiendo a Donald S. Van Meter y Carle Van Horn en Aguilar (1993), proponen seis variables para analizar la implementación efectiva de una política pública, a través de un modelo que especifica las relaciones que existen entre variables independientes y la variable dependiente, así como la relación que existe entre las mismas variables independientes, siendo las siguientes:

a) Normas y objetivos de las políticas, es decir que «El estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada» (Aguilar, 1993: 119);

b) Los recursos de la política que pueden ser «[...] fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva» (Aguilar, 1993: 120);

c) La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción, que permite «[...] que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación» (Aguilar, 1993: 120), además de la necesidad de contar con mecanismos y procedimientos institucionales que

posibiliten a las autoridades influenciar en los subordinados para que sus actuaciones se enmarquen en las normas y objetivos propuestos por la política;

d) Características de las agencias responsables de la implementación;

e) Las condiciones económicas, sociales y políticas que tienen gran influencia para la implementación de las políticas; y,

f) La actitud de los encargados de la implementación que se refiere al grado de conocimiento que tiene sobre la política, la manera positiva, negativa o neutral de responder a la misma, y el comprometimiento para responder.

Donald S. Van Meter y Carle Van Horn en Aguilar (1993), comparan su modelo con las tres explicaciones que Kaufman da respecto de los factores que pueden llevar al fracaso de una política pública, que son: a) El proceso de comunicación que exige que los subordinados sepan lo que están obligados a hacer; b) el problema de la capacidad, que se refiere a «[...] la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo» (Aguilar, 1993: 138); y, c) Los conflictos relacionados con la actitud ante la política es decir que «[...] los responsables se rehúsan a hacer lo que se espera de ellos» (Aguilar, 1993: 139).

Mazmanian y Sabatier (1983), señalan las condiciones que pueden afectar la implementación efectiva de políticas públicas relacionadas con medidas regulatorias, para sustentar su marco conceptual, analizan la Iniciativa Costera de California llevada a cabo en 1972, e indican que para lograr los objetivos de una política pública, se requiere:

1. Una legislación habilitante u otros mandatos directivos legales de política pública cuyos objetivos sean claros y consistentes o por lo menos provea criterios sustantivos para resolver conflictos.
2. Una legislación habilitante que incorpora una teoría sólida que identifica los principales factores y vínculos causales que afectan los objetivos de la política pública, y da a los funcionarios encargados de la implementación suficiente jurisdicción sobre un grupo objetivo y otros

- puntos de apalancamiento para alcanzar, al menos potencialmente, el logro de las metas.
3. Una legislación habilitante que estructura el proceso de implementación con el fin de maximizar la probabilidad de que los funcionarios encargados de la implementación y los grupos objetivos lo lleven a cabo si lo desean. Esto implica asignar a agencias simpatizantes con una integración jerárquica adecuada, apoyadas en reglas de decisión, con suficientes recursos financieros, y un adecuado acceso a los partidarios.
  4. Los líderes de la agencia de implementación poseen una gestión sustancial y habilidad política y se han comprometido con los objetivos de la ley.
  5. El programa está apoyado activamente por grupos organizados constituidos y por unos pocos legisladores clave (o un jefe ejecutivo) durante todo el proceso de implementación, con los tribunales siendo neutrales o apoyándolo.
  6. La relativa prioridad de los objetivos legales no se menoscaban con el paso del tiempo por el surgimiento de políticas públicas en conflicto o por cambios relevantes de las condiciones socioeconómicas que socavan la teoría causal de la ley o el apoyo político. (Mazamania y Sabatier, 1983: 7,8).

De acuerdo a una investigación bibliográfica de más de cien estudios sobre implementación, realizada por O'Toole y Montjoy, se logró extraer más de trescientas variables claves, siendo las que con más frecuencia se mencionan para lograr la efectividad en la implementación de una política pública las siguientes:

[...] las características de la política misma (especialmente, los rasgos concernientes a la claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos y la validez de la teoría causal de la política); (...) los recursos (tanto financieros como de otro tipo) son determinantes. Otras categorías de variables identificadas con frecuencia incluyen: los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan a una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados, las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación, las simpatías políticas del electorado y la oportunidad con la que se realiza el proceso - incluyendo la capacidad de aprendizaje de los responsables. (Aguilar, 1993: 427, 428).

Por ello «[...] una literatura con trescientas variables críticas no necesita más variables: necesita una estructura» (Matland, 1995: 145, 146).

Es necesario entonces definir las variables que permitirán analizar la desorganización de las entidades estatales como causa de una deficiente implementación, para lo cual Elmore (1978), formula cuatro modelos organizacionales para la implementación de políticas públicas, de los cuales, el modelo de Administración de Sistemas se relaciona directamente con el enfoque de arriba hacia abajo:

Desde esta perspectiva, una explicación que suele darse a los fracasos en la implementación se centra en la "mala administración". Habitualmente, esto quiere decir que las políticas no han sido bien definidas, que las responsabilidades no han sido asignadas con precisión suficiente, que no se han especificado los resultados deseados, y que no se considera que las personas involucradas sean responsables de su desempeño. (Aguilar, 1993: 193).

Otro factor que influye en el fracaso de la implementación de una política pública, es la falta de una estructura jerárquica, ya que «[...] cuando más de una agencia está involucrada en el proceso de implementación las líneas de autoridad son muy confusas» (Aguilar, 1993: 202).

Resumiendo, la presente investigación considera que el modelo cíclico aún resulta valioso para estudiar las etapas que conforman la política pública, de hecho muchos estudiosos de éstas aún no lo han desechado, esto ha permitido que el presente estudio se enfoque en la etapa de implementación de la política pública.

Para el estudio de la implementación de una política pública, han predominado básicamente dos enfoques en Estados Unidos, que son el top-down y el bottom-up, a partir de éstos, los investigadores han procurado determinar, qué enfoque es más pertinente utilizar en un contexto determinado y/o como agruparlos en uno solo que recopile lo mejor de los dos.

Basado en las razones expuestas por autores como Dunsire y Saetren en Matland (1995) y Sabatier (1986), se ha escogido el enfoque de arriba hacia abajo para analizar la deficiencia en la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

Finalmente, apoyada en el modelo de administración de sistemas de Elmore (1978) y en el trabajo realizado por Subirats (1988), la investigación se enfocará en algunas variables que son pertinentes para los propósitos que se persiguen, a saber: 1) la claridad en la definición de los objetivos; 2) la especificidad con que se transmiten los objetivos hacia los implementadores; 3) disponibilidad de recursos económicos en el momento

adecuado; 4) número de actores que intervienen; 5) coordinación entre diferentes unidades organizativas; y, 6) ejercicio de autoridad necesaria.



## Capítulo 2

Este capítulo analiza la forma en la que las entidades estatales llevaron a cabo la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, para enfrentar el problema de los delitos contra el patrimonio.

En este acápite se hace un recorrido histórico de la emergencia de las políticas públicas de seguridad ciudadana, tanto en la ciudad de Quito como a nivel nacional, en el período comprendido entre los años 2004 y primer semestre del 2009; y, se señala también las definiciones que se ha dado a la seguridad ciudadana durante este periodo.

En una segunda sección, se realiza un estudio de las variables que permitirán determinar si existió desorganización de las entidades estatales, lo que afectaría a la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, para tratar el problema de los delitos contra la propiedad.

### **2.1 Política pública de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito 2004-2009.**

Antes de adentrarse al estudio de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, es necesario conocer que el concepto de seguridad ciudadana, ha generado ambigüedades, ya que siguiendo a Alvarado, su definición ha sido construida desde «[...] visiones que enfatizan las nociones de seguridad pública y otras las de seguridad humana, hasta aquellas que se confunden con las nociones de criminalidad y de violencia» (Alvarado, 2012: 117).

Al tratarse de un concepto polisémico como lo señala Alvarado (2012), se pueden distinguir dos grandes enfoques: el primero orientado a la represión, basado en la utilización de la fuerza y el segundo orientado a la prevención, que busca fortalecer los derechos y la participación ciudadana.

Esta distinción es relevante al momento de diseñar las políticas públicas, puesto que las estrategias utilizadas son completamente distintas, sin embargo Rico en Dammert y Paulsen (2005), señala que los enfoques represivos o preventivos son modelos ideales, no excluyentes, por lo que en muchos lugares se apoya el uso de las dos, de manera combinada.

Si bien ambos enfoques influyen en el mejoramiento de la seguridad, muchos estudios demuestran que la maximización de políticas orientadas al uso de la justicia penal (represión y control) por si solas, no logran el objetivo final de controlar la inseguridad:

Un análisis indica que aumentar la policía en más de un 50%, y la población penitenciaria en más de 300%, como hizo EEUU entre 1980 y 2000, logró un impacto acumulativo de reducción del delito del 35% (Waller 2003). Sin embargo, ese análisis omite que en la reducción intervinieron también otras variables macro externas a la justicia penal: un notable crecimiento de la economía, una situación de casi pleno empleo, y una reducción notable del número de jóvenes, población cuyo volumen tiene correlación directa con la tasa de criminalidad en todos los países. (Carranza, 2004: 57).

En el Ecuador, hasta el año 2008, no existía una política pública desde el gobierno central que guíe la seguridad ciudadana, al respecto Torres (2012), recoge planteamientos del texto no publicado «Diagnóstico situacional de la seguridad ciudadana en la ciudad de Quito», elaborado en el año 2003 por Marcha Blanca, en el que se señala que no existía para ese momento una estrategia integral que atiende la seguridad ciudadana.

En el mismo sentido, Pacheco (2006), al investigar las políticas de seguridad ciudadana en torno a la delincuencia callejera en el período 2001-2005, manifiesta que existía una ausencia de políticas públicas de seguridad ciudadana por parte del gobierno central y la imposibilidad de una coordinación con el Municipio de Quito.

Ante esta ausencia de políticas nacionales, los gobiernos locales empezaron a tomar protagonismo en el tema, más aun cuando siguiendo a Ojeda en Santillán y otros

(2007), en la constitución de 1998 se introduce el concepto de gobiernos seccionales autónomos, del que forman parte los municipios, sin que en ningún lugar de ésta o de leyes posteriores se precisen sus competencias, por lo que tuvieron discrecionalidad para optar por uno u otro enfoque al momento de diseñar e implementar las políticas públicas de seguridad.

Rivera destaca que no estaban «[...] para nada claras las potestades y atribuciones de los municipios y de otras entidades en el rubro de la seguridad pública» (Jarrín, 2004: 153), y por ello propone la elaboración de un Plan Nacional en relación con este tema, de tal manera que «El ministerio de gobierno (...) no (...) traslade la responsabilidad de la policía a los municipios como eje central de una política que debe ser nacional e integradora» (Jarrín, 2004: 155).

Añade Rivera en Jarrín (2004), que los municipios se involucraban cada vez más en temas de seguridad ciudadana, sin que la constitución lo permita, trasladando las obligaciones que tenía el Ministerio de Gobierno como rector del área de seguridad ciudadana, a los gobiernos seccionales autónomos.

Por ello, Pontón en Dammert (2004), señala que era importante reconocer la influencia que tenían los municipios en la política nacional, por lo que era necesario definir el rol de los municipios al momento de diseñar una política nacional de seguridad ciudadana.

A pesar de estos señalamientos, de acuerdo a Pontón (2005), a partir del 2000<sup>13</sup> se inicia en Quito, con la construcción de un modelo preventivo de seguridad ciudadana por parte del alcalde del Municipio de Quito, quien tomó la iniciativa en el año 2002, de articular varias instancias gubernamentales para diseñar y comprometerse con políticas públicas que velen por la seguridad ciudadana.

---

<sup>13</sup> En las elecciones llevadas a cabo en el año 2000, gana y se posesiona como alcalde de Quito, el Gral. de Ejército en servicio pasivo, Paco Moncayo.

Al respecto, el ex director de CORPOSEGURIDAD, Crnl. (SP) Gustavo Lalama señala que el municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no tenía una institucionalidad para la gestión de seguridad antes de que asumiera por primera vez las funciones de alcalde el Gral. (SP) Paco Moncayo, por ello Quito fue precursora en la gestión de seguridad de tipo preventiva. (E002-2014).

Este enfoque preventivo fue adoptado en Quito, tanto para «(i) atacar los factores que favorecen la criminalidad, y (ii) enraizar en la población una actitud o reflejo preventivo dirigido a buscar causas y soluciones frente a esta problemática» (Pontón, 2005: 20,21).

Surge entonces, en el mes de marzo de 2002, la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD), aprobada mediante acuerdo ministerial No. 0077, para entre otras funciones, implementar las políticas de seguridad diseñadas tanto por el Consejo Metropolitano como por la Comisión Permanente de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

La creación de la corporación de acuerdo a la entrevista realizada al Sr. Gral. (SP) Paco Moncayo, ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, respondió a la necesidad de hacer más eficiente la gestión municipal y tener libertad de acción, ya que la estructura jurídica en el contexto neo liberal, no permitía que lo estatal pueda funcionar adecuadamente, pues partían de una política expresa para destruir lo público. (E001-2014), en esto coincide el Crnl. (SP) Gustavo Lalama, quien señala que la política del gobierno municipal era darle agilidad a la gestión. (E002-2014).

La corporación señala Lalama contaba con un directorio conformado por representantes de las brigadas barriales, de las cámaras, de la justicia, de la institucionalidad municipal por ejemplo concejales, la secretaria de seguridad, el director de la corporación, de la corte de justicia, de la fiscalía, los cuales se reunían mensualmente para evaluar la

gestión de seguridad en el distrito, y cada año se realizaban informes de fiscalización que eran presentados al directorio. (E002-2014).

CORPOSEGURIDAD, señalaba en su página web que «Seguridad Ciudadana significa no temer una agresión, saber respetada la integridad física, disfrutar la privacidad del hogar y circular tranquilamente por las calles; promueve el ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas» (CORPOSEGURIDAD, 2008).

Siguiendo a Moncayo, señala que la seguridad ciudadana en términos sencillos es «esa garantía, posibilidad y percepción de que usted puede vivir sin ser acosado, atacado o maltratado en los actos cotidianos de la vida» (E001-2014).

Para el año 2004, según lo señalan Carrión y otros (2009) en el Distrito Metropolitano de Quito, se creó el «Pacto por la seguridad ciudadana», que incluyó amplios sectores públicos y privados para la construcción de once políticas que guiarían el trabajo a realizarse en temas de inseguridad.

En el mismo año 2004, recogiendo las políticas del «Pacto por la seguridad ciudadana», el Municipio de Quito y ante la ausencia de una ley de seguridad ciudadana, diseña el «Plan Equinoccio 21, Plan Estratégico: Quito hacia el 2025», en el que se determinan políticas generales, programas y proyectos que atiendan entre otros aspectos, el de la seguridad de Quito.

En este Plan se manifiesta que la seguridad ciudadana «[...] significa libertad frente al miedo y a la necesidad, ausencia de violencia, respeto por la ley, reconocimiento y cumplimiento de reglas» (Municipio del DMQ, 2004: 33).

El Plan Equinoccio 21 (2004), fue asumido y aprobado por el Consejo Metropolitano de Quito, mediante Ordenanza Metropolitana 3531, el 5 de agosto de 2004; sin embargo en la segunda disposición transitoria se determinó que la implantación de este Plan quede

en suspenso hasta el 17 de octubre de 2004, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones seccionales en el país.

El Plan se fundamentó en cuatro ejes: económico, social, territorial y político. La seguridad ciudadana formó parte del eje social, lo que de acuerdo a la entrevista realizada al señor General (SP) Paco Moncayo, se debió a que a la seguridad ciudadana se le dió un enfoque distinto, en el cual se aborda la delincuencia desde una perspectiva epidemiológica (E001-2014).

Se plantea entonces como política general para superar los problemas de seguridad ciudadana, «Implantar la justicia social con equidad y universalidad» (Municipio del DMQ, 2004: 17,18), con la cual se busca brindar a la ciudadanía acceso a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación, habitabilidad y seguridad ciudadana, fundamentado en la igualdad de oportunidades, igualdad ante la ley, y garantizando la vigencia de derechos y responsabilidades individuales y sociales.

En contexto, el Gral. (SP) Paco Moncayo, auspiciado por el partido político, Izquierda Democrática, es reelecto en el año 2004, como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y junto a él quince concejales, de los cuales según diario Hoy (2004), once pertenecían a la alianza entre el partido Izquierda Democrática y Pachakutik, lo que permitió dar continuidad a la gestión desarrollada durante su administración anterior.

Cabe señalar que a finales del año 2004, la Policía Nacional hace el lanzamiento del «Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional para el siglo XXI, 2004-2014», con el cual se reorienta el servicio hacia el ser humano, considerándolo el eje central del Estado y de cualquier institución. Entre otros objetivos, este Plan buscaba modernizar y fortalecer la capacidad operativa de la Policía, e incrementar el nivel de satisfacción de la ciudadanía, lo cual mejoraría los niveles de seguridad ciudadana.

De acuerdo a García (2013), el Plan de modernización de la Policía Nacional, se desarrolló durante ocho meses con la colaboración de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sin embargo su ejecución quedó limitada debido a que el gobierno central no entregó los recursos necesarios, aun así, significó un cambio doctrinario para la formación del personal policial.

Con la posesión oficial de los cargos de alcalde y concejales en enero de 2005, se pondría en marcha el Plan Bicentenario, que fue el plan de gobierno local para el período 2005-2009, el cual recogía los lineamientos y compromisos establecidos en el Plan Equinoccio 21.

Al igual que el Plan Equinoccio 21, el Plan Bicentenario señala los ejes estratégicos, programas y proyectos necesarios para el desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito; los ejes estratégicos fueron: económico, social, territorial y de gobernabilidad e institucionalidad; incluyéndose nuevamente en el eje social el plan maestro y programas de seguridad ciudadana.

Ambos planes señala el ex alcalde Paco Moncayo, tuvieron una concepción de integralidad, en la cual intervenían varias instituciones públicas, para contrarrestar las amenazas generadas por la naturaleza y las generadas por el ser humano, con políticas públicas construidas desde la base. (E001-2014)

Se observa sin embargo una diferencia en la política general denominada «Justicia social con equidad y universalidad», entre el Plan Equinoccio 21 y el Plan de Gobierno 2005-2009, ya que en este último, la política general no menciona el acceso a condiciones óptimas de seguridad ciudadana.

A partir del año 2007, el involucramiento en el área de seguridad empieza a sufrir un cambio para los gobiernos locales, ya que en el mes de enero de ese año, asume la Presidencia de la República, el economista Rafael Correa Delgado, quien de acuerdo a

García (2013), retomó el liderazgo político nacional que habría sido tomado por los gobiernos locales, amparados en la Constitución de 1998 y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de 1997, que les permitía pedir competencias al Gobierno Central, crear tasas dedicadas para la seguridad y realizar préstamos a organismos multilaterales de manera directa, para brindar servicios básicos entre ellos los de seguridad.

García (2013), señala también que el presidente habría mencionado desde que asumió el poder, que la seguridad era un asunto estatal, de hecho en el mes de octubre del año 2007, se declara en emergencia a las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios logísticos, investigación científico forense, policía comunitaria, de bienestar y seguridad social, de la Policía Nacional, debido a la falta de atención de gobiernos anteriores a la seguridad pública y ciudadana.

