

LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD EN LA SIERRA Y LA AMAZONÍA CENTRAL DEL ECUADOR

PUBLIC SECURITY GOVERNANCE AND PROPERTY CRIMES IN ECUADOR'S CENTRAL HIGHLANDS AND AMAZON REGION

MATHÍAS E. VALDEZ DUFFAU (PHD)¹

LUIS FERNANDO QUILAPANTA MEDINA²

*Recibido: 10 de abril de 2020
Aceptado: 20 de abril de 2020*

¹ Investigador de la Dirección de Investigación y Desarrollo, Director del Grupo de Investigación en Derecho, Políticas Públicas y Desarrollo Humano, Docente de la Carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato - me.valdez@uta.edu.ec
El presente artículo de investigación es fruto de la labor del Grupo de Investigación en Derecho, Políticas Públicas y Desarrollo Humano de la mencionada afiliación.

² Estudiante e Investigador de la Carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato - medinafernando113@gmail.com



LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD EN LA SIERRA Y LA AMAZONÍA CENTRAL DEL ECUADOR

PUBLIC SECURITY GOVERNANCE AND PROPERTY CRIMES IN ECUADOR'S CENTRAL HIGHLANDS AND AMAZON REGION

Mathías E. Valdez Duffau (PhD)

Luis Fernando Quilapanta Medina

Palabras Clave: delitos contra la propiedad, seguridad pública, seguridad ciudadana, gobernanza de seguridad pública

Keywords: property crimes, public security, citizen security, public security governance

RESUMEN

Algunas ciudades de América Latina son conocidas por la inseguridad y sus altas tasas de delincuencia, en especial, porque los casos de homicidios,

en algunas ocasiones, llegan a triplicar el promedio global. Sin embargo, Ecuador registra una de las tasas de homicidios más bajas de esta Región, razón por la



cual son los delitos contra la propiedad las principales fuentes de inseguridad de sus ciudadanos. Por ello, el presente artículo de investigación se centra en la gobernanza de la seguridad pública, y el posible impacto que ha tenido en la evolución de los delitos contra la propiedad en las provincias de Tungurahua, Pastaza y Chimborazo, ubicadas en la Sierra y Amazonía central del Ecuador, durante el periodo 2015-2017. A partir de datos estadísticos recabados en la investigación de campo, y entrevistas a actores clave de la temática en estudio, se logra evi-

denciar que se ha avanzado en la consolidación de la gobernanza incluyente de los actores de la sociedad civil, a través de los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana, junto con el modelo de policía de proximidad y de rápida reacción, propiciado también por un considerable aumento en la inversión pública. Sin embargo, esto no necesariamente tiene un correlato positivo en la evolución porcentual de la tasa de delitos contra la propiedad en la percepción de inseguridad, ni en el número de denuncias por este tipo de hechos, en los tres casos de estudio.

ABSTRACT

Some of the Latin American cities are known for their high crime and insecurity rates, especially because homicide cases are three times the global average. However, Ecuador has one of the lowest murder rates in Latin America, therefore property crimes are the main source of insecurity for its citizens. In that sense, this research article intends to comparatively assess the impact that public security governance has had on the evolution of property crimes in the provinces of Tungurahua, Pastaza and Chimborazo. Based on statistical data collected during the field

research and on interviews conducted with key actors, the evidence shows that progress has been made in the consolidation of a system of governance which includes civil society actors through Citizen Security Councils, combined with a proximity and rapid reaction police model, what was possible due to a considerable increase in public investment. However, this paper proves that these improvements not necessarily have had a positive impact on the evolution of property crime rates, nor in the perception of insecurity nor in the number of complaints across the three provinces.



INTRODUCCIÓN

La Gobernanza de la Seguridad Pública y la Inseguridad Ciudadana

En Latinoamérica, la inseguridad se ha convertido en objeto de debate, tanto en las instancias políticas como en las sociales. Esto se debe a que sus ciudades se encuentran entre las más violentas e inseguras del mundo, al sobrepasar hasta tres veces a las tasas de homicidios en la media global (Mugah, 2017, p. 1). Según Kliksberg (2007, p. 5), este fenómeno se ha manifestado desde la década de 1980 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, un aumento progresivo en los casos de delincuencia de forma proporcional a la evolución poblacional. En especial, el autor indica que han aumentado los delitos contra las personas, en particular los homicidios, así como los delitos contra la propiedad, tales como el hurto y el robo.