En esta recuperación del liderazgo en el área de seguridad, para el mes de febrero del año 2008, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana creada en el año 2006, como un organismo dependiente del Ministerio de Gobierno, presentó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo general fue «[...] reducir los niveles reales de inseguridad» (Espín, 2010: 18), para lo cual se incluyeron acciones de prevención, vigilancia, respuesta y bienestar de la Policía Nacional.

A fin de implementar el Plan, el gobierno central contempló la entrega de trescientos veinte millones de dólares<sup>14</sup>, los cuales serían ejecutados por la Unidad de Ejecución Especializada, creada mediante decreto ejecutivo en mayo del año 2008<sup>15</sup>, como parte de la Subsecretaría antes mencionada.

---

<sup>14</sup>En el año 2008 se entregarían ciento setenta millones de dólares y en el año 2009 se asignarían 150 millones de dólares.

<sup>15</sup> La Unidad de Ejecución Especializada fue creada mediante decreto ejecutivo No. 1107, de 22 de mayo de 2008 publicado en el Registro Oficial No. 354 de 6 de junio de 2008.



La Unidad de Ejecución Especializada tuvo personería jurídica de derecho público, con independencia administrativa y financiera, y presupuesto propio para llevar a cabo la construcción, remodelación e implementación de las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios logísticos, investigación científico forense, policía comunitaria, bienestar y seguridad social de la Policía.

Siguiendo a Espín (2010), señala que en la etapa de implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, se pudieron observar contradicciones entre lo propuesto y lo ejecutado, así: a) los primeros proyectos se implementaron en lugares en los que no se consideraron criterios técnicos ni su problemática, sino que primó la presión política ejercida por algunos sectores; b) se dejó de lado la prevención e investigación y se dio prioridad a la inversión en infraestructura física y equipamiento de la Policía; y, c) el plan impulsaba la participación ciudadana, sin embargo se dio énfasis únicamente al componente policial.

De acuerdo a Espín (2010), el Plan tuvo un enfoque preventivo y de participación ciudadana, sin embargo en la práctica se dio prioridad al enfoque represivo, a lo que se sumó la inestabilidad de algunas autoridades encargadas de los temas de seguridad, generando que la política de seguridad ciudadana no sea clara a nivel nacional y pero aún a nivel regional o local.

Para el mes de septiembre del 2008, se publicó la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, por parte del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa del país, en la que se ratifica a la seguridad como una competencia estatal y un nuevo enfoque para enfrentar los problemas de seguridad.

En dicha agenda se señala como política general la de «Garantizar la seguridad interna y externa, con un enfoque de soberanía, democracia y desarrollo humano, en el que se

respete los derechos humanos, se promueva la paz, libre determinación de los pueblos, y la seguridad humana» (Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, 2008: 110).

Para el logro de la política se señalan lineamientos de las políticas intersectoriales, de los cuales se cita el primero que hace referencia al cometimiento de delitos: «Mejorar la eficiencia de la seguridad Interna» (Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, 2008: 111), mediante la disminución del cometimiento de delitos, modernización de la Policía, participación de la comunidad en la seguridad barrial, entre otros.

Esta visión de retomar las competencias de la seguridad por el estado central, de acuerdo a García (2013), fue instituida en la Constitución aprobada en octubre del año 2008, en la que la seguridad no forma parte de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados y se señala además en el artículo 239, que las competencias de carácter obligatorio y progresivo de los gobiernos autónomos descentralizados, se regirán por la ley correspondiente; en tanto que en el artículo 261 se señala que la defensa nacional, protección interna y orden público son de competencia exclusiva del Estado Central.

En el artículo 163 de la Constitución, se señala específicamente que la misión de la Policía Nacional es atender la seguridad ciudadana y el orden público y en el artículo 393, se señala que el Estado es el encargado de garantizar la seguridad humana mediante políticas y acciones que aseguren entre otros temas, la convivencia pacífica de las personas, la prevención de formas de violencia y la comisión de infracciones y delitos. En el mismo artículo se indica además que son los órganos especializados del gobierno los encargados de la planificación y aplicación de las políticas antes mencionadas.

En este contexto, el Alcalde de Quito, Paco Moncayo, ajeno al Movimiento Alianza País del que es líder el Presidente Rafael Correa, continuó con las acciones propuestas

en el Plan Bicentenario, realizando algunos cambios para acoplarse al nuevo marco constitucional.

Es así que, mediante Ordenanza Metropolitana No. 0281, del 15 de diciembre de 2008, se crea la Empresa Municipal de Logística para la seguridad y la convivencia ciudadana, EMSEGURIDAD-Q, para que asuma todos los derechos y obligaciones, y suceda el trabajo que realizaba CORPOSEGURIDAD; pero no fue sino hasta abril de 2009, fecha en la que se publicó la ordenanza municipal en el Registro Oficial No. 574, que todas las competencias de CORPOSEGURIDAD debían pasar a EMSEGURIDAD-Q.

Ya en relación con el tema específico de los delitos contra el patrimonio o la propiedad, que es de interés para la presente investigación, Torres (2011), analiza su evolución desde el año 2003 hasta el año 2008 en el Distrito Metropolitano de Quito, y observa que su tendencia ha sido a incrementarse; esta tendencia ha sido la misma incluso hasta el año 2012, lo cual se puede ver reflejado en la siguiente tabla y gráfico:

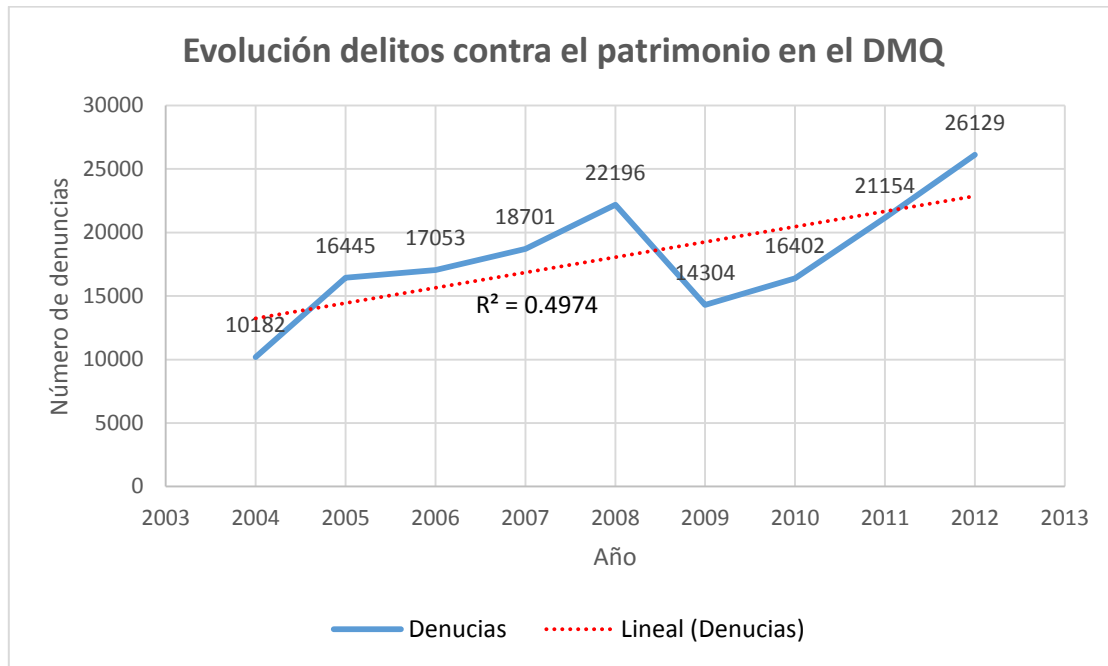
Tabla 1  
Denuncias en el Distrito Metropolitano de Quito

	Tipo Delito	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Delito contra las personas</b>	Asalto y robo/robo/hurto	2036	3360		8723	10635	4633	5341	6257	7950
	Robo		1983				2124	3465	5558	6663
	Hurto		390				132	387	1167	1413
	Extorsión	98								
	Estafa	2819								
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>4953</b>	<b>5733</b>	<b>7195</b>	<b>8723</b>	<b>10635</b>	<b>6889</b>	<b>9193</b>	<b>12982</b>	<b>16026</b>
<b>Delitos contra la propiedad</b>	Asalto y robo domicilios		247							
	Robo y hurto domicilios				3675	4291				
	Robo domicilios	2864	3296				2217	2045	2292	3835
	Hurto a domicilios		353	3347			106	207	276	462
	Asalto locales comerciales	470			3281	3561				
	Robo a empresas		2237				1811	1801	1922	2149
	Hurto a empresas		810				160	396	658	772
	Asalto y robo empresas		890	3393						
	Robo y hurto entidades públicas		266	379	338	395	190		419	
	Robo y hurto centros educativos		221	254	175	210	107		170	
	Robo y hurto bancos			11	40	26	24			
	Robo y hurto cabinas telefónicas		213	112	210	251	93			
	Asalto y robo automotores	281	2114	2362	316	477	512	726	583	648
	Robo automotores	1577			1943	2350	2195	2034	1852	2237
	Asalto a bancos	37	65							
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>5229</b>	<b>10712</b>	<b>9858</b>	<b>9978</b>	<b>11561</b>	<b>7415</b>	<b>7209</b>	<b>8172</b>	<b>10103</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>10182</b>	<b>16445</b>	<b>17053</b>	<b>18701</b>	<b>22196</b>	<b>14304</b>	<b>16402</b>	<b>21154</b>	<b>26129</b>

Fuente: Informes 6 (2005), 8 (2006), 10 (2008), 11 (2008), 13 (2009), 16 (2011), 17 (2012) del OMSC.

Elaboración propia.

Ilustración 1



**Fuente:** Informes 6 (2005), 8 (2006), 10 (2008), 11 (2008), 13 (2009), 16 (2011), 17 (2012) del OMSC.  
**Elaboración propia.**

Las denuncias de delitos contra el patrimonio que toma el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) para realizar su análisis, corresponden al asalto y robo, robo<sup>16</sup>, hurto, extorsión y estafa cometidos contra personas, domicilios, centros educativos, establecimientos públicos, locales comerciales, bancos y empresas.

Cabe señalar que en el Gráfico 1, se ha considerado también el robo y, asalto y robo de automotores, que a partir del año 2005 como lo señala Torres (2011), empezó a ser analizado por separado por el OMSC, debido a la preocupación por el incremento de este tipo de delito, pero eso debería ser considerado parte de los delitos contra el patrimonio.

<sup>16</sup> Si bien el Código Penal ecuatoriano reconoce como delitos el robo y el hurto, el OMSC, desagrega el robo en: asalto y robo, y robo. “Asalto y robo: cuando mediante violencia sea esta física o psicológica CONTRA LAS PERSONAS, con o sin fuerza EN LAS COSAS se sustrajere una cosa ajena con ánimo de apropiarse de la misma; sea que el uso de la violencia tenga lugar antes del acto para facilitararlo, en el momento de cometerlo, o, después de cometido para procurar su impunidad. Robo: cuando mediante violencia o fuerza ÚNICAMENTE EN LAS COSAS se sustrajere con ánimo de apropiarse una cosa ajena, sea que el uso de la fuerza tenga lugar antes del acto para facilitararlo, en el momento de cometerlo, o, después de cometido para procurar su impunidad.” (Municipio del DMQ, 2011: 31)

Se puede observar una reducción de delitos en el año 2009, lo que podría obedecer según señala el Municipio del DMQ (2011), a la reforma realizada al Código Penal y de Procedimiento Penal en marzo de ese año, en el que se señaló que, el hurto y robo serán considerados delitos cuando superen el monto de tres remuneraciones básicas unificadas del trabajador, es decir más de 654 dólares, caso contrario serían considerados contravenciones y serían juzgados por los Comisarios de Policía.

Espín en Pontón y Santillán (2008), señala que los delitos contra la propiedad, son el mayor problema de inseguridad en el Distrito Metropolitano de Quito y sugiere diseñar una política integral que abarque la prevención, el control y la represión.

Ruiz en Jarrín (2004), señalaba en el Seminario Internacional de Política Pública de Seguridad Ciudadana llevado a cabo en el 2004, que los gobernantes locales presumen por la reducción de los delitos alto impacto como el narcotráfico, bandas organizadas, homicidios, entre otros, sin embargo la ciudadanía se siente más insegura, por la alta posibilidad de ser víctima de un robo menor, puesto que «[...] el ciudadano común está mucho más pendiente de su entorno más inmediato y cotidiano, en el que se siente cada vez más inseguro» (Jarrín, 2004: 122).

## **2.2 Implementación de la Política Pública de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, 2004-2009.**

Como se indicó en el acápite anterior, se debe distinguir el enfoque represivo del enfoque preventivo para hacer frente al delito; siguiendo a Sozzo (2008), la represión se refiere a la intervención luego de que el delito se ha cometido y tiene el afán de sancionar al sujeto que lo cometió mediante la justicia penal, mientras que la prevención busca evitar que el delito se cometa.

Esta distinción es necesaria hacerla para continuar con el desarrollo de la presente investigación, ya que en el año 2004 el Consejo Metropolitano de Quito aprobó mediante ordenanza metropolitana, el Plan Equinoccio 21 para regir el destino de la ciudad; de este Plan emergió el Plan Bicentenario como plan de gobierno local para el período 2005-2009, del reelecto alcalde Gral. (SP) Paco Moncayo, en el que se plantean políticas de seguridad ciudadana de tipo preventivo.

El ex alcalde Paco Moncayo, resalta que antes de su primera administración, el Distrito Metropolitano de Quito poseía brigadas barriales, que eran parte de una visión autoritaria de la seguridad, que se transformó con la implementación de una policía ciudadana, a través por ejemplo, de la construcción de unidades de policía comunitaria, que eran entregadas simbólicamente a la ciudadanía, a fin de integrarlos a los temas de seguridad. (E001-2014).

Es importante señalar que en el mes de diciembre de 2006, se expidió la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadana No. 0201, cuyos objetivos fueron mejorar la calidad de vida, fortalecer las instituciones del Sistema Integrado Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana del cual el Municipio era rector, así como reducir la violencia en Quito.

En esta ordenanza se establecen las funciones que debían cumplir la Comisión de Seguridad, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, CORPOSEGURIDAD, el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia; y, los Consejos Zonales de Seguridad.

Se señalan los lineamientos que deben seguir las «[...]» políticas de seguridad, de uso de los espacios públicos, de expendio de bebidas alcohólicas, de tenencia ilegal de armas, de venta de bienes robados, etc. Por último, se hace referencia a la territorialización de

las políticas en seguridad ciudadana y al papel de la participación ciudadana» (EXCO, 2010: 30).

Si bien a partir del año 2007, el estado central empieza a retomar protagonismo en el área de seguridad a nivel nacional, en el Distrito Metropolitano de Quito, las políticas del Plan Equinoccio 21 y del Plan Bicentenario, siguieron en marcha, incluso con el nuevo marco constitucional, por lo que se analizará la implementación de las políticas orientadas a la prevención del delito.

A continuación se desarrollan las variables que permitirán determinar la desorganización de las entidades estatales como causa de una deficiente implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana para enfrentar los delitos contra el patrimonio.

### **2.2.1 Definición de los objetivos de la Política Pública**

La seguridad ciudadana era atendida en el Plan Equinoccio 21, mediante la política pública denominada «Justicia social con equidad y universalidad», que difiere en su objetivo con el Plan Bicentenario, puesto que en el primero se detalla como propósito el de:

[...] ofrecer a las personas acceso a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación, habitabilidad y seguridad ciudadana, con igualdad de oportunidades, con enfoques de género, étnico y generacional, y con garantía de plena vigencia de los derechos y responsabilidades individuales y sociales e igualdad ante la ley. (Municipio del DMQ, 2004: 28).

Mientras que en el segundo se señala que la política busca:

[...] un acceso de las personas a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación y habitabilidad; con igualdad de oportunidades para la ciudadanía, con enfoques de género, étnico y generacional, y con garantía de plena vigencia de los derechos y responsabilidades individuales y sociales e igualdad ante la ley. (Moncayo, 2004: 23).

Entonces, el objetivo de esta política señalada en el Plan Bicentenario habría dejado de lado a la seguridad ciudadana, a pesar de ello, se integra el «Plan maestro de seguridad y



convivencia ciudadana», cuyo propósito principal era la asignación de recursos, para que opere el Sistema Integrado de Seguridad y dotar de infraestructura a fin de:

- (1) Mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de seguridad y emergencia.
- (2) Mejorar las condiciones de seguridad de la población.
- (3) Disponer de información objetiva y confiable para la toma de decisiones y para el monitoreo de la inseguridad y los riesgos.
- (4) Asegurar la convivencia en democracia. (Moncayo, 2004: 34).

Este Plan, contaba con cinco proyectos, enfocados tanto a la prevención como a la reacción ante el cometimiento de un delito, que son los siguientes: 1) Central Metropolitana de Emergencias, 2) Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 3) Infraestructura para la seguridad, 4) Barrios solidarios y seguros, y 5) Educación cívica para la seguridad y convivencia ciudadana.

De los proyectos mencionados, el de «Barrios Solidarios y Seguros» guarda estrecha relación con la búsqueda de soluciones para el problema de los delitos contra el patrimonio, éste describía las siguientes actividades: 1) alarmas barriales, que consistía en la instalación y monitoreo de alarmas comunitarias con la participación de la ciudadanía; 2) vigilancia aérea, que consistía en la asignación de recursos para la adquisición de un nuevo helicóptero para la Policía Nacional; 3) Policía comunitaria, que otorgaba recursos financieros, materiales y de equipamiento para un trabajo eficaz de las Unidades de Policía Comunitaria; 4) sistema CCA, para reaccionar ante el cometimiento de robos a casas, comercios y autos; y 5) capacitación, organización, promoción y participación ciudadana, que pretendía capacitar y comprometer el apoyo de los quiteños.

Las actividades del proyecto Barrios Solidarios y Seguros, tenían como propósito atender el problema de la inseguridad en los barrios, a través de la implementación tecnológica, dotación de infraestructura, y equipamiento, así como capacitar y fortalecer el compromiso ciudadano con la seguridad, para que puedan prevenir o intervenir ante el cometimiento de los delitos contra el patrimonio en el caso de ser víctimas.

Cabe señalar sin embargo que, el «Sistema CCA» es el único que de manera explícita tiene como propósito «[...] la implantación de sistemas integrados de protección, alarma y contacto para reacción ante robos de Casa, Comercio y Autos» (Moncayo, 2004: 35).

Aunque no se señala como objetivos, el control de los asaltos y robos, robos, hurtos, extorsión y/o estafa, las actividades de: 1) «Infraestructura física», cuyo propósito era la construcción de UPC de la Policía Nacional, dando prioridad a las parroquias de Calderón y Yaruquí, para atender todo tipo de riesgos; y, 2) «Ojos de Águila», cuyo propósito era la instalación de más cámaras de video vigilancia en zonas sensibles a la seguridad del DMQ; con su implementación, de forma directa o indirecta, se lograría un mejor control de estos delitos, por lo que también serán analizados, a pesar de ser parte de otros proyectos del Plan Maestro.

La política relacionada con la seguridad debía lograrse en veinte y un años, de acuerdo al Plan Equinoccio 21; al ser el Plan Bicentenario parte de una planificación estratégica, sus políticas y planes maestros debían llegar a ser cumplidos en cinco años, para lo cual cada uno de sus proyectos y actividades debían ser cumplidos en tiempos determinados, lo que no se detalla en dicho plan.

En el Plan Bicentenario se señala a los responsables de implementar los proyectos y actividades, siendo los siguientes: CORPOSEGURIDAD, Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Administraciones Zonales, y Policía Nacional, con lo cual se cristalizaría el plan maestro y la política pública general.

Las administraciones zonales de acuerdo al ex alcalde de Quito, Paco Moncayo, durante su administración se volvieron alcaldías menores, contaban con consejos zonales de seguridad y con información sobre el comportamiento delictual en cada zona, que empezó a ser levantada por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, por

lo que se les permitió a cada administración zonal establecer sus planes operativos anuales, de acuerdo a su realidad. (E001-2014).

El Crnl. (SP) Lalama, señala en la entrevista realizada, que si bien el plan Bicentenario no tenía algunos detalles en la definición de los objetivos, éstos se lograron, en el sentido de haber generado un nuevo concepto en seguridad, pasando de una visión policial de la seguridad a una visión ciudadana y preventiva, la Policía Nacional se integra a una visión ciudadana de la gestión de seguridad y ya no era un tema solo de la policía, surgiendo así el concepto de la corresponsabilidad ciudadana, y se logró la caracterización del delito que no había, eso se habría hecho con tecnología, con capacitación y con doctrina que se fue creando en el camino. (E002-2014).

Lalama en sus declaraciones, señala también que durante la gestión del ex alcalde Paco Moncayo y de él como director de CORPOSEGURIDAD, se estaba construyendo una propuesta de seguridad inexistente para el Distrito Metropolitano de Quito, por lo que no se podía tener una visión estratégica del tema de seguridad ciudadana. (E002-2014).

En resumen, en el Plan Bicentenario no se puede identificar metas cuantificables de la política general, del plan maestro, del proyecto, ni de las actividades, a excepción de la relacionada con la vigilancia aérea; tampoco se señala con claridad el tiempo para alcanzar las metas propuestas; lo que si se determina son los responsables de las actividades que permitirían cristalizar el proyecto, el plan maestro y finalmente la política de justicia social que atendía la seguridad ciudadana.

Para observar con mayor claridad la definición del objetivo de la política pública, del plan maestro, de los proyectos y actividades antes señalados, que tenían de forma directa o indirecta la finalidad de brindar mayor seguridad a la ciudadanía ante el cometimiento de delitos contra el patrimonio, se detalla el siguiente cuadro:

Tabla 2

Definición de objetivos de la política pública de seguridad ciudadana

<b>Plan Bicentenario. Plan de Gobierno: 2005-2009</b>					
<b>Política General</b>	<b>Descripción</b>	<b>Señala metas cuantificables</b>	<b>Señala el tiempo para lograr metas</b>	<b>Señala los responsables</b>	<b>Definición<sup>17</sup></b>
Justicia social con equidad y universalidad	Para un acceso de las personas a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación y habitabilidad; con igualdad de oportunidades para la ciudadanía, con enfoques de género, étnico y generacional, y con garantía de plena vigencia de los derechos y responsabilidades individuales y sociales e igualdad ante la ley	No	Si	No	Regular
<b>Plan maestro</b>	<b>Propósitos</b>	<b>Señala metas cuantificables</b>	<b>Señala el tiempo para lograr metas</b>	<b>Señala los responsables</b>	<b>Definición</b>
Seguridad y convivencia ciudadana	Asignar recursos para la operación del Sistema Integrado de Seguridad y dotar de la infraestructura necesaria para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de seguridad y emergencia.</li> <li>• Mejorar las condiciones de seguridad de la población.</li> <li>• Disponer de información objetiva y confiable para la toma de decisiones y para el monitoreo de la inseguridad y los riesgos.</li> <li>• Asegurar la convivencia en democracia</li> </ul>	No	Si	No	Regular
<b>Proyecto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Señala metas cuantificables</b>	<b>Señala el tiempo para lograr metas</b>	<b>Señala los responsables</b>	<b>Definición</b>
Barrios Solidarios y Seguros	Se señalan las actividades a desarrollar	No	No	Si	Regular

<sup>17</sup> Para determinar la definición de los objetivos se hace referencia a la cualificación señalada en la matriz desarrollada en el acápite de la metodología de la investigación, que permite operacionalizar las variables.

<b>Actividades</b>	<b>Descripción</b>	<b>Señala metas cuantificables</b>	<b>Señala el tiempo para lograr metas</b>	<b>Señala los responsables</b>	<b>Definición</b>
Alarmas barriales	Organización, capacitación y participación ciudadana en la instalación y monitoreo de sistemas de alarma comunitaria.	No	No	Si	Regular
Vigilancia aérea	Asignar los recursos necesarios para la adquisición de una nueva aeronave (Helicóptero) para la vigilancia y respuesta oportuna en el territorio del DMQ	Si	No	Si	Regular
Policía comunitaria	Asignar los recursos financieros, materiales y de equipamiento para la eficiente operación de las UPC en los diferentes barrios del DMQ	No	No	Si	Regular
Sistema CCA	Implantación de sistemas Integrados de protección, alarma y contacto para reacción ante robos de Casa, Comercios y Autos	No	No	Si	Regular
Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana	Desarrollar programas de educación ciudadana que promuevan la participación y compromiso ciudadano en para prevenir la violencia intrafamiliar, social e institucional. Se busca elevar el nivel de civismo, participación y compromiso de la ciudadanía con su barrio, parroquia y ciudad en general.	No	No	Si	Regular
Infraestructura física	Construir Unidades Operativas y UPC de la Policía Nacional, Bomberos y Emergencias Médicas de las Administraciones Zonales del DMQ. Prioridad: Calderón y Yaruquí, para contar con una red de Unidades de Seguridad y Convivencia Ciudadana para atender todos los tipos de riesgo.	No	No	Si	Regular
Ojos de águila	Ampliación de la cobertura del sistema. Instalación de sistemas de cámaras de video vigilancia en zonas sensibles a la seguridad en DMQ.	No	No	Si	Regular

**Fuente:** Plan Bicentenario, Plan de gobierno 2005-2009

**Elaboración propia.**

### **2.2.2 Información entregada a los implementadores sobre los objetivos a cumplir**

De acuerdo al examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD por auditoría interna del Municipio del DMQ, en junio de 2009, suscrito por la Dra. Miriam Zabala, Auditora Metropolitana, señala que en la actividad relacionada con alarmas comunitarias no se establecieron metas para el mantenimiento o instalación de alarmas; tampoco se elaboró un plan para capacitación en el que se definan los alcances, fines, metas, modalidades, cronogramas entre otros.

Para realizar la vigilancia aérea en el DMQ, CORPOSEGURIDAD había llevado a cabo la compra de un helicóptero marca Bell para la Policía Nacional, pero este en el mes de agosto del año 2005, según lo reporta diario El Universo (2005), sufrió un accidente debido al mal tiempo en el sector de El Chasqui, haciéndose efectiva la póliza de seguro por parte de la Policía Nacional, que fue posteriormente entregada a CORPOSEGURIDAD.

El dinero entregado por la aseguradora, debía ser invertido en la compra de un nuevo helicóptero en el año 2006 según lo señala el diario La Hora, pero hasta el año 2009 de acuerdo al informe de auditoría interna del Municipio del DMQ realizado a CORPOSEGURIDAD no se lo había hecho, debido a que según el Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD, no existieron opciones válidas que brinden las seguridades necesarias para la ciudad. Esto muestra que no existió una coordinación adecuada ni se impusieron plazos para la adquisición de la aeronave o que de haber existido coordinación no se tomó la decisión para adquirir la aeronave.

En cuanto a la actividad relacionada con Policía Comunitaria, CORPOSEGURIDAD se había fijado algunas metas anuales para el cumplimiento de las actividades que ayudarían a consolidar el proyecto, así: 1) en Policía Comunitaria durante el período

2006-2008, se previó comprar 72 camionetas, 65 motos, 2 ambulancias y 13 vehículos, cabe señalar que estas metas fueron superadas; en 2008 se previó la reposición de 14 bicicletas robadas en el 2007; la provisión de combustible a un promedio de 230 vehículos y 342 motocicletas anualmente.

Tabla 3

Objetivos propuestos para Policía Comunitaria

Metas programadas 2006	Resultados al 2006-12-31	Indicadores de Rendimiento	
		Cantidad	Total
Compra y entrega de 35 camionetas, 15 motos, 2 ambulancias.	Se adquirieron 55 camionetas; 12 motos y, 2 ambulancias	69/52	132,69%
<b>2007</b>	<b>Al 2007-12-31</b>		
Dotar de medios logísticos para la operación efectiva de las UPC's para lo cual se previó adquirir 7 vehículos y 11 motos.	Se adquirieron 16 vehículos; 12 motos.	28/18	155,55 %
<b>2008</b>	<b>Al 2008-08-31</b>		
Ampliar de la flota automotriz con la adquisición de 37 camionetas, 6 vehículos AVEOS y 39 motos.	Se adquirieron 42 camionetas, 6 AVEOS y 42 motos.	90/82	109,75%

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

Si bien de acuerdo al examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD (2009), se establecieron metas para la adquisición de vehículos, provisión de combustibles, mantenimiento preventivo y correctivo de los mismos, no se establecieron metas en los años 2006 y 2007 para el pago de servicios básicos consumidos por las UPC, y en el 2008 las metas establecidas no fueron muy claras.

En cuanto al Sistema Ojos de Águila, CORPOSEGURIDAD hasta el año 2005, había adquirido e instalado, 128 cámaras en los sectores centro, norte y sur de la ciudad, las cuales de acuerdo a Lofberg en Carrión y Espín (2009), eran monitoreadas en 16

pantallas por personal policial en la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC), ubicada al interior del Regimiento Quito No. 1.

Para el año 2008, se contaban con 136 cámaras de video vigilancia, sin embargo de acuerdo al examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD (2009)<sup>18</sup>, se señala que la instalación de cámaras en el Sector de San Roque, quedó pendiente por cambios en la administración de los mercados y se mantenían rubros para el mantenimiento y reparación de las cámaras instaladas.

De acuerdo a la entrevista realizada al Crnl. (SP) Edmundo Arias, ex Jefe de la Unidad de Vigilancia Centro de Quito y ex comandante del Distrito Metropolitano de Quito durante el período 2005-2006, las cámaras no llegaron a cumplir eficientemente con el objetivo de reducir el índice de robos, debido a que de acuerdo a su opinión estaban más orientadas al control del orden público y no en los lugares donde se presentaba el mayor número de robos a la propiedad. (E003-2014).

En referencia a la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a la Ordenanza Metropolitana No. 0201, tenía la responsabilidad de definir y diseñar las políticas públicas de seguridad ciudadana para ponerlas en consideración del Consejo Metropolitano de Quito, y en caso de ser aprobadas se debía encargarse de ejecutarlas y evaluarlas, para lo cual contaba con las Administraciones Zonales.

Sumada a estas responsabilidades debía además, generar propuestas para asesorar al Consejo Metropolitano de Quito, y al Consejo Metropolitano de Seguridad; con todas estas tareas bajo su responsabilidad, su labor se tornó difícil.

De acuerdo a la auditoría interna de gestión realizada a la Administración Zonal Manuela Sáenz, al período comprendido desde el año 2004 al 2006, que fue remitida al Sr. Alcalde en noviembre del año 2007, la Dirección Metropolitana de Seguridad

---

<sup>18</sup>El examen especial a los proyectos ejecutados por CORPOSEGURIDAD, analiza el período comprendido desde enero de 2006 a agosto de 2008, y fue presentado en junio de 2009, al señor Alcalde del DMQ.



Ciudadana tenía a su cargo los proyectos macro, y no emitió a la administración zonal directrices como plazos, recursos económicos, materiales y humanos, para desarrollar lo que denominaron sub proyecto de: Convivencia Ciudadana y Barrios Solidarios y Seguros, cuyas actividades se relacionaban entre otros temas con: 1) capacitación en seguridad ciudadana; 2) conformación de comités de seguridad ciudadana; y, 3) concurso interno para contratar empresas proveedoras de alarmas comunitarias.

Con este informe de auditoría interna, se puede deducir que la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, no proporcionó la información suficiente a todas las administraciones zonales, de hecho los Planes Operativos Anuales, eran elaborados por las Administraciones Zonales, y según los informes de auditoría interna del Municipio de Quito, realizados en el año 2007 de manera muestral, a las Administraciones Zonales de Manuela Saénz y Valle de Tumbaco, no fueron adecuadamente estructurados, puesto que no se señalaban indicadores de calidad, cantidad y tiempo para algunos proyectos como por ejemplo el de Barrios Solidarios y Seguros.

Por su parte la Policía Nacional, centró sus acciones en el cumplimiento del Plan de Modernización 2004-2014, en el cual se hizo mucho énfasis de acuerdo a Pontón (2009) en la implementación del Plan de Policía Comunitaria (POLCO); estrategia que surgió desde la misma Policía en el año 2002, y que fue financiada por la Policía Nacional y CORPOSEGURIDAD, luego de firmar un convenio entre las dos instituciones.

No fue sino hasta febrero del año 2003, que de acuerdo a Pontón (2009), se empieza a ejecutar el proyecto en la ciudad de Quito, como plan piloto, sin embargo señala también que no existía una planificación del mando central policial en el manejo del Programa de Policía Comunitaria, sino que se atendía al pedido de construcción o implementación de UPC's, realizado por la autoridad local o por la comunidad,

considerado en el Plan Bicentenario, como la actividad de Infraestructura para la Seguridad.

Al Programa de Policía Comunitaria de acuerdo a Pontón (2009), se incorporaron planes como el de alarmas comunitarias, escuela segura, entre otros, que fueron financiados e implementados por CORPOSEGURIDAD, ya que los servidores policiales se encargaban de la capacitación a la ciudadanía, más no de la contratación de éstos bienes o servicios.

Es necesario señalar que de acuerdo a la entrevista realizada al Crnl. (SP) Edmundo Arias, mientras se desempeñó como Comandante de la Policía, encargada de la seguridad de Quito, no conocía sobre el plan bicentenario, de hecho reconoce no haber tenido una relación directa con el alcalde de ese entonces, sino más bien con el Director de CORPOSEGURIDAD, quien le proporcionaba recursos a la institución policial para cumplir con los planes estratégicos elaborados por la misma Policía. (E003-2014).

Se puede indicar entonces que no existía un conocimiento específico sobre las metas que se querían alcanzar en cuanto a la actividad de Infraestructura para la Seguridad, ya que las UPC's, eran construidas o adecuadas de forma clientelar y no conforme una planificación; según Vallejo (2009), el sistema de gestión participativa instaurada por el Municipio de Quito, se convirtió en un espacio para que los barrios realicen un pliego de peticiones que debían ser atendidos.

Lalama difiere de estos criterios, pues señala que la construcción de las UPC, respondían a un proceso, pues se consideraban a más de las demandas de la ciudadanía, la ubicación geográfica, la incidencia delincriminal, la disponibilidad de recurso, que exista un predio apto para la construcción, el compromiso de la ciudadanía, entre otros, aunque reconoce que existían presiones no solo de la ciudadanía sino también de funcionarios del municipio. (E002-2014).

Es necesario indicar que en ningún informe de auditoría interna realizada a las Administraciones Zonales hasta el año 2006, ni en los informes de auditorías independientes realizadas a CORPOSEGURIDAD hasta el año 2008, se hace referencia a la implementación del Sistema CCA, debido a que se dio mucho énfasis al proyecto de alarmas comunitarias que tenía un objetivo similar que consistía en el control del robo y asalto a las personas y domicilios en los barrios organizados.

En cuanto a la reacción ante el robo a comercios, el ex alcalde Paco Moncayo y el ex director de CORPOSEGURIDAD, Gustavo Lalama, coinciden en señalar que fue la Cámara de Comercio de Quito en coordinación con el Municipio y la Corporación, la encargada de la implementación de esta actividad; y coinciden también en indicar que en cuanto al control de robo de automóviles se preparó un proyecto de geolocalización de los vehículos robados que no llegó a concretarse. (E001-2014 y E002-2014).

La Policía Nacional del Distrito Metropolitano de Quito por su parte, de acuerdo a Arias, nunca tuvo conocimiento de la actividad para reaccionar ante el robo de casas, comercio y autos. (E003-2104).

Con estos antecedentes se resume en el siguiente cuadro, la información que poseían las instituciones antes mencionadas sobre los objetivos a cumplir, para lograr la implementación de la política, plan maestro, proyectos y actividades:

Tabla 4

Información que poseían los implementadores sobre los objetivos

<b>Implementadores</b>	<b>Corposeguridad</b>	<b>DM. Seguridad</b>	<b>Administraciones Zonales</b>	<b>Policía Nacional</b>	<b>Información<sup>19</sup></b>
Conocía las metas de forma cuantitativa de la política Justicia Social con equidad y universalidad	No	No	No	No	Parcial para todas las instituciones
Conocía el tiempo para lograr las metas de la política Justicia Social con equidad y universalidad	Si	Si	Si	Si	
Conocía las metas de forma cuantitativa del plan maestro Seguridad y Convivencia Ciudadana	No	No	No	No	Parcial para todas las instituciones
Conocía el tiempo para lograr las metas del plan maestro Seguridad y Convivencia Ciudadana	Si	Si	Si	Si	
Conocía las metas de forma cuantitativa del proyecto Barrios Solidarios y Seguros	Si	No	No	No	Específica para Corposeguridad y difusa para las otras instituciones
Conocía el tiempo para lograr las metas del proyecto Barrios Solidarios y Seguros	Si	No	No	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad alarmas barriales	No	-	No	No	Difusa para todas las instituciones que intervenían
Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad alarmas barriales	No	-	No	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad vigilancia aérea	Si	-	-	Si	Parcial para las instituciones que intervenían
Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad vigilancia aérea	No	-	-	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad policía comunitaria	Si	No	-	No	Específica para Corposeguridad y difusa para las dos instituciones que intervenían
Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad policía comunitaria	Si	No	-	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad sistema CCA	No	No	No	No	Difusa para todas las instituciones
Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad sistema CCA	No	No	No	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana	No	-	No	No	Difusa para todas las instituciones que intervenían

<sup>19</sup>Para determinar la definición de información se hace referencia a la cualificación señalada en la matriz desarrollada en el acápite de la metodología de la investigación, que permite operacionalizar las variables.

Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana	No	-	No	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad infraestructura física	Si	No	-	No	Parcial para Corposeguridad y Difusa para las otras instituciones que intervenían
Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad infraestructura física	No	No	-	No	
Conocía las metas de forma cuantitativa de la actividad ojos de águila	Si	No	Si	No	Específica para Corposeguridad; parcial para las administraciones zonales y difusa para las otras instituciones
Conocía el tiempo para lograr las metas de la actividad ojos de águila	Si	No	No	No	

**Nota:** el signo (-) significa que la entidad estatal no intervenía en la implementación de las actividades.

**Fuente:** Fuentes primarias y secundarias

**Elaboración propia.**

### 2.2.3 Disponibilidad de recursos económicos para implementar la política pública

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, estableció mediante ordenanza municipal No. 0079, del 12 de diciembre de 2002, publicada en Registro Oficial 735 del mismo año, el cobro de una tasa por servicios de seguridad ciudadana, cuya recaudación sería destinada al fondo especial de prevención de la violencia e inseguridad ciudadana.

Esa tasa fue y es recaudada como parte del pago del impuesto predial urbano, según lo señalaba la ordenanza, tenía como finalidad mejorar la seguridad ciudadana de los propietarios y usuarios de bienes inmuebles ubicados en la ciudad de Quito.

Estos fondos fueron administrados por la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, para la implementación y el apoyo económico de algunas políticas de seguridad ciudadana.

De acuerdo a los informes de las auditorías independientes realizados hasta el 31 de diciembre de cada año, los montos administrados por CORPOSEGURIDAD, fueron los siguientes:

Tabla 5

Resumen del Balance General de CORPOSEGURIDAD (Valores en miles de dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008
Total ingresos	5.803	5.531	5.567	6.831	13.010
Total desembolsos	3.590	4.093	5.013	6.230	7.368
Excedente del año	2.213	1.763	554	601	5.642
Excedente acumulado al fin de año	8.423	10.174	10.685	11.329	16.971

**Fuente:** Informes auditoría Deloitte & Touche 2005, 2006, 2007 y, Romero y Asociados 2008

**Elaboración Propia**

De acuerdo a declaraciones del Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD, dadas a diario El Comercio, «Desde que entró en funciones Corposeguridad, el Gobierno no ha aportado con un centavo para la seguridad» (Gustavo Lalama, 2006), lo cual fue corroborado por el entonces Concejal Augusto Barrera, quien manifestó al mismo diario, que el Ejecutivo había ignorado el problema de la inseguridad en Quito.

De hecho Lalama recuerda que «[...] la policía tenía 27 patrulleros en Quito (...) UPC había 150 en condiciones precarias, baños públicos convertidos en dormitorios, por ejemplo en el Panecillo (...) vecinos que prestaban aulas de una escuela desocupada para que ahí ocupe la policía, en esas condiciones se crea la policía de proximidad, que es el nuevo concepto, la policía comunitaria que aproximaba los medios y la respuesta a la ciudadanía, con qué principios: participación ciudadana, prevención, corresponsabilidad» (E002-2014).

Ante esta falta de preocupación por parte del Gobierno Central, en la Ordenanza Metropolitana No. 0201, se señala que los aportes económicos realizados por el Municipio de Quito, debían tener una contraparte equivalente por parte del Gobierno Nacional, a fin de gestionar la seguridad en la ciudad de Quito.

Debido a la presión realizada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la ciudadanía, el Gobierno Nacional firmó un convenio para proveer de recursos económicos a CORPOSEGURIDAD, a partir del año 2007.

Este Convenio de Cooperación Interinstitucional en Materia de Seguridad Ciudadana, de acuerdo al informe de auditoría realizado a CORPOSEGURIDAD, presentado en el año 2008, fue firmado el 6 de diciembre de 2006, en éste, el Gobierno Nacional se comprometió a entregar tres millones de dólares anuales a CORPOSEGURIDAD, para este fin el Ministerio de Economía y Finanzas, asignaría en el presupuesto general del estado dicha cantidad al Ministerio de Gobierno y este a su vez a la Policía Nacional, para que realice la transferencia correspondiente de forma permanente.

No es sino hasta el 23 de Octubre de 2007, según el examen especial realizado a los proyectos ejecutados por CORPOSEGURIDAD, que se suscribe un convenio específico entre la Policía Nacional y CORPOSEGURIDAD, para ejecutar los proyectos de seguridad ciudadana, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 6

Valores transferidos de la Policía Nacional a CORPOSEGURIDAD

<b>Componentes</b>	<b>Valor Total</b>
Ampliación, mantenimiento y operación de la flota automotriz	1.184.618
Ampliación de la flota aérea de la Policía Nacional	1.009.000
Ampliación del sistema de radiocomunicaciones	506.382
Capacitación y desarrollo de las capacidades de los miembros	300.000
<b>Total</b>	<b>3.000.000</b>

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

Salazar y Lastra indican en Santillán y otros (2007), que de acuerdo a información proporcionada por CORPOSEGURIDAD, durante los años 2003 al 2005 se destinaron

11,2 millones de dólares para atender los gastos operativos y logísticos que demandaba la seguridad ciudadana, tales como la instalación y ampliación de sistema de video vigilancia, la construcción de cuarteles de policía y centrales de atención ciudadana.

Según los informes de auditores independientes realizados a los estados financieros de CORPOSEGURIDAD, desde el año 2004 al 2008, se realizaron los siguientes gastos de inversión, que guardan relación con las actividades que se desprenden de la política, planes y proyectos de seguridad ciudadana:

Tabla 7

Gastos de Inversión de CORPOSEGURIDAD (Valores en miles de dólares)

<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Equipamiento Logística y mantenimiento de las Instituciones			858	766	1.030	1.194	1.688
Ampliación, operación de la infraestructura física de la seguridad			160	468	546	589,2	483,6
Organización ciudadana	875	935					
Infraestructura física para la ciudad		273					
Costo de enlace de Ojos de águila	677	191					
Prevención de violencia intrafamiliar		177					
Central metropolitana de atención ciudadana 101	369	168					
Operación y mantenimiento de la Central Metropolitana de Atención ciudadana			358	412	540	591	622,8
Campaña de educación y prevención	64	88	88	310	156	169,2	260,5
Seguridad centro histórico	168	61					
Prevención de violencia y atención de grupos vulnerables			156	284	259	479,8	715



Organización de barrios solidarios y seguros			251	233	388	549,8	774,3
Prevención de riesgos y desastres			23	73	42	85,8	256,3
Operación del Observatorio metropolitano de seguridad			30	72	111	239	282,2
Capacitación e investigación			92	65	100	133,5	352,8
Otros	52	123					
<b>Total</b>	<b>2.205</b>	<b>2.016</b>	<b>2.016</b>	<b>2.683</b>	<b>3.172</b>	<b>4.032,6</b>	<b>5.436,1</b>

**Fuente:** Informes auditoría Deloitte & Touche 2005, 2006, 2007 y, Romero y Asociados 2008

**Elaboración Propia**

En la tabla 7, se pueden observar algunas inconsistencias en la información, así: 1) En los informes de auditoría elaborados por la empresa Deloitte & Touche, en los años 2005 y 2006, se puede observar que los gastos de inversión realizados por CORPOSEGURIDAD en el año 2005, son de 2.016 miles de dólares, pero el detalle de los proyectos corresponden a actividades distintas; y, 2) En los informes de auditoría elaborados por las empresas Deloitte & Touche, en el año 2007 y Romero & Asociados en el año 2008, se puede observar que los gastos de inversión realizados por CORPOSEGURIDAD según la primera ascienden a 3.172 miles de dólares y de acuerdo a la segunda son de 4.032,6 miles de dólares, es decir una diferencia de 860,6 miles de dólares.

Cabe señalar que los informes de auditoría elaborados por las empresas en mención, corresponden a los estados financieros presentados por la Dirección Ejecutiva de la Corporación y la información presentada fue de su exclusiva responsabilidad.

En el examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD (2009), se describe los montos que se habían presupuestado para implementar las siguientes actividades o proyectos, desde el año 2006 hasta agosto del año 2008:

Tabla 8

## Presupuesto para las actividades de CORPOSEGURIDAD

DESCRIPCIÓN	MONTOS DE LA ASIGNACIÓN		
	CODIFICADA		
Año	2006	2007	2008
EGRESOS:			
<b>Equipamiento, logística y mantenimiento de las instituciones:</b>	<b>2 738 316,66</b>	<b>2 570 876,31</b>	<b>4 093 440,22</b>
Adquisición de Vehículos	1 006 089,20	280 876,31	993 440,22
Adquisición Reposición Helicóptero	891 000,00	891 000,00	1 900 000,00
Suministro de Combustible	421 000,00	573 000,00	
Mantenimiento preventivo y correctivo del parque automotor	271 713,00	486 000,00	
Aseguramiento de los equipos y bienes del sistema de seguridad	148 514,46	190 000,00	
Suministro de combustible, mantenimiento preventivo y correctivo, aseguramiento y pago por reembolso de servicios básicos UPC's			900 000,00
Instalación GPS		150 000,00	150 000,00
Instalación de alarmas y video vigilancia en el mercado mayorista y unidades metropolitanas de salud			150 000,00
<b>Capacitación e Investigación:</b>	<b>110 000,00</b>	<b>175 000,00</b>	<b>475 000,00</b>
Capacitación	110 000,00	175 000,00	475 000,00
<b>Organización barrios solidarios y Seguros</b>	<b>358 161,04</b>	<b>220 000,00</b>	
Instalación de alarmas comunitarias	258161,04	140 000,00	
Instalación de alarmas y video vigilancia en centros comerciales de ahorro	100 000,00	80 000,00	
<b>TOTAL EGRESOS:</b>	<b>3 206 477,70</b>	<b>2 965 876,31</b>	<b>4 568 440,22</b>

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

Se puede observar que de acuerdo al examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD, el monto presupuestado para actividades de seguridad en el año 2006 fue mayor al ejecutado según las auditoras independientes mientras que en los años 2007 y 2008, los montos presupuestados son menores a los valores que se ejecutaron de acuerdo a los gastos de inversión que se describen en las auditorías independientes.

Siguiendo con el examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD, y enfocándose en las actividades del proyecto Barrios Solidarios y Seguros, así como en otras actividades que se relacionan directa o indirectamente con el control de los delitos contra la propiedad se tiene que:

Para implementar las alarmas barriales, la Corporación debía transferir a las Administraciones Zonales, los fondos en un plazo no mayor a treinta días luego de haber suscrito un convenio, sin embargo estos tiempos no se cumplían, por ejemplo a las Administraciones Zonales de Los Chillos y Calderón, que son la muestra escogida en el examen especial, se les entregó los fondos después de 44 y 76 días respectivamente, sea por demoras en la entrega de los convenios o por retrasos en la asignación de los recursos por parte de la Corporación.

Estas demoras y la falta de objetivos claros ocasionaron que la ejecución presupuestaria no haya sido la más adecuada:

Tabla 9

Ejecución presupuestaria de alarmas comunitarias

<b>Año</b>	<b>Valor presupuestado</b>	<b>Valor ejecutado</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% no ejecutado</b>
2006	358 161,04	199 371,12	158 789,92	44,33
2007	220 000,00	199 278,04	20 721,96	9, 41
2008	150 000,00	7 454,15	142 545,85	95,03

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

En referencia a la vigilancia aérea, que consistía en la reposición de un helicóptero a la Policía Nacional, el presupuesto asignado no fue suficiente para la nueva adquisición en los años 2006 y 2007, ya que la Policía entregó especificaciones técnicas de una aeronave más moderna y por lo tanto más costosa; para el año 2008 se contó con el presupuesto necesario pero este no se llegó a ejecutar, porque la Corporación entró en proceso de liquidación.

La actividad denominada Policía Comunitaria, tuvo un desarrollo que superó las metas establecidas de acuerdo al examen especial, teniendo una ejecución presupuestaria que fue la mejor si se la compara con cualquiera de las otras actividades planteadas en el Plan Bicentenario, tanto en la adquisición de vehículos y provisión de combustible, así como el reembolso de los servicios básicos consumidos por las UPC:

Tabla 10

Ejecución presupuestaria de Policía Comunitaria para compra de vehículos

<b>Años</b>	<b>Valor presupuestado</b>	<b>Valor ejecutado</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% no ejecutado</b>
2006	1 006 089,20	976 375, 91	29 713,49	2,95
2007	280 876,31	293 003,66	- 12 127,35	4,31 (+)
2008	993 440,22	1 041 140,01	- 47 699,99	4,80 (+)

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

En cuanto al pago por consumo de servicios básicos, como agua, luz, y teléfono, de acuerdo al examen especial realizado a CORPOSEGURIDAD (2009), la ejecución presupuestaria fue adecuada en los años 2006, 2007 y 2008, año en el que se aumentó el presupuesto y se estableció un valor máximo a cancelar por parte de la Corporación:

Tabla 11

Ejecución presupuestaria de Policía Comunitaria para pago de servicios básicos

<b>Años</b>	<b>Valor presupuestado</b>	<b>Valor ejecutado</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% no ejecutado</b>
2006	60 000	42 189,26	17 810,64	2,95
2007	81 000	80 452,16	547,81	0,61

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

Si bien los resultados de la ejecución presupuestaria para la policía comunitaria, superaron las expectativas, de acuerdo al Crnl. Arias, los recursos otorgados por CORPOSEGURIDAD no eran suficientes debido a que se requería de mayor logística, recursos tecnológicos y comunicaciones para enfrentar la delincuencia. (E003-2014).

La actividad relacionada con capacitación, organización, promoción y participación ciudadana, no tuvo una adecuada formulación de objetivos, a pesar de ello en el 2006 el dinero fue ejecutado casi en su totalidad, mientras que en los años 2007 y 2008 su ejecución no fue eficiente.

De acuerdo a la entrevista realizada a Gustavo Lalama, ex director de CORPOSEGURIDAD, se destinaron dineros para el desarrollo de estudios de post grado en seguridad ciudadana por parte de oficiales de la policía, del cuerpo de bomberos, sociólogos, la comunidad, entre otros; sin embargo, la capacitación en medidas de autoprotección para la ciudadanía, se había considerado con la ejecución de charlas, cursos generales, sin que se le haya dado mayor impulso por parte de la corporación, debido a que fue un tema que lo manejaba la Policía Nacional directamente. (E002-2014).

Tabla 12

Ejecución presupuestaria de Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana

<b>Años</b>	<b>Valor presupuestado</b>	<b>Valor ejecutado</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% no ejecutado</b>
2006	110 000,00	104 543,71	5 456,29	4,96
2007	175 000,00	136 112,43	38 887,57	22,22
2008	475 000,00	206 853,17	268 146,83	56,45

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad, 2009

**Elaboración:** Auditoría del Municipio del DMQ.

En cuanto a la actividad relacionada con Infraestructura física CORPOSEGURIDAD, readecuó y dio mantenimiento, a los lugares donde funcionaban las brigadas barriales,

conocidas a partir del año 2004 como Unidades de Policía Comunitaria que de acuerdo a Pontón (2009), en el año 2005 eran 230 y para el año 2008 llegaron a ser 248 en el DMQ; de éstas, según una entrevista de enero de 2006, realizada por diario Hoy a Hernán Zambrano, Subjefe de las UPC, CORPOSEGURIDAD construyó aproximadamente 60 UPC'S; también construyó seis cuarteles y pagó las planillas de los servicios básicos.

Sin embargo, estos esfuerzos no eran suficientes puesto que el presupuesto no era el óptimo, al respecto la Eco. Elizabeth Cabezas, Directora Metropolitana de Seguridad ciudadana, señaló:

[...] otro factor fundamental es que en el presupuesto de la Policía Nacional se reflejen las acciones que se van a desarrollar en cada una de las ciudades. En el caso puntual de las UPC sabemos que no se están destinando fondos para su operación. Bajo estas condiciones es muy difícil que puedan atender correctamente a la ciudadanía y cumplir su objetivo con seguridad y motivación. Como municipalidad realmente hemos apoyado con mayor énfasis a las UPC, pero obviamente esto no es suficiente. (Cabezas, 2006: 3).

Pontón (2009), señala que a la Policía Nacional no se le habían asignado los recursos necesarios para gastos operativos por parte del Gobierno Nacional durante los años 2005 a 2008, y la policía comunitaria tampoco tenía presupuesto asignado, lo que generaba graves problemas logísticos, de hecho de acuerdo a la entrevista realizada al Subjefe de las UPC, solo el 25% de las UPC que había sido construida con dineros administrados por CORPOSEGURIDAD, se encontraban en buen estado.

Al respecto Lalama indica los retenes que existían antes de construir las UPC, obedecían a una realidad anterior y distinta, los cuales fueron construidos casi por iniciativa de la policía sin un soporte ciudadano, a esa infraestructura se le habría ayudado en muchos de los casos, pero al ser tan grande la demanda algunos inclusive tuvieron que cerrar, como por ejemplo el que se ubicaba en El Panecillo. (E002-2014); con este criterio coincide Arias quien manifiesta que existían UPC tipo A y tipo B (E003-2014).

Se puede señalar entonces que si bien existió el presupuesto, y fue ejecutado inclusive por sobre las expectativas para la actividad de infraestructura física para la seguridad por parte de CORPOSEGURIDAD, éste no era suficiente para cubrir los gastos de aquellas UPC, que no habían sido construidas por la Corporación.

El proyecto Ojos de Águila, que inició en el año 2002 y fue implementado por Corposeguridad hasta el año 2008, tuvo un costo según Lofberg en Carrión y Espín (2009), de 5.6 millones de dólares, lo cual representó el 17% de las inversiones realizadas por CORPOSEGURIDAD.

La mayor parte de los equipos para el sistema de video vigilancia, fueron adquiridos hasta el año 2005, a partir de esa fecha el presupuesto estaba en gran parte destinado a su mantenimiento y enlace con la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, más que a la instalación de nuevos equipos; es así que siguiendo a Lofberg en Carrión y Espín (2009), señala que de acuerdo a datos proporcionados por CORPOSEGURIDAD, entre el 90% al 95% de las cámaras se encontraba funcionando adecuadamente.

Según recuerda el Crnl. (SP) Lalama durante la entrevista, no se adquirieron más equipos de los que ya se tenían, debido a que no existía la capacidad de respuesta por parte de la Policía Nacional para acudir a los auxilios, y además el costo de las cámaras era muy alto, de hecho el municipio pagaba para su mantenimiento y operación alrededor de 20.000 dólares mensuales, y coincide con Lofberg en Carrión y Espín (2009) al señalar que se llegó a tener una eficiencia promedio de entre el 93% al 95% de cámaras operables. (E002-2014).

Cabe señalar que CORPOSEGURIDAD, de acuerdo a Sandoval (2010), contrató los servicios de empresas de seguridad privada para monitorear cámaras ubicadas en los centros comercial de ahorro y la biblioteca municipal, que no formaron parte del proyecto Ojos de Águila.

Según el examen especial (2009), del presupuesto del año 2008 para el proyecto ojos de águila, se ejecutó el 90,30% al 31 de diciembre de 2008, es decir USD. 135.455,41; sin embargo, en el mismo examen especial se señala que la instalación de cámaras en el mercado San Roque no se ejecutó a pesar de contar con los diseños correspondientes, debido a cambios en su administración.

Respecto de los recursos con que contaba la alcaldía y CORPOSEGURIDAD para implementar los proyectos y actividades que se han señalado, el Gral. Moncayo indica en la entrevista realizada que siempre fueron escasos, con presupuestos bajos, debido a que el país había quebrado y se estaba recuperando de un cierre bancario que se produjo en el año 1999; por lo que de acuerdo a él era necesario controlar la eficacia de cada dólar utilizado, estableciéndose entonces sesiones públicas mensuales en las que los directores y gerentes de las corporaciones, rendían cuentas no solo al alcalde sino a la ciudadanía, de los trabajos realizados. (E001-2014).

Por su parte Lalama, señala que la ejecución presupuestaria debe considerarse en dos aspectos, primero el gasto de los recursos que generalmente habría oscilado entre el 80% y 90%; y, segundo, el destino de los recursos, que inicialmente fueron para apoyar casi únicamente a la policía con alrededor del 70% al 75%, luego fue reduciéndose el apoyo a la policía e incrementándose hacia otros ámbitos, por ejemplo los centros de equidad y justicia, centros de detención provisional, capacitación, investigación, entre otros. (E002-2014).

En resumen y siguiendo a EXCO (2010), los recursos no fueron asignados de acuerdo a criterios técnicos, así: las alarmas comunitarias, los comités de seguridad y los espacios seguros fueron atendidos conforme la ciudadanía ejercía presión; el sistema de video vigilancia denominada ojos de águila, fue instalado en aquellos lugares determinados como sensibles por parte de la Policía Nacional, sin considerar datos estadísticos sobre



la incidencia de delitos; las Unidades de Policía Comunitaria tuvieron el apoyo de acuerdo a las condiciones físicas de las instalaciones y no por la incidencia del delito; y, la capacitación fue dirigida más hacia los servidores policiales que en otras campañas.

Sobre la actividad específica denominada CCA, no se tiene referencia alguna de gasto o inversión en relación con su implementación.

Tabla 13

Disponibilidad de recursos económicos administrados por CORPOSEGURIDAD

Proyecto	Se entregaron recursos de acuerdo al presupuesto asignado	Se entregaron recursos de acuerdo con la planificación	Se ejecutaron eficientemente los recursos asignados	Disponibilidad de recursos <sup>20</sup>
Barrios Solidarios y Seguros	Si para 6 actividades. No para 1 actividad.	Si para 3 actividades. No para 4 actividades	No <80% para 4 actividades. No >80% <94% para 2 actividades. Si >95% para una actividad	Insuficiente
Actividades	Se entregaron recursos de acuerdo al presupuesto asignado	Se entregaron recursos de acuerdo con la planificación	Se ejecutaron eficientemente los recursos asignados	Disponibilidad de recursos
Alarmas barriales	Si	No	No <80%	Insuficiente
Vigilancia aérea	Si	No	No <80%	Insuficiente
Policía comunitaria	Si	Si	No >80% <94%	Aceptable
Sistema CCA	No	No	No <80%	Insuficiente
Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana	Si	No	No <80%	Insuficiente
Infraestructura física	Si	Si	Si >95%	Óptimo
Ojos de águila	Si	Si	No >80% <94%	Aceptable

**Fuente:** Examen especial realizado a Corposeguridad 2009 y fuentes secundarias.

**Elaboración Propia.**

<sup>20</sup>Para determinar la definición de disponibilidad de recursos se hace referencia a la cualificación señalada en la matriz desarrollada en el acápite de la metodología de la investigación.

#### **2.2.4 Número de actores que intervinieron en la implementación**

En relación con los actores estatales, que son parte de los recursos con que se contó para llevar a cabo la implementación de la política, si bien en el Plan Bicentenario se indica que los encargados de la implementación eran: CORPOSEGURIDAD, Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Administraciones Zonales, y Policía Nacional, se debe señalar que de acuerdo a Carrión en Santillán y otros (2007), el marco institucional era difuso, ya que en temas de seguridad ciudadana coexistían y coexisten relaciones entre «[...] entidades estatales y sociales, locales y nacionales, así como públicos y privados» (Santillán y otros, 2007: 346), por lo que de manera directa o indirecta intervenían varias entidades estatales en temas de seguridad.

Esta intervención de varios actores, para el ex alcalde de Quito, Paco Moncayo, no representa un problema, más bien, es el síntoma de la post modernidad, en la que todo está organizado en redes, lo cual generaría cosas positivas como un mayor compromiso de los actores, una horizontalidad que permite tener mejores resultados. (E001-2014).

Vale indicar también que si se hace referencia únicamente a las entidades a las cuales se les entregó la responsabilidad de la implementación en el Plan Bicentenario, se puede observar que éstas a su vez estaban constituidas por otros niveles, departamentos o secciones internas, que intervenían en el proceso de implementación.

Sin embargo para Lalama, esto no significó un obstáculo para implementar las políticas públicas de seguridad ciudadana, ya que era parte de la desconcentración de la seguridad, de tal manera que se podían plantear objetivos claros. (E002-2014).

El Crnl. (SP) Arias, difiere un poco en cuanto a los criterios del Gral. Mocayo y del Crnl. Lalama, pues señala que no todos los actores que debían intervenir en temas de seguridad de acuerdo a las ordenanzas, asistían a las reuniones programadas, generando

que las acciones de implementación sean realizadas básicamente por la institución policial. (E003-2014).

Los responsables de la implementación fueron detallados en el Plan Bicentenario de la siguiente manera:

Tabla 14

Responsables de las actividades detalladas en el Plan Bicentenario

Proyecto	Descripción	Localización	Responsable	Observaciones
Barrios Solidarios y seguros	Alarmas barriales	DMQ	Corporación de Seguridad, DM Seguridad y Ad. Zonales	
	Vigilancia aérea	DMQ	Corporación de seguridad	
	Policía comunitaria	DMQ	DM Seguridad, Corporación de Seguridad y Policía Nacional	
	Sistema CCA	DMQ	Corporación de Seguridad	
	Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana	DMQ	DM Seguridad, Corporación de seguridad y Ad. Zonales	
Observatorio Metropolitano de Seguridad	Infraestructura física	Varios sectores DMQ	Corporación de seguridad	
Infraestructura para la seguridad	Ojos de águila	Áreas sensibles del DMQ: valles y barrios en condiciones de riesgo	Corporación de seguridad	Coordinación con sector privado

**Fuente:** Plan Bicentenario.

**Elaboración:** Paco Moncayo

Sin embargo, en todas las actividades tendientes al logro del proyecto, del plan maestro y finalmente de la política Justicia Social con Equidad y Universalidad, uno de los

actores que directa o indirectamente participó en la implementación, fue la Policía Nacional.

En el caso de las actividades relacionadas con las Alarmas Barriales, Policía Comunitaria, Capacitación, Organización, Promoción y Participación Ciudadana, e Infraestructura Física intervenía la Policía Nacional, a través del servicio de Policía Comunitaria, creado mediante Resolución No. 2002-640-CG-PN del H. Consejo de Generales de la Policía Nacional.

El servicio de Policía Comunitaria estaba subordinado orgánicamente a la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural, y ésta a su vez de la Dirección General de Operaciones; a esto se debe añadir que los convenios interinstitucionales eran firmados por el Comando General de la Policía Nacional, previo informes favorables de las Direcciones Financiera, de Personal, de Asesoría Jurídica y de Planificación, que hayan sido aceptados por el Consejo de Generales, es decir intervenían nueve instancias como actores.

En el caso de la actividad relacionada con la Vigilancia Aérea, en la Policía Nacional, intervenían el servicio Aeropolicial, la Dirección General de Operaciones y el Comando General de la Policía Nacional, previo informes favorables de las Direcciones Financiera, de Asesoría Jurídica y de Planificación que hayan sido aceptados por el Consejo de Generales, en total seis actores.

Para la implementación de los Ojos de Águila, la Policía Nacional se comprometió a dotar el personal necesario para el control de la video vigilancia, por lo que intervenía la Dirección General de Personal y el Jefe de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, es decir dos actores.

Para llevar a cabo la implementación de las políticas municipales, se firmó el Convenio Interinstitucional entre la Corporación para la Seguridad y Convivencia Ciudadana y las

Administraciones Zonales, en el que se indicó que para dar seguimiento y evaluar cada uno de los proyectos y actividades, las ocho Administraciones Zonales contarían con una Jefatura Zonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana así como un departamento de planificación, y su contraparte de CORPOSEGURIDAD, sería la Jefatura de Proyectos en coordinación con el área técnica correspondiente, lo que da un total de dieciocho actores.

Según el Reglamento Orgánico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, contaba con la Unidad de Intervención en Seguridad y Convivencia Ciudadana, encargada entre otros temas de implementar la educación para la seguridad y convivencia ciudadana, convirtiéndose en otro actor de la implementación.

Si bien se señala a CORPOSEGURIDAD, como la responsable de implementar la actividad relacionada con el Sistema CCA, en ningún plan, informe, examen especial o auditoría, se señala que la Corporación haya llevado a cabo la ejecución de esta actividad.

A continuación se presenta un resumen del número de actores que intervinieron en la implementación del proyecto y subproyectos:

Tabla 15  
Cantidad de actores que intervinieron en la implementación

<b>Proyecto</b>	<b>Número de actores que intervinieron</b>	<b>Cantidad<sup>21</sup></b>
Barrios Solidarios y Seguros	29	Muchos
<b>Actividades</b>	<b>Número de actores que intervinieron</b>	<b>Definición</b>
Alarmas barriales	27	Muchos
Vigilancia aérea	8	Muchos
Policía comunitaria	27	Muchos

<sup>21</sup>Para determinar la definición de cantidad se hace referencia a la cualificación señalada en la matriz desarrollada en el acápite de la metodología de la investigación, que permite operacionalizar las variables

Sistema CCA	-	-
Capacitación, organización, promoción y participación ciudadana	28	Muchos
Infraestructura física	27	Muchos
Ojos de águila	5	Número Medio

**Nota:** el signo (-) indica que no existe información sobre la actividad.

**Fuente:** Primarias y secundarias

**Elaboración propia.**

### 2.2.5 Coordinación inter institucional para implementar la política pública

Algunos autores reconocen que a nivel nacional no existía coordinación entre las instituciones relacionadas con la seguridad; Jarrín en este sentido indica que la importancia de normar las políticas de seguridad ciudadana para el país, radicaba en que las actividades se articularían «[...] en varios niveles: primero, en las instancias nacionales con los gobiernos locales o municipios a la cabeza; luego, con el involucramiento del gobierno central y la intervención de la Policía Nacional» (Jarrín, 2005: 44).

Pacheco (2006), ratifica la imposibilidad de una coordinación entre el Municipio de Quito con el Gobierno Central debido a que existe una fragmentación institucional en torno a este tema y señala como actores a la Presidencia de la República, Congreso Nacional, Sistema de Justicia, Ministerio de Gobierno y Policía, Dirección de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito, Policía Nacional y CORPOSEGURIDAD.

A nivel local las instituciones involucradas en la implementación, establecieron mecanismos de coordinación, así se puede señalar que:

CORPOSEGURIDAD de acuerdo a los informes de auditores independientes (2005 al 2008), firmó convenios de cooperación interinstitucional con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en temas de capacitación en seguridad ciudadana y con la

Administración Zonal Centro para la entrega en comodato de sistemas de alarma, entre otros.

Con la Policía Nacional se suscribieron convenios para definir responsabilidades durante la implementación de las actividades relacionadas con la seguridad ciudadana, tales como: el sistema de video vigilancia móvil; el enfrentar la delincuencia en el centro histórico, la Mariscal y el Distrito Metropolitano de Quito; la transferencia de recursos económicos a fin de ejecutar proyectos y programas específicos; el suministro de combustible y mantenimiento de motocicletas y vehículos; y, la adquisición de un helicóptero, entre otros.

Cabe indicar sin embargo que en el examen especial (2008), se establece que no siempre se cumplieron con las obligaciones contraídas por las instituciones signatarias, a esto hay que agregar que de acuerdo a la entrevista realizada a Gustavo Lalama, indica que no tenía necesidad de reunirse con todos los actores, debido a que al estar desconcentrado el tema de la seguridad ciudadana, ésta obedecía a una realidad local atendida por las administraciones zonales. (E002-2014)

Gustavo Lalama recuerda que la Policía Nacional por su parte, tenía un Oficial de enlace con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, encargado de realizar coordinaciones entre las dos instituciones, para lo cual permanecía en las dependencias de la Corporación. (E002-2014), es decir que las relaciones fueron bastante fluidas, lo que es corroborado por el Crnl. (SP) Edmundo Arias, quien señala haber tenido una buena coordinación con Gustavo Lalama, principalmente para realizar requerimientos antes que para tratar sobre las políticas públicas que se habían diseñado para la seguridad de Quito. (E003-2014).

La Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de acuerdo a la Ordenanza Metropolitana No. 0201, era la encargada de realizar las coordinaciones con la Policía Nacional, lo cual se llevaba a cabo a través del oficial de enlace.

Las Administraciones Zonales, contaban con la Coordinación Zonal de Seguridad ciudadana, quienes coordinaban con la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, pero no establecieron mecanismos de coordinación formales con CORPOSEGURIDAD o la Policía Nacional, de hecho parafraseando al Crnl. (SP) Edmundo Arias, la Policía Nacional estableció Unidades de Vigilancia Descentralizadas que no necesariamente se correspondían a la división administrativa realizada por el Municipio de Quito. (E003-2014).

A continuación se detalla la coordinación entre las entidades estatales:

Tabla 16  
Coordinación Interinstitucional de los actores

Actores	Conocía su rol a cumplir	Mantén relación periódica con otros actores	Coordinación <sup>22</sup>
CORPOSEGURIDAD	Si	Con todos	Adecuada
Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana	Si	Con dos	Regular
Administraciones Zonales	Si	Con uno	Inadecuada
Policía Nacional	Si	Con dos	Regular

**Fuente:** Primarias y secundarias  
**Elaboración propia.**

## 2.2.6 Control jerárquico de las instituciones

De acuerdo a la ordenanza metropolitana No. C061, correspondía a CORPOSEGURIDAD, la implementación de las políticas públicas de seguridad

<sup>22</sup>Para determinar la definición de coordinación se hace referencia a la cualificación señalada en la matriz desarrollada en el acápite de la metodología de la investigación, que permite operacionalizar las variables



ciudadana emitidas por el Consejo Metropolitano y la Comisión Permanente de Seguridad y Convivencia Ciudadana, sin embargo en la ordenanza municipal No. 0201 se señala que es la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana la encargada de ejecutar las políticas aprobadas por el Concejo Metropolitano de Quito.

Al respecto Carrión en Santillán y otros (2007), manifiesta que a nivel nacional no había una institución específica encargada de desarrollar las políticas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Si bien CORPOSEGURIDAD, fue creado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para llevar a cabo la implementación de las políticas de seguridad, ésta institución no ejercía un control de tipo jerárquico sobre las otras instituciones involucradas, puesto que fue creada como una entidad de derecho privado con finalidad social, sin fines de lucro, en tal virtud tampoco las otras instituciones ejercían un control sobre CORPOSEGURIDAD.

En cuanto a la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, ésta dependía de la Secretaría de Desarrollo Social, y ésta a su vez era subordinada de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, regida por la Ley de Régimen para el DMQ para el desarrollo de sus funciones.

La Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana de acuerdo a EXCO (2010) fue creada para coordinar el trabajo entre las instituciones, definir políticas y rendir cuentas al Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana, pero no fue sino hasta el año 2006, con la expedición de la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadanas, que se estableció el Sistema Integrado Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadanas, y se definieron las funciones de la Dirección en mención, del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadanas; de los Consejos zonales de seguridad y de los comités por sectores territoriales.

Ilustración 2

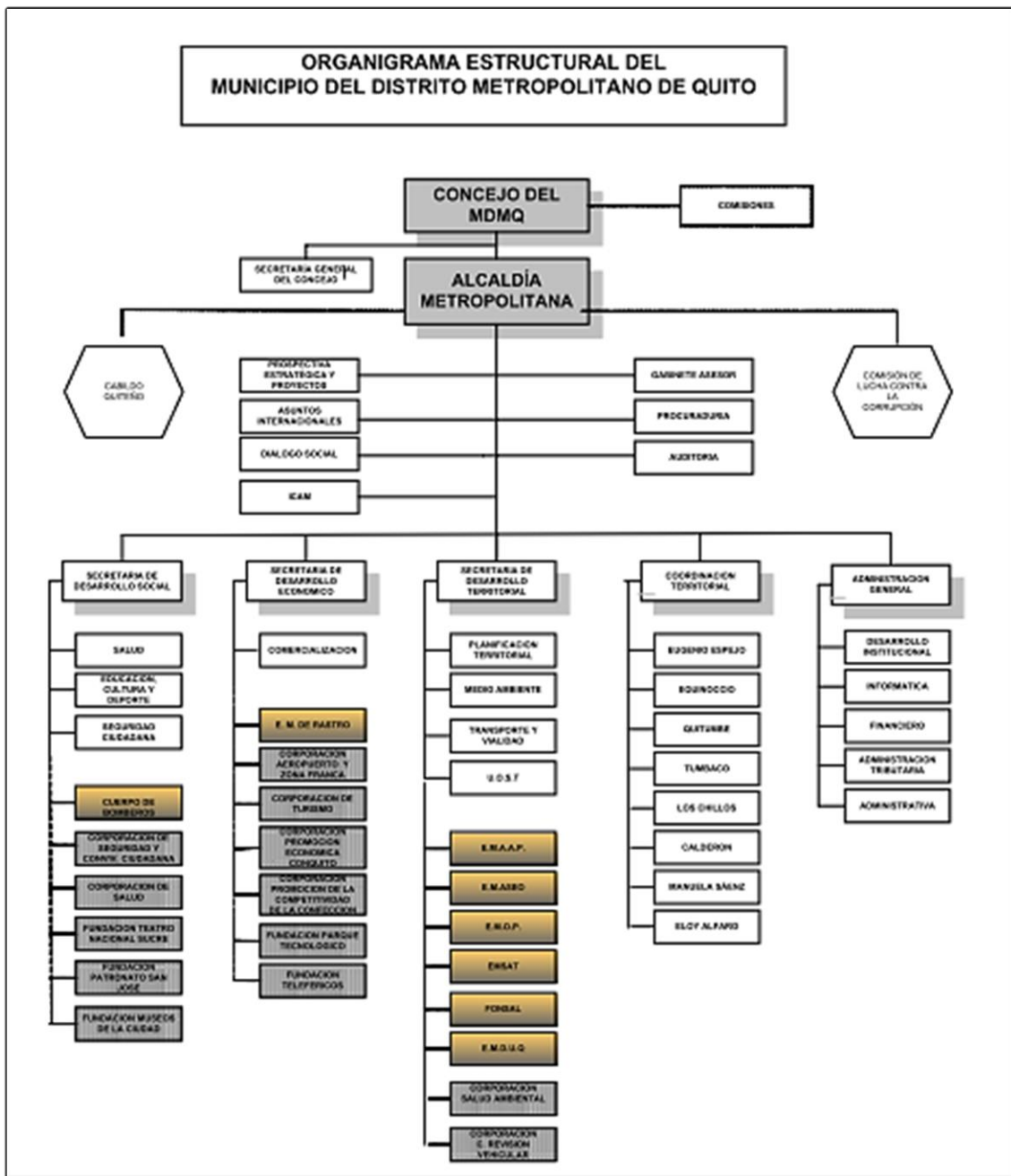


**Fuente:** Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.  
**Elaboración EXCO.**

Las Administraciones Zonales, dependían de la Coordinación Territorial, que se encontraba al mismo nivel de la Secretaria de Desarrollo Social, por lo que era subordinada de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.

A continuación se observa el Organigrama Estructural con el que funcionaba el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:

Ilustración 3

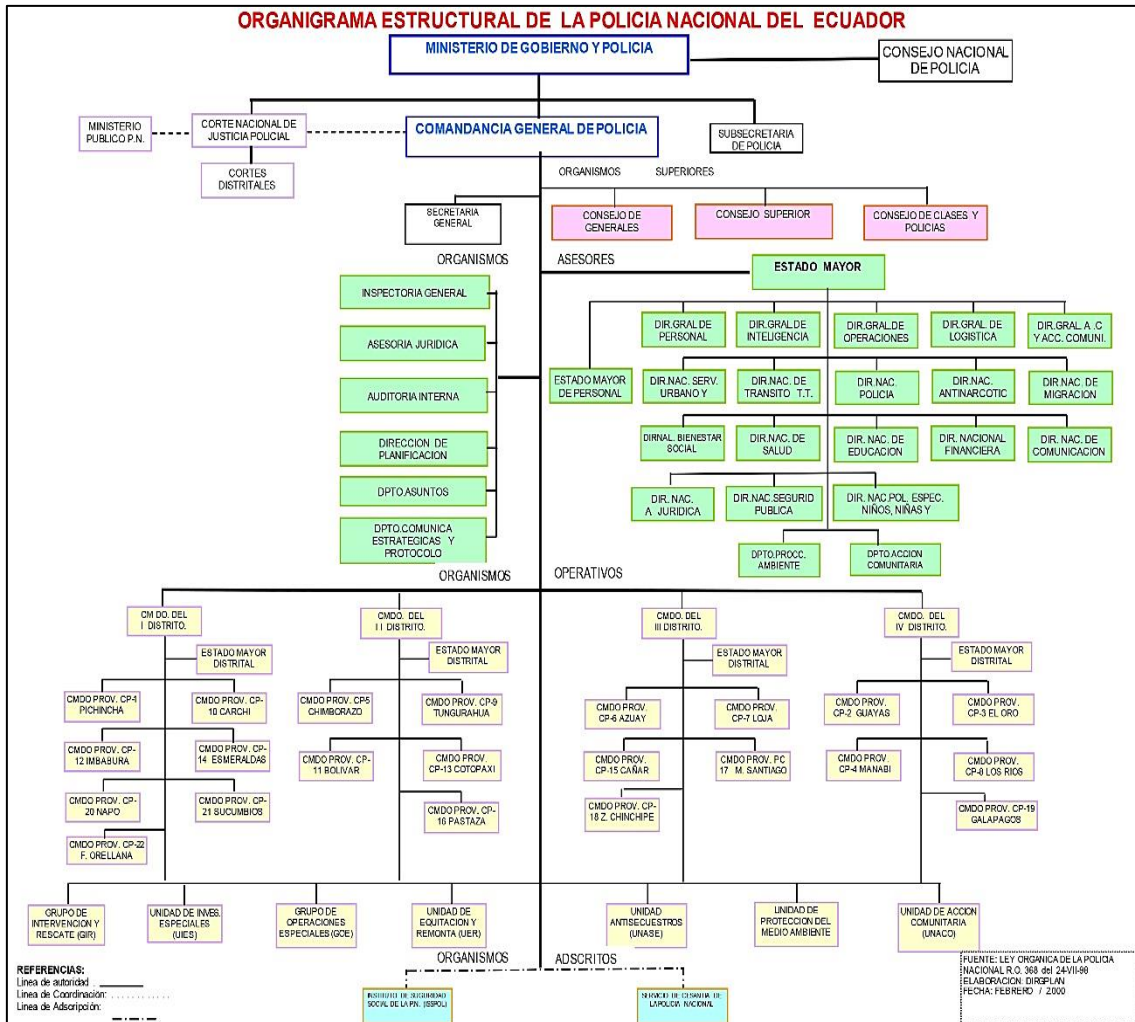


**Fuente:** Reglamento orgánico funcional para las dependencias y unidades del Municipio del DMQ 2002  
**Elaboración Municipio del DMQ.**

La Policía Nacional, principal institución encargada de la implementación de las políticas públicas, de acuerdo a su Ley Orgánica, dependía del Ministerio de Gobierno y tenía autonomía administrativa y financiera, por lo que la relación con las otras instituciones involucradas en la implementación de las políticas, era de cooperación y

coordinación de acciones, sin posibilidad de injerencia entre ellos, es decir no existía una jerarquía establecida.

Ilustración 4



**Fuente:** Ley Orgánica de la Policía Nacional 1998  
**Elaboración:** Dirección Nacional de Planificación de la Policía Nacional.

Con lo expuesto se puede notar que no existía un control jerárquico de las instituciones involucradas, pero parafraseando a Lalama, fue el ex alcalde Paco Moncayo, quien concentró las políticas y la gestión de la seguridad, inclusive evaluando los avances de éstas mensualmente (E002-2014).

Se puede señalar entonces que quien asumió la orientación y supervisión del trabajo que realizaban las entidades estatales relacionadas con la seguridad, fue el alcalde del

Distrito Metropolitano de Quito, era él quien tomaba las decisiones, y de acuerdo a la entrevista realizada a Paco Moncayo señala que tomar una decisión no es el problema, sino la forma en la que se lo hace, ya que en un sistema democrático éstas se toma con sistemas complejos de consulta desde las bases. (E001-2014).

Para el Crnl. (SP) Arias, tampoco implica un problema que no exista una sola institución que ejerza control sobre las demás para la implementación de las políticas de seguridad, ya que existen otros actores que deben intervenir para buscar una solución integral al problema de la inseguridad y delincuencia, desde los ejes económico, político, social y educativo. (E003-2014).

En resumen, CORPOSEGURIDAD, desde su creación en el año 2002, fue una institución pública de derecho privado, por lo tanto no dependía de alguna entidad estatal ni viceversa; en cuanto a la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y las Administraciones Zonales, si bien formaban parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, según el Reglamento Orgánico Funcional de dicha institución, éstas dependían de secretarías distintas, así la primera se subordinaba a la Secretaría de Desarrollo Social y las segundas a la Coordinación Territorial, por lo tanto no existía injerencia directa entre éstas.

La Policía Nacional, por su parte, de acuerdo a su Ley Orgánica, dependía del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, pero se debe considerar que el Sr. Comandante General ejercía la representación legal, judicial y extrajudicial de la Institución, lo cual le daba la posibilidad de tomar decisiones sin contar necesariamente con el aval del gobierno central y menos aún del gobierno local.

A continuación se muestra la falta de control jerárquico de las instituciones encargadas de la implementación de la política pública:

Tabla 17

Control jerárquico de las instituciones

<b>Actores</b>	<b>Potestad de aplicar medidas correctivas en el manejo de bienes de las otras instituciones o actores</b>	<b>Potestad de aplicar medidas correctivas en el manejo de personal de las otras instituciones o actores</b>	<b>Potestad de aplicar medidas correctivas en las actividades de las otras instituciones o actores</b>	<b>Control<sup>23</sup></b>
CORPOSEGURIDAD	No	No	No	Inefectivo
Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana	No	No	No	Inefectivo
Administraciones Zonales	No	No	No	Inefectivo
Policía Nacional	No	No	No	Inefectivo

**Fuente:** Primarias  
**Elaboración propia.**

<sup>23</sup>Para determinar la definición de control se hace referencia a la cualificación señalada en la matriz desarrollada en el acápite de la metodología de la investigación, que permite operacionalizar las variables.

## Capítulo 3

### Conclusiones

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), uno de los mayores problemas que enfrenta Latino América está relacionado con la violencia, el crimen y la inseguridad.

El Distrito Metropolitano de Quito, no han sido ajeno a esta problemática ya que luego de haber analizado la información de los delitos contra el patrimonio, presentados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito en sus informes del 2005 al 2012, se observa una tendencia siempre creciente, pasando de un total de 10.182 denuncias en el año 2004 a 22.196 denuncias en el año 2008, con una reducción a 14.304 denuncias en el año 2009, por cambios en la legislación penal ecuatoriana.

La encuesta de victimización desarrollada por el mismo Observatorio en el año 2011, señala que el robo con y sin fuerza a personas se redujo del año 2004 al año 2008, del 11,36% al 10,20% en el primer caso y del 8,6% al 6,8% en el segundo; sin embargo la victimización de hogares creció sustancialmente al pasar del 11,5% al 18,6% en el mismo período; finalmente se señala un gran aumento del robo de vehículos, lo que provocó que para el año 2008 se realice el primer estudio de victimización de esta problemática.

Para analizar la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en Quito, específicamente aquellas que pretendían atender el problema de los delitos contra el patrimonio fue necesario establecer el enfoque teórico que oriente la presente investigación, para lo cual se partió de la propuesta realizada por Laswell en la década de los años 1970, de dividir por etapas el análisis de las políticas públicas, que después fue desarrollada y profundizada por varios investigadores, debiendo destacar a Anderson (1975), quien hace un análisis positivo del proceso y determina el siguiente

esquema: agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación de la política pública, siendo este modelo uno de los más ampliamente adoptados.

Si bien este modelo ha provocado grandes debates y críticas por parte de investigadores como Paul Sabatier, Peter John, Peter De León y Robert Nakamura, en cuanto a su validez teórica y empírica, este enfoque reconocen sus defensores que no se trata de una teoría, sino de un modelo, un marco teórico, o una herramienta heurística, que permite hacer más comprensible el proceso que siguen las políticas públicas, y si bien, es muy difícil que una política pública siga el proceso de manera ordenada, el modelo que es flexible, sirve para orientar ese proceso, en consecuencia el modelo secuencial es el que más ampliamente se ha utilizado para organizar y sistematizar la investigación de las políticas públicas de manera retrospectiva.

En cuanto a la fase de implementación de la política pública, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, son reconocidos como los pioneros en analizar esta etapa y es a partir de sus estudios que se han planteado varios enfoques en momentos distintos, para analizar la implementación de las políticas públicas, así Parsons considera que han existido cuatro momentos, a saber: «[...] el análisis del fracaso, el de los «modelos racionales» o top-down, la crítica a los «modelos racionales» o bottom-up, y el de las teorías híbridas» (Peña, 2012: 5); siendo los modelos top-down o de arriba-abajo, y el bottom-up o de abajo-arriba, las dos perspectivas clásicas más influyentes.

El enfoque top-down, hace referencia al trabajo administrativo que se desarrolla desde el centro a la periferia, o de arriba hacia abajo y es distante de la escena política, cuya principal preocupación giraba según Sabatier (1986), en torno a lograr explicar la variación del éxito en la implementación de una política pública.

La perspectiva denominada de bottom-up, surge a finales de los años 1970, como crítica a la perspectiva antes expuesta; y va de abajo hacia arriba en el proceso de ejecución e



incluye en su análisis, de acuerdo a Sabatier (1986), a una multiplicidad de actores que interactúan a nivel operacional o local, valorando de acuerdo a Stoker (1989), «[...] la dispersión de la autoridad y analiza la implementación a partir de la base» (Aguilar, 1993: 375)

Los investigadores de la implementación de políticas públicas se han concentrado en dos asuntos, el primero que trata de determinar cuál de los dos enfoques es el más apropiado para llevar a cabo una investigación en un contexto determinado, y el segundo que pretende juntar las fortalezas de ambos enfoques en uno solo, al que lo han denominado como modelo híbrido, que es parte de los estudios de tercera generación.

Dunsire y Saetren en Matland (1995) y Sabatier (1986), consideran que cualquiera de los dos enfoques puede ser útil en diferentes momentos, sin embargo el enfoque de arriba hacia abajo es útil «[...] donde existe un programa público dominante en el ámbito de la política pública bajo consideración o donde el analista está solamente interesado en la efectividad de un programa» (Sabatier, 1986: 36).

Sabatier (1986), señala que el enfoque de arriba hacia abajo posee una ventaja comparativa en relación con el enfoque de abajo hacia arriba, en situaciones en las cuales: «[...] (1) Hay una pieza legislativa dominante estructurando la situación o cuando (2) los fondos de investigación son muy limitados, uno está interesado principalmente en respuestas promedio, y la situación se estructura, al menos moderadamente bien» (Sabatier, 1986: 37).

De acuerdo a O'Toole y Montjoy en Aguilar (1993), el modelo de arriba-abajo cuenta con más de trescientas variables críticas, por lo tanto, era importante determinar una estructura de éstas para analizar la desorganización de las entidades estatales que intervinieron en la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en la ciudad de Quito.

Es así que la presente investigación se apoyó en el modelo de administración de sistemas de Elmore (1978) y en el trabajo realizado por Subirats (1988), para determinar las variables que permitieron la consecución de los objetivos planteados, a saber: 1) la claridad en la definición de los objetivos; 2) la especificidad con que se transmiten los objetivos hacia los implementadores; 3) la disponibilidad de recursos económicos en el momento adecuado; 4) el número de actores que intervienen; 5) la coordinación entre diferentes unidades organizativas; y, 6) el ejercicio de autoridad necesaria.

### **3.1. La desorganización de las entidades estatales como causa de la deficiencia para implementar la política pública de seguridad ciudadana que atendía los delitos contra el patrimonio en el Distrito Metropolitano de Quito, durante el período 2004-2009.**

Para iniciar este acápite, se puede señalar que en el Ecuador hasta el año 2008, no existía una política pública nacional que oriente la seguridad ciudadana, por lo que los gobiernos locales amparados en la Constitución de 1998, empezaron a tomar protagonismo en el tema.

Al no haberse determinado las competencias de los gobiernos seccionales autónomos en la Constitución Política de 1998 y las leyes que regían el país, Dammert (2004), señala que era necesario definir el rol de los municipios al momento de diseñar una política nacional de seguridad ciudadana.

A pesar de varios cuestionamientos coyunturales, de acuerdo a Pontón (2005), a partir del 2000, ante el pedido de los ciudadanos se inició en Quito, con la construcción de un modelo preventivo de seguridad ciudadana por parte del alcalde del Municipio de Quito, quien tomó la iniciativa en el año 2002, de articular varias instancias gubernamentales

para diseñar y comprometerse con políticas públicas que velen por la seguridad ciudadana.

Para el año 2004, el Municipio de Quito dirigido por el Gral. (S.P.) Paco Moncayo, diseña el «Plan Equinoccio 21, Plan Estratégico: Quito hacia el 2025», en el que se determinó políticas, programas y proyectos para atender entre otros aspectos, el de la seguridad, que fue aprobado por el Consejo Metropolitano de Quito, mediante Ordenanza Metropolitana 3531, el 5 de agosto de 2004.

La reelección del alcalde en el año 2004, permitió dar continuidad a su planificación estratégica, para lo cual se elaboró el plan de gobierno local para el período 2005-2009, denominado «Plan Bicentenario», que recogía las políticas determinadas en el Plan Equinoccio 21, es decir también tenían una orientación de tipo preventivo para atender el problema de la delincuencia, por lo que este estudio se enfocó en dichas políticas.

Los dos planes contemplaron cuatro ejes, económico, social, territorial y político; la seguridad ciudadana formó parte del eje social, cuya política consistía en «Implantar la justicia social con equidad y universalidad» (Municipio del DMQ, 2004: 17,18), con la cual se buscó brindar a la ciudadanía acceso a condiciones óptimas de nutrición, salud, educación, habitabilidad y seguridad ciudadana, fundamentado en la igualdad de oportunidades, igualdad ante la ley, y garantizando la vigencia de derechos y responsabilidades individuales y sociales.

Cabe señalar que, en el Plan Bicentenario, la seguridad ciudadana no formó parte del objetivo de la política, sin embargo sí se definieron planes, proyectos y actividades para tratar la temática por parte de actores estatales como la Policía Nacional, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, y las administraciones zonales, a éstos se sumó CORPOSEGURIDAD, creada como una entidad jurídica de derecho privado para entre

otras funciones implementar las políticas de seguridad ciudadana de manera ágil y eficiente en un contexto de políticas neo liberales que tendían a eliminar lo público.

Para poder sustentar que existió desorganización de las entidades estatales encargadas de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana que pretendía atender el problema de los delitos contra el patrimonio, durante el período 2004-2009, se analizaron seis variables que influyen para determinar si la implementación fue o no eficiente.

### **3.1.1. Claridad en la definición de los objetivos.**

La atención de la seguridad ciudadana que formaba parte de la política que buscaba «Implantar la justicia social con equidad y universalidad» en el Plan Equinoccio 21, fue dejada de lado, en el Plan Bicentenario, por ello no señala metas cuantificables, ni responsables; y, en cuanto al tiempo para lograr las metas no es explícito, sin embargo al tratarse de un plan de gobierno, se ha considerado que sus metas debían ser cumplidas en 5 años.

A pesar de que en el Plan Bicentenario, no se mencionó a la seguridad ciudadana, se la consideró como parte integrante del plan maestro de «Seguridad y convivencia ciudadana», que estaba articulada a dicha política, pero tampoco este plan maestro definió con claridad, metas cuantificables, responsables, ni tiempo.

El proyecto de «Barrios Solidarios y Seguros», que fue parte del plan maestro, trataba de solucionar el problema de los delitos contra el patrimonio, con las siguientes actividades: 1) alarmas barriales, que consistía en la instalación y monitoreo de alarmas comunitarias con la participación de la ciudadanía; 2) vigilancia aérea, que consistía en la asignación de recursos para la adquisición de un nuevo helicóptero para la Policía Nacional; 3) Policía comunitaria, que otorgaba recursos financieros, materiales y de

equipamiento para un trabajo eficaz de las Unidades de Policía Comunitaria; 4) sistema CCA, para reaccionar ante el cometimiento de robos a casas, comercios y autos; y 5) capacitación, organización, promoción y participación ciudadana, que pretendía capacitar y comprometer el apoyo de los quiteños.

A estas actividades se deben añadir las de: 1) «Infraestructura física», cuyo propósito era la construcción de UPC de la Policía Nacional, dando prioridad a las parroquias de Calderón y Yaruquí, para atender todo tipo de riesgos; y, 2) «Ojos de Águila», cuyo propósito era la instalación de más cámaras de video vigilancia en zonas sensibles a la seguridad del DMQ, que forman parte de otros proyectos, pero que influyeron de manera directa o indirecta en el control de los delitos contra el patrimonio.

Ninguna de las actividades a excepción de la de Vigilancia Aérea, definieron con claridad metas cuantificables, ni el tiempo en el que deberían implementarse, lo que si se señalaba en todas las actividades era la o las entidades responsables de llevarlas a cabo.

En virtud de lo señalado se puede concluir que los objetivos de la política general y del plan maestro, tuvieron una definición regular, ya que solo se precisó el tiempo para lograr las metas; en tanto que en el proyecto y las actividades se señalaron únicamente a los responsables, por lo tanto también tuvieron una definición regular; únicamente en la actividad denominada vigilancia aérea se determinaron dos de los tres indicadores necesarios para que estén bien definidos.

### **3.1.2. Especificidad con que se transmitieron los objetivos hacia los implementadores.**

En el Plan Bicentenario se señala como responsables de implementar los proyectos y actividades a las siguientes instituciones: CORPOSEGURIDAD, Dirección

Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Administraciones Zonales, y Policía Nacional, con lo cual se cristalizaría el plan maestro y la política pública general.

En el caso de la política y del plan maestro la información proporcionada a los implementadores fue parcial, ya que de acuerdo a informes de auditoría interna del Municipio de Quito, no se especificó las metas que debían cumplir, ni el tiempo de manera explícita, sin embargo nuevamente se ha considerado que conocían que el tiempo para implementarlas era de 5 años, ya que se trataba de un plan que debía regir durante el período para el cual fue reelecto el Alcalde de Quito.

Los diseñadores del proyecto denominado «Barrios solidarios y seguros», entregaron información específica a CORPOSEGURIDAD, ya que le hicieron conocer sobre las metas que se querían cumplir con el proyecto y el tiempo en que debían ser cumplidas, sin embargo para el resto de instituciones implementadoras fue difusa por que no conocían ninguna de las dos informaciones.

Siguiendo al Plan Bicentenario, no todas las instituciones eran responsables de la implementación de cada una de las actividades, por ello según los informes de auditoría interna y el examen especial realizado a los proyectos por parte del Municipio de Quito, el texto de Pontón (2009) y de Lofberg en Carrión y Espín (2009), los objetivos de las actividades no fueron proporcionados adecuadamente, por citar un ejemplo, cada administración zonal se imponía su Plan Operativo Anual, sin que hayan tenido un direccionamiento por parte de la Dirección Metropolitana de Seguridad.

La institución que más conocía sobre los objetivos a cumplir en determinadas actividades fue CORPOSEGURIDAD, lo que no ocurría con el resto de instituciones estatales.

En el caso de las actividades relacionadas con la instalación de alarmas barriales, el sistema CCA y la capacitación a la ciudadanía, la información proporcionada a todas las

instituciones fue difusa, ya que no se les hizo conocer las metas que debían cumplir, ni el tiempo en que debían hacerlo; de hecho la instalación de alarmas barriales dependía más de las presiones de la ciudadanía para ser instaladas que de una planificación; en el caso del sistema CCA, nunca fue implementado por institución estatal alguna, debido a que las alarmas comunitarias de manera paralela, cumplían el mismo objetivo que era el de prevenir los robos en casas, comercios y autos; finalmente, en cuanto a la capacitación, se puede señalar que las administraciones zonales no elaboraron una planificación adecuada, debido a que no se determinó la población objetivo ni los temas a tratar.

El objetivo de adquirir un helicóptero para la vigilancia aérea del Distrito Metropolitano de Quito, fue conocido de forma parcial por parte de CORPOSEGURIDAD y la Policía Nacional, pues sabían que se debía comprar una aeronave, pero el tiempo para ello no fue claramente determinado.

Los objetivos de la actividad relacionada con la Policía Comunitaria, que consistía en dotar de equipamiento y cubrir costos de servicios básicos, fue conocida por CORPOSEGURIDAD de manera específica, de hecho las metas se llegaron a superar, sin embargo para la Dirección Metropolitana de Seguridad y la Policía Nacional que intervenían también en la implementación de esta actividad, los objetivos eran difusos, puesto que no conocían las metas que se debían cumplir, ni el tiempo para hacerlo.

En cuanto a los objetivos planteados para implementar la actividad de infraestructura física, que consistía en construir y/o mejorar las Unidades de Policía Comunitaria, fueron conocidos de manera parcial por parte de CORPOSEGURIDAD, ya que si bien se establecieron metas de manera cuantitativa no se determinó el tiempo para hacerlo; mientras que para la Dirección Metropolitana de Seguridad y la Policía Nacional los objetivos transmitidos fueron difusos, ya que no conocían cuantos UPC se iban a

construir o readecuar, ni el momento en que se lo iba a realizar; al igual que la instalación de las alarmas comunitarias, esto dependía más de las presiones de la ciudadanía o de intereses particulares.

Los objetivos sobre el sistema ojos de águila, fueron conocidos de manera específica por parte de CORPOSEGURIDAD, que era la institución a cargo de la implementación de esta actividad; las administraciones zonales la conocían de manera parcial ya que debían solicitar la instalación de estas cámaras, es decir sabían sobre el número de cámaras requeridas pero no sobre el momento de su instalación; por otra parte ni la Dirección Metropolitana de Seguridad, ni la Policía Nacional, conocieron sobre los objetivos en cuanto a la instalación de cámaras de video vigilancia, de hecho la Policía Nacional únicamente brindaba su contingente para realizar el monitoreo de las mismas.

### **3.1.3. Disponibilidad de recursos económicos en el momento adecuado.**

Los dineros que fueron administrados por CORPOSEGURIDAD, fueron producto del cobro de una tasa de seguridad a los quiteños, que se incluía en el pago del impuesto predial, registrándose un ingreso promedio desde el año 2004 al año 2007 de 5.933.000 dólares, el cual se incrementó en el año 2008 a 13.010.000 dólares.

Según los datos recopilados de los informes elaborados por empresas auditoras independientes como Deloitte & Touche y Romero & Asociados a CORPOSEGURIDAD, así como del examen especial realizado a la misma institución, los recursos fueron entregados de acuerdo a lo presupuestado para 6 de las 7 actividades consideradas para el control de los delitos contra el patrimonio como son: alarmas barriales, vigilancia aérea, policía comunitaria, capacitación de la ciudadanía,



infraestructura física y ojos de águila; sin embargo, no fueron entregados a tiempo, y su ejecución no fue la más adecuada.

Entonces la disponibilidad de recursos fue insuficiente en las actividades para la implementación de alarmas barriales, vigilancia aérea, capacitación de la ciudadanía, el sistema CCA; aceptable para policía comunitaria, y, la instalación y mantenimiento del sistema de video vigilancia; y, óptima para la actividad denominada infraestructura física.

Cabe señalar, que de acuerdo a declaraciones ofrecidas por el entonces Director de CORPOSEGURIDAD, Crnl. (SP) Gustavo Lalama, el estado central se había despreocupado de la situación de seguridad en la ciudad de Quito, siendo el Municipio quien tomó las riendas sin ser de su responsabilidad.

En concordancia con estas declaraciones, se debe señalar que la Econ. Elizabeth Cabezas, Directora Metropolitana de Seguridad, en el año 2006, indicó que si bien el Municipio estaba apoyando con fondos para temas de seguridad, principalmente en la construcción y mantenimiento de unidades de policía comunitarias, esto no era suficiente.

#### **3.1.4. Número de actores que intervinieron.**

Siguiendo al Plan Bicentenario, para la implementación de la política pública de seguridad ciudadana, intervenían tres entidades estatales y una entidad pública de derecho privado, sin embargo, se debe señalar que cada una de estas instituciones estaban constituidas a su vez por otros niveles, departamentos o secciones internas, que también formaban parte del proceso de implementación.

En las actividades en las que intervenía la Policía Nacional, fue el servicio de Policía Comunitaria el encargado de llevar a cabo dicha implementación, sin embargo actuaban otras instancias internas de la institución, tales como: la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural, la Dirección General de Operaciones; la Dirección General de Personal, la Dirección Financiera, la Dirección de Asesoría Jurídica, la Dirección de Planificación, el Comando General de la Policía Nacional, y el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional.

En el caso de la actividad relacionada con la Vigilancia Aérea, intervenía además el servicio Aeropolicial.

Las Administraciones Zonales que eran ocho, contaban cada una con una Jefatura Zonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana y un departamento de planificación, encargados de coordinar con la Jefatura de Proyectos y el área técnica correspondiente, de CORPOSEGURIDAD.

Por su parte la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, contaba con la Unidad de Intervención en Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Es así que para implementar todas las actividades, intervenían muchos actores que van en un número creciente de cinco a veinte y nueve.

### **3.1.5. Coordinación entre diferentes unidades organizativas.**

A nivel local las instituciones involucradas en la implementación, establecieron mecanismos de coordinación, así se puede señalar que:

CORPOSEGURIDAD de acuerdo a los informes de auditores independientes, firmó convenios de cooperación interinstitucional con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con la Administración Zonal Centro para la entrega en comodato de sistemas

de alarma, y con la Policía Nacional; sin embargo no siempre se cumplieron las obligaciones contraídas en estos acuerdos por parte de todos los actores.

La Policía Nacional por su parte, tenía un Oficial de enlace en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que permitía una coordinación con la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

En tanto las Administraciones Zonales, coordinaban con la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana a través de los departamentos de Coordinación Zonal de Seguridad Ciudadana, pero no establecieron mecanismos de coordinación formales con CORPOSEGURIDAD o la Policía Nacional.

Por ello se puede señalar que CORPOSEGURIDAD, mantenía una coordinación adecuada con todos los actores; la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional tenían una coordinación regular, ya que se establecieron relaciones con dos de los otros tres actores; y finalmente las Administraciones Zonales, tuvieron una coordinación inadecuada, debido a que únicamente mantenían una relación formal con la Dirección Metropolitana de Seguridad.

### **3.1.6. Control jerárquico de las instituciones encargadas de la implementación.**

En cuanto al ejercicio de autoridad para implementar la política de seguridad, se debe señalar que no existía un control jerárquico por parte de una sola entidad estatal, de hecho cada uno de los actores que intervenía en la implementación, respondían orgánicamente a diferentes instituciones.

Cabe señalar que CORPOSEGURIDAD, al ser una entidad pública de derecho privado no debía rendir cuentas a ninguna institución estatal.

Entonces ninguna de las instituciones encargadas de la implementación, podía aplicar medidas correctivas en el manejo de bienes, de personal o en el desarrollo de las actividades de las otras.

Si bien el ex alcalde de Quito, el ex director de CORPOSEGURIDAD, y el ex comandante de policía del DMQ, coinciden en indicar en sus entrevistas que existieron varios actores involucrados en el proceso de implementación de las políticas de seguridad ciudadana, para ellos no es relevante ejercer un control jerárquico por parte de una sola institución sobre las otras, ya que la complejidad tanto para la toma de decisiones como para su implementación es parte del mundo en el que vivimos.

Sin embargo, Paco Moncayo y Gustavo Lalama, reconocen de manera tácita la existencia de una estructura jerárquica informal, no legalizada en algún cuerpo legal, tanto para la toma de decisiones, como para la implementación y evaluación de las políticas públicas, que estaba liderada por el Municipio de Quito, teniendo como figura principal al entonces alcalde de Quito, Paco Moncayo.

### **3.1.7. Conclusión y recomendación de la investigación.**

En resumen, se puede señalar que ninguna de las variables escogidas del modelo de arriba hacia abajo, para analizar la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, tuvo resultados satisfactorios.

Esto posiblemente se debió a que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no contaba con una propuesta de seguridad, no existía institucionalidad, éstas se fueron construyendo en el tiempo, por lo que no se podía tener una visión estratégica de un tema que resultaba nuevo para quienes dirigían dicha institución. (E002-2014).

Sin embargo, se debe señalar que se dieron pasos importantes en la gestión de la seguridad ciudadana, los logros que se pueden destacar una vez terminada la gestión del Gral. (SP) Paco Moncayo en la alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, en materia de seguridad de acuerdo a Lalama son: la construcción de alrededor de 100 UPC, la adquisición de un parque automotor de 250 camionetas con el combustible proporcionado por la tasa de seguridad, el pago de servicios básicos de las UPC, la generación de un compromiso entre la policía nacional y el municipio que dio excelentes resultados, la creación de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana que es el antecedente inmediato del 911 que existe actualmente, la instalación de 110 cámaras de video vigilancia, la instalación de alarmas comunitarias, la creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el desarrollo de cursos de post grado en los que participaron oficiales de policía, oficiales de bomberos, ciudadanos de las brigadas barriales, sociólogos o especialistas en temas de seguridad y de participación comunitaria, delegados de los medios de comunicación, y, representantes de organizaciones sociales. (E002-2014).

Recogiendo partes del informe elaborado por la empresa EXCO (2010), sobre el diagnóstico de las acciones de prevención de riesgos urbanos en el Distrito Metropolitano de Quito, se puede indicar que:

[...] el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos durante los últimos 10 años, ha estado desvinculado de las distintas problemáticas y fenómenos presentes en el territorio. Además, su implementación ha respondido en gran medida a situaciones coyunturales.

[...] La mayoría de proyectos ejecutados se han enfocado en promover la vigilancia por parte de los ciudadanos, apoyar a la Policía, rehabilitar espacios públicos y acercar el sistema de justicia a la ciudadanía. Casi no se han ejecutado proyectos enmarcados en una estrategia social porque el manejo de la seguridad se ha centrado en la Dirección de Seguridad, la cual no tiene competencia en ese ámbito. Con esto, se ha separado la política social del manejo del problema de la inseguridad, como si las condiciones económicas no tuviesen relación o incidencia en la inseguridad. Ante esto, es evidente que se necesita un mayor trabajo coordinado entre las entidades municipales. (EXCO, 2010:99).

El ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Gral. (SP) Paco Moncayo, señala en la entrevista realizada que el robo es un problema en el mundo entero, cuyas causas son múltiples como por ejemplo la necesidad de recursos para consumir drogas, la actitud de una sociedad consumista, sin que existan fórmulas fáciles para resolver el problema.

Por su parte el Crnl. (SP) Gustavo Lalama, señala que existen una serie de vacíos en la ejecución de estrategias para controlar los delitos contra la propiedad, se requiere: 1) perseverar en los objetivos, como por ejemplo en el control de cachinerías; 2) desarrollar una política firme para el control de la propiedad; 3) generar una conducta y cultura ciudadana para proteger el patrimonio; 4) llevar un registro adecuado de zonas de incidencia de este tipo de delitos; 5) incentivar a la ciudadanía a denunciar estos hechos; y, 6) capacitar a las personas para que no sean víctimas de este tipo de delitos.

El Crnl. (SP) Edmundo Arias, coincide con los entrevistados en señalar que la seguridad es un compromiso de todos los ciudadanos, que se requiere una sostenibilidad de los proyectos, puesto que muchos de ellos no se concretan o si se concretan duran muy poco tiempo, siendo ese el caso de las actividades que se realizaron para combatir el delito contra el patrimonio.

Luego de ésta investigación se puede concluir que la seguridad ciudadana durante la administración del Gral. (SP) Paco Moncayo, fue un tema nuevo al que se debió enfrentar por pedido de los ciudadanos quiteños; y, al no tener un fundamento teórico sólido, un estudio de los problemas de seguridad que incluya estadísticas que reflejen las conductas delincuenciales, los sectores más afectados, encuestas de victimización en temas de delitos contra el patrimonio, es decir, sin conocer adecuadamente el fenómeno de la inseguridad, se fueron construyendo en el camino políticas de seguridad ciudadana para atender entre otros asuntos, los delitos contra el patrimonio.

Sin entender adecuadamente un problema, no se puede formular políticas públicas, y según la teoría si una política pública no está bien definida, con seguridad el momento de la implementación va a sufrir deficiencias, ya que los encargados de implementarla no sabrán con exactitud qué es lo que deben hacer.

Por ello, es necesario realizar un adecuado diagnóstico del problema de los delitos contra el patrimonio, para de esta manera diseñar políticas públicas de forma detallada, que atiendan el fenómeno delincuenciales y así los implementadores podrán seguir el camino trazado por quienes diseñaron las políticas.

Si bien las políticas públicas pueden ser bien definidas, es indispensable contar con los recursos económicos necesarios para implementarlas, caso contrario serán únicamente ideas con muy buenas intenciones; pero no basta con tener únicamente los recursos sino contar con ellos en el momento adecuado para poder invertirlos de acuerdo una planificación establecida; será entonces necesario que los diseñadores de políticas públicas y quienes se encarguen de su implementación sepan con certeza que contarán con los recursos necesarios para poder implementarlas.

Es notorio que para la implementación de la política pública de seguridad ciudadana que pretendía desarrollar actividades que enfrenten a los delitos contra el patrimonio, intervinieron muchos actores, sin que exista una estructura jerárquica formal que permita coordinar o moldear de mejor manera su participación.

En tal virtud, es necesario que se ejerza control por parte de una entidad estatal hacia otros estamentos que sean parte de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana, con lo cual la gestión entre éstas se torna mucho más adaptable en los casos en los que se observe una adecuada o inadecuada implementación.

Si bien el número de actores parecería no ser tan influyente para los entrevistados, es importante distinguir entre la toma de decisión y la implementación de una política pública, ya que en la presente investigación se puede notar que al existir tantos actores formando parte de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana, ésta se retarda, entorpece e inclusive puede no llegar a concretarse, por lo que es deseable que exista la menor cantidad de actores involucrados durante ésta fase.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILAR, Luis  
1992 El estudio de las Políticas Públicas. México: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, Luis  
1993 Problemas públicos y agenda de gobierno. México: grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, Luis  
1993 La implementación de las Políticas. México: grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ALDA, Erick y Gustavo BELIZ, Edit.  
2007 ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Washington: BID. Versión electrónica disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1574472>(Visitada el 15 de agosto de 2013)
- BAÑÓN, Rafael y Ernesto CARRILLO, comp.  
1997 La nueva administración pública. Madrid. Versión electrónica disponible en: [http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f98099\\_tamayosaezelanalisidelaspoliticaspublicas.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f98099_tamayosaezelanalisidelaspoliticaspublicas.pdf) (Visitada el 16 de agosto de 2013)
- BARRERA, Augusto  
2009 Plan de gobierno Distrito Metropolitano de Quito
- BATHYÁNY, Karina y Mariana CABRERA  
2011 Metodología de la investigación en Ciencias Sociales Apuntes para un curso inicial. Montevideo: Unidad de comunicación de la Universidad de

la República. Versión electrónica disponible en:  
[http://www.cse.edu.uy/sites/www.cse.edu.uy/files/documentos/FCS\\_Battianny\\_2011-07-27-lowres.pdf](http://www.cse.edu.uy/sites/www.cse.edu.uy/files/documentos/FCS_Battianny_2011-07-27-lowres.pdf)(Visitada el 22 de agosto de 2013)

- BERG, Bruce  
2000 Qualitative research methods for the social sciences. United States of America.
- BONILLA, Elssy y Penélope RODRÍGUEZ  
2005 Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales. Bogotá: editorial norma.
- CABEZAS, Elizabeth  
2006 Reestructuración de entidades nacionales para lograr la seguridad ciudadana a nivel local. En revista Ciudad Segura, 12, p. 3,4. Quito: Flacso.
- CARRANZA, Elías  
2004 Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina. En Revista Nueva Sociedad No. 191: 52-64. Versión electrónica disponible en:  
[http://www.nuso.org/upload/articulos/3195\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3195_1.pdf)(Visitada el 20 de agosto de 2013.)
- CARRIÓN, Fernando y Johanna, ESPIN. Edit.  
2009 Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia. Quito-Ecuador. Crearimagen
- CARRIÓN, Fernando y Manuel DAMMERT, comp.  
2009 Economía Política de la Seguridad Ciudadana. Quito: Flacso-Crearimagen.

- CARRIÓN, Fernando, Jenny PONTÓN y Blanca ARMIJOS  
2009 120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana. Quito: Flacso-Crearimagen
- CEDATOS.  
2013 Inseguridad, desempleo y costo de la vida, principales problemas de los ecuatorianos. Disponible en:  
[http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?Id=90](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=90) (Visitada el 22 de agosto de 2013)
- CEPAL  
2012 Panorama Social de América Latina 2012. Disponible en:  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf> (Visitada el 28 de enero de 2014)
- CEPAL  
2013 Panorama Social de América Latina 2013. Disponible en:  
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013.pdf>. (Visitada el 28 de enero de 2014)
- COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN, RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL  
2013 Proyecto de Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
- CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO  
2008 Ordenanza Metropolitana No. 281
- CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO  
2006 Ordenanza Metropolitana No. 201

- CORREA, Rafael
 

2010 Proyecto de Ley del Código Orgánico de entidades de Seguridad Ciudadana.
- DAMMERT, Lucia, edit.
 

2004 Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Chile, Valparaíso: Reimco. Ltda. Versión electrónica disponible en:  
[http://www.centrourbal.com/sicat2/documentos/64\\_2007361057\\_R14-li1-spa.pdf](http://www.centrourbal.com/sicat2/documentos/64_2007361057_R14-li1-spa.pdf) (Visitada el 18 de agosto de 2013)
- DAMMERT, Lucía y Gustavo, PAULSEN editores
 

2005 Ciudad y Seguridad en América Latina. Flacso-Chile. Productora Gráfica Andros Limitada.
- DE LEÓN, Peter
 

1997 Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier, en Gestión y Política Pública, vol. VI, num1.
- DELOITTE & TOUCH
 

2005 Informe de los auditores independientes. Estados financieros por los años terminados el 31 de diciembre de 2005 y 2004.
- DELOITTE & TOUCH
 

2006 Estados financieros por los años terminados el 31 de diciembre de 2006 y 2005.
- DELOITTE & TOUCH
 

2007 Estados financieros por los años terminados el 31 de diciembre de 2007 y 2006.

- DIRECCIÓN GENERAL METROPOLITANA DE AUDITORÍA INTERNA DEL DMQ  
2007 Auditoría de Gestión a la Administración Zonal Manuela Sáenz del Municipio del DMQ.
- DIRECCIÓN GENERAL METROPOLITANA DE AUDITORIA INTERNA DEL DMQ  
2009 Examen especial a la Corporación Metropolitana de seguridad y convivencia ciudadana y dependencias relacionadas.
- ECUADOR INMEDIATO  
2007 Policía Nacional es declarada en emergencia por parte de Presidente Correa. 12 Octubre de 2007. Disponible en [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=62051&umt=policia\\_nacional\\_es\\_declarada\\_en\\_estado\\_emergencia\\_por\\_parte\\_presidente\\_correa](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=62051&umt=policia_nacional_es_declarada_en_estado_emergencia_por_parte_presidente_correa). Visitado el 06 de marzo de 2014
- EDITORIAL OCEANO  
s.d. Diccionario Español-Inglés, Inglés-Español. España.
- EL COMERCIO  
2006 La Policía no aporta para la seguridad. 08 de diciembre de 2006. Disponible en: [http://www.elcomercio.com.ec/noticias/Policia-aporta-Seguridad\\_0\\_133189411.html](http://www.elcomercio.com.ec/noticias/Policia-aporta-Seguridad_0_133189411.html). Visitada el 15 de marzo de 2014.
- EL UNIVERSO  
2005 Helicóptero de la Policía cayó en una zona rural de Cotopaxi. 18 de agosto de 2005. Disponible en

<http://www.eluniverso.com/2005/08/18/0001/12/F6F820E02CAC4E88B B5F412E876D4FFB.html>. Visitada el 15 de marzo de 2014.

- ELMORE, Richard  
1983 Fordward and Backward mapping: reversible logic in the analysis of public policy. Washington D.C.: Seattle. Inst. For Public Policy and Management.
- ELO, Satu y Helvy, KYNGÄS  
2008 «The qualitative content analisis proces». En Journal of Advance Nursing No. 62: 107-115.
- ESTÉVEZ, Alejandro  
2000 « El modelo secuencial de políticas públicas, treinta años más tarde». Fecha de consulta: 04.02.2014. Versión electrónica disponible en <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>
- ESTÉVEZ, Alejandro y Susana ESPER  
2009 « Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas: sus etapas ». En revista del Instituto. Buenos Aires: Instituto AFIP, IR05: 72-90.
- ESPÍN, Johana  
2010 La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina. Ecuador: Flacso. Perspectiva Digital S.A.
- EXCO  
2010 Diagnóstico sobre las acciones de prevención de riesgos urbanos y preparación ante desastres que realizan las entidades municipales del DMQ.

- FEINSTEIN, Osvaldo
 

2007 Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. En revista ICE N.º 836: 19-31. Versión electrónica disponible en:  
[http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_836\\_19-31\\_\\_0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_836_19-31__0B24D3C2A65D74BACC7ADCC22F6A471E.pdf) (Visitada el 15 de agosto de 2013)
- FERNÁNDEZ, Lissette
 

2006 ¿Cómo analizar datos cualitativos?. Barcelona. Versión electrónica disponible en: <http://www.ub.edu/ice/recerca/.../ficha7-cast.pdf> (Visitada el 22 de septiembre de 2013).
- FISCHER, Frank, Miller, GERALD y Sidney MARA
 

2007 Theories of the Policy Cycle, en Handbook of Public Policy Analysis. Estados Unidos: CRC Press.
- GARCÍA, Bertha
 

2013 Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social. En: Universitas, XI (19), julio-diciembre, p. 49-72. Quito: Editorial AbyaYala/Universidad Politécnica Salesiana.
- GAVILANES, Sofía
 

2009 La seguridad ciudadana y los gobiernos locales: análisis del Observatorio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Tesis para la obtención del título de Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- GRAGLIA, Emilio
 

S.D. Comunicación de Políticas públicas y legitimidad democrática. Argentina.

- HOY.COM.EC
 

2004 4 Concejales serán la oposición para la ID. 19 de octubre de 2004. Visitado el 27 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/4-concejales-seran-la-oposicion-para-la-id-189220.html>
- HOY.COM.EC
 

2006 Solo el 25% de UPC, en buen estado. 30 de enero de 2006. Visitado el 28 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/solo-el-25-de-upc-en-buen-estado-225367.html>
- IAEN
 

2012 Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad, Programa de Maestría, Seguridad y Defensa.
- ISLA, Alejandro, Daniel MÍGUEZ, Gilda LUDMILA, Catela DA SILVA, Lucia CID, Flórido FERREIRA.
 

2003 Violencia, delito, cultura política, sociabilidad y seguridad pública en conglomerados urbanos. Argentina. Versión electrónica disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Antropologia\\_Violencia.delictiva\\_Doc.nro1.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Antropologia_Violencia.delictiva_Doc.nro1.pdf) (visitada el 15 de agosto de 2013)
- JARRÍN, Oswaldo, comp.
 

2004 Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Quito: Flacso-Esquel.
- KAUFFER, Edith
 

2012 Las políticas públicas algunos apuntes generales. Versión electrónica disponible en: [http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema\\_memorias\\_confpes2012/downloads/Cursos/LA\\_PR](http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema_memorias_confpes2012/downloads/Cursos/LA_PR)



OMOCION\_DE\_LA\_SALUD\_EN\_LAS\_POLITICAS\_PUBLICAS/Materiales\_y\_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf (Visitada el 22 de agosto de 2013)

- LA HORA

2006 Noticias de Quito. Breves. 12 de enero de 2006. Disponible en:  
<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/381200/-1/BREVES.html#.Uy9VLP15MzQ>. Visitada el 19 de marzo de 2014.

- LAGOS, Marta y Lucia DAMMERT

2012 La Seguridad Ciudadana, el problema principal de América Latina. Corporación Latinobarómetro. Versión electrónica disponible en:  
<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> (Visitada el 20 de septiembre de 2013).

- LAHERA, Eugenio

2004 Política y Políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL. Versión electrónica disponible en:  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf)  
(Visitada el 20 de agosto de 2013)

- LAHERA, Eugenio

2005 Del dicho al hecho ¿Cómo implementar políticas públicas?. Ponencia presentada en el X congreso del CLAD. Santiago, octubre 18-21.

- LINDBLOM, Charles

1980 El proceso de elaboración de políticas públicas. Traducido por Eduardo Zapico. Madrid: grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

- LÓPEZ, Ángel

2009 Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política, en *Política y Cultura*, num. 29, pp. 171-190, México.
- LOWY, Theodore

1964 American Business, Public policy, case studies, and political theory. En *Revista World Politics*, Vol. 16, No. 4: 677-715. Versión electrónica disponible en: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7642576> (Visitada el 16 de agosto de 2013)
- MATLAND, Richard

1995 Synthesizing the implementation literatura: The ambiguity-conflict model of Policy Implementation. En revista *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2: 145-174.
- MAZMANIAN, Daniel y Paul, SABATIER

1983 *Can regulation work? The implementation of the 1972. California Coastal Initiative.* New York: Plenum Press.
- McCREGOR, Eugene. Jr.

1989 Orígenes y tendencias del análisis de políticas públicas. En *School of Public and Environmental Affairs. Univ. de Indiana. Bloomington (EE.UU.) Política y Sociedad No.3 Madrid: 7-14.* Versión electrónica disponible en: [https://www.google.com.ec/#fp=61db09a690040d6a&q=Politica++y++Sociedad.++3++Madrid++\(pp.++7-14\).+Origenes+y+tendencias+del+an%C3%A1lisis+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas](https://www.google.com.ec/#fp=61db09a690040d6a&q=Politica++y++Sociedad.++3++Madrid++(pp.++7-14).+Origenes+y+tendencias+del+an%C3%A1lisis+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas) (Visitada el 20 de agosto de 2013)

- MENY, Yves y Jean-Claude, THOENIG  
1992 Las políticas públicas. Traducido por: Francisco Morata. España: editorial Ariel.
- MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD  
2011 Plan Nacional de Seguridad Integral. Ecuador.
- MINISTERIO DEL INTERIOR  
2011 Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad.  
Quito-Ecuador.
- MONCAYO, Paco  
2004 Quito hacia el bicentenario: Plan de gobierno 2005-2009.
- MONCAYO, Paco  
2011 Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana
- MORENO, Luis  
1991 Evaluación y Optimización de Políticas Públicas: El Caso de la Formación del Profesorado. Madrid. Versión electrónica disponible en: <http://www.ipp.csic.es/es/node/283778> (Visitada el 22 de agosto de 2013)
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2004 Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025, Plan estratégico del DMQ.  
Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2010 Agenda de Seguridad ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2011 Plan de desarrollo 2012-2022.

- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2005 6to Informe Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2006 8vo Informe Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2007 Auditoria de Gestión a la Administración Zonal Valle de Tumbaco.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2007 El papel de los gobiernos locales como articulador de las políticas públicas en seguridad ciudadana.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2008 10mo Informe de Seguridad Ciudadana. Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2008 11 Décimo primer de Seguridad Ciudadana. Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2009 13 Informe Seguridad Ciudadana. Quito.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2009 Plan equinoccio 21. Plan Estratégico. Quito hacia el 2025 (Actualización enero 2009).
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2007 Reglamento orgánico.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
2002 Reglamento orgánico funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE SEGURIDAD CIUDADANA QUITO

2011 Encuesta de victimización y percepción de inseguridad en el DMQ 2011. Quito: Gráficas GN.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE SEGURIDAD CIUDADANA QUITO

2012 17 Informe de seguridad ciudadana. Quito.
- OSZLAK, Oscar

1980 Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. En Documento de Estudios CEDES Vol. 3, N° 2: 2, 3, 9. Versión electrónica disponible en: <http://www.oscarozlak.org.ar/articulos-esp.php> (Visitada el 17 de agosto de 2013)
- PACHECO, Juan

2006 Delincuencia callejera y política de seguridad ciudadana en Quito (2001-2005). Tesis. Quito: FlacsoEcuador.
- PALLARES, Francesc

1988 Las Políticas Públicas: el Sistema Político en Acción. En Revista de estudios políticos, nueva época, No. 62: 142. Versión electrónica disponible en: [http://www.unipol.edu.bo/unip/index.php/comunicados/doc\\_view/89-2-las-politicas-publicas](http://www.unipol.edu.bo/unip/index.php/comunicados/doc_view/89-2-las-politicas-publicas) (Visitada el 20 de agosto de 2013)
- PEÑA, Victor

2012 « La transparencia como política pública: lecciones y conclusiones a partir del análisis de su implementación». Ponencia presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia, oct 30 oct. – nov 2.

- PEREYRA, Susana
 

2010 Toma de decisiones y Negociación. Buenos Aires. Versión electrónica disponible en:  
[http://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2010/08/capitulo-2\\_notas-sobre-la-tdyn\\_2010.pdf](http://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2010/08/capitulo-2_notas-sobre-la-tdyn_2010.pdf) (Visitada el 22 de agosto de 2013)
- PERFILES DE OPINIÓN.
 

2013 Ficha técnica mensuario 90. 2013. Quito
- PINEDA, Nicolás
 

2007 El concepto de políticas públicas: alcances y limitaciones. Versión electrónica disponible en:  
[http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/pdf/el\\_concepto\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/pdf/el_concepto_de_politicas_publicas.pdf) (Visitada el 22 de agosto de 2013)
- PNUD
 

2013 Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuesta para América Latina. Versión electrónica disponible en:  
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014/>. (Visitada el 27 de enero de 2014).
- POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR
 

2004 Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador para el Siglo XXI, 2004-2014. Ecuador.
- POLICIA NACIONAL
 

2010 Reformulación Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI 2010 – 2014

- PONTÓN, Jenny
 

2005 La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención. Quito: Flacso-Esquel. Versión disponible en:  
[http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenci\\_jponton.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenci_jponton.pdf)  
 (Visitada el 15 de agosto de 2013)
- PONTÓN, Daniel
 

2009 Policía Comunitaria y Cambio institucional en el Ecuador. Quito-Ecuador. Abya Yala.
- PONTÓN, Jenny y Alfredo SANTILLÁN, comp.
 

2008 Nuevas Problemáticas en seguridad ciudadana. Quito: Flacso-Crearimagen.
- PORTA, Luis y Miriam Silva
 

2003 La investigación cualitativa: El Análisis de Contenido en la investigación educativa. Mar del Plata. Versión electrónica disponible en:  
<http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/porta.pdf> (Visitada el 28 de agosto de 2013)
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

1971 Código Penal del Ecuador.
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

1983 Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado.
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2009 Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2008 Constitución Política de la República del Ecuador

- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2010 Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2009 Ley reformativa al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal. Registro Oficial No. 555
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

1998 Ley orgánica de la Policía Nacional. Registro Oficial No. 368
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2009 Ordenanza Metropolitana de Creación de la Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (EMSEGURIDAD-Q). Registro oficial No. 39
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2008 Creación de la Unidad de Ejecución Especializada. Registro oficial No. 1107.
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2010 Ordenanza Metropolitana No. 0309
- REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR
 

2009 Disolución de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Registro oficial No. 90
- REVUELTA, Benjamín
 

2007 La implementación de políticas públicas. En Redalyc, Vol. 21, No. 016: 135-156. Versión electrónica disponible en: [http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf) (Visitada el 20 de agosto de 2013)



- RODRÍGUEZ, Vanesa
 

2004 El proceso de toma de decisiones en el Municipio de Quito: El caso de la seguridad ciudadana desde el año 2000. Tesis. Quito: Flacso Ecuador.
- ROMERO & ASOCIADOS
 

2008 Informe de los auditores externos independientes. Estados financieros por los años terminados el 31 de diciembre de 2008.
- ROTH, André-Noel
 

2003 Introducción para el análisis de las políticas públicas. En cuadernos de administración de la Universidad del Valle, No. 30: 115-128. Colombia.

Versión electrónica disponible en:

[http://cuadernosadm.univalle.edu.co/Articulos/30-Cuadernos\\_de\\_Administracion\\_\(Diciembre-2003\)/30-\(05\)\\_Introduccion\\_para\\_el\\_analisis\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_\(Andre-Noel\\_Roth\\_Deubel\).pdf](http://cuadernosadm.univalle.edu.co/Articulos/30-Cuadernos_de_Administracion_(Diciembre-2003)/30-(05)_Introduccion_para_el_analisis_de_las_politicas_publicas_(Andre-Noel_Roth_Deubel).pdf) (Visitada el 16 de agosto de 2013)
- ROTH, André-Noel
 

2007 Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Bogotá: ediciones aurora.
- SABATIER, Paul
 

1986 Top-down and Bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. En Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 1: 21-48. Cambridge.
- SALAZAR, Carlos
 

1995 Las políticas públicas: actualizada y complementada con los thinktanks. Bogotá: Javegraf.

- SANDOVAL, Francisco
 

2010 Regulaciones para la utilización de video cámaras para video vigilancia en lugares públicos en Ecuador. Disponible en: <http://fralbe.com/2010/09/07/regulaciones-para-la-utilizacion-de-videocamaras-para-video-vigilancia-en-lugares-publicos-en-ecuador/>. Visitado el 28 de marzo de 2014.
- SANTILLAN, Alfredo; Jenny, PONTON y Daniel, PONTON
 

2007 Ciudad segura, Debates sobre seguridad ciudadana. Crearimagen. Flacso Ecuador.
- SARAVIDA, Enrique y Elisabete FERRAREZI
 

2006 Políticas públicas, Coletanea-Volume 2. Brasíla: ENAP.
- SAUTU, Ruth, Paula BONIOLO, Pablo DALLE y Rodolfo ELBERT
 

2005 Manual de metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Argentina:Clacso.
- SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO
 

2009 Plan nacional para el buen vivir 2009-2013.
- SENPLADES
 

2011 Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Ecuador: Mariscal.
- SOZZO, Máximo
 

2008 Inseguridad, prevención y policía. Quito: FLACSO, MDMQ.
- SUBIRATS, Joan
 

1988 Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas. En revista Catalana de Dret Públic, separata del No. 9: 105-122. Versión electrónica disponible en:

<http://bddoc.csic.es:8080/detalles.html?id=671396&bd=JURIDOC&tabla=docu> (Visitada el 20 de Septiembre de 2013)

- TARRES, María, coord.  
2001 Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: Miguel Ángel Porrúa.
- TORRES, Andreina  
2011 La política pública de seguridad ciudadana en quito: un esfuerzo municipal. En revista latinoamericana de seguridad ciudadana, Urvio, No. 9: 70-88. Versión electrónica disponible en:  
<http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3293#.Uht5eZJhUpg>  
(Visitada el 16 de agosto de 2013).
- TORRES, Andreina, Geannine ALVARADO, Laura GONZALES  
2012 Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones. Quito: Rispergraf.
- VALAREZO, Rocío  
2010 Proyecto de ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- VALENCIA, Germán y Yohan ÁLVAREZ.  
2008 La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. En Revista Estudios Políticos No. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 93-121. Versión electrónica disponible en:  
<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf> (Visitada el 19 de agosto de 2013).

- VALLEJO, Olga

2009 Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito. En revista Ciudad Segura No. 34, Flacso-Ecuador: 4-9.

### **ENTREVISTAS**

- 001-2014 Entrevista al Sr. Gral. (SP) Paco Moncayo Gallegos, ex alcalde de Quito.
- 002-2014 Entrevista al Sr. Crnl. (SP) Gustavo Lalama Hervas, ex director de  
CORPOSEGURIDAD.
- 003-2014 Entrevista al Sr. Crnl. (SP) Jorge Edmundo Arias Arce, ex comandante de la Policía del Distrito Metropolitano de Quito.