La tasa de delitos, como instrumento para analizar la seguridad pública, es producida por la incidencia de diversos factores, tanto de índole económica, social, como cultural, los cuales poseen una afectación diferencial dependiendo del segmento social (Vázquez, 2017). Uno de los mayores factores que inciden en la producción de hechos delincuencia es el económico. Ello se debe a la búsqueda de satisfacción de necesidades de mera subsistencia y/o materiales, resul-

tando que en épocas de crisis es dable esperar que ello genere un aumento de la delincuencia. El factor social también juega un papel muy importante, dado que cuando un individuo no se percibe con suficientes oportunidades para mejorar en la pirámide social, es probable que la comisión de hechos delictivos lleve a ser percibida como un medio para equilibrar la inequidad e insatisfacción. A ello se suma que, como menciona Charvarria (2014, p. 12), la delincuencia urbana toma posesión de espacios públicos urbanos, causando una influencia distorsiva para quienes conviven a su alrededor, lo que imposibilita una cultura de convivencia armoniosa y pacífica.

Como consecuencia del aumento de la delincuencia, la percepción de inseguridad ciudadana también se incrementa. La percepción de inseguridad de cierto entorno social puede ser comprendida como un “mecanismo de autodefensa o protección, una suerte de solidaridad que emerge por el miedo y termina convirtiéndose en una fuerza política” (Beck, 2006 citado por Córdova Montúfar, 2007, p. 4). Por su parte, Córdova Montúfar (2007, p. 2) invita a “dejar de pensar que existe un orden social establecido (ideal de seguridad) que constantemente es violentado, sino que, por el contrario, lo que las sociedades contemporáneas evi-



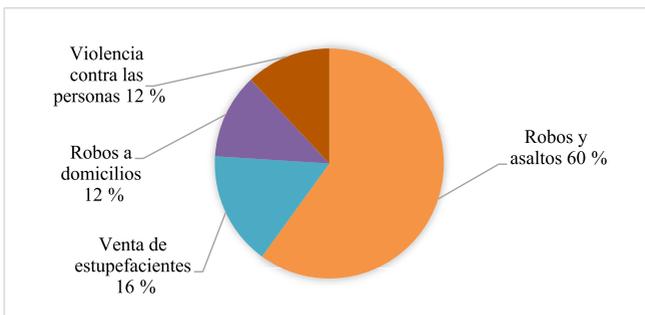
dencian es un estado de violencia institucionalizado (inseguridad)”, como un correlato de procesos de interrelación social.

En el caso de Ecuador, los homicidios, dependiendo de la región y en comparación con otros países de Latinoamérica, son relativamente bajos. De hecho, la tasa de homicidios en Ecuador es una de las más bajas de América Latina y el Caribe (Korn, 2017). En particular, en el periodo analizado en el presente trabajo, se registra una baja sustancial, dado que, para el año 2017 el promedio nacional es de cinco homicidios por cada 100000 habitantes. El mismo resultado sensiblemente inferior, menos de un 30% de lo que se registra en el año 2010, cuando el promedio nacional era de 17,5 por cada 100000 habitantes. Ello coincide también en el caso de Guayaquil, comúnmente considerada como una de

las ciudades más violentas del Ecuador; allí, la reducción es también sustancial: mientras que la tasa de homicidios del 2010 es de 23 por cada 100000 habitantes, en 2017 la cifra se contrae a cinco cada 100000 habitantes.

A pesar de que los índices delictivos se hallan en aumento a inicios de la década del 2010, los homicidios no son el mayor componente de la percepción de inseguridad. Según el Centro de Estudios y Datos (CEDATOS) (2018, p. 2), la inseguridad ciudadana está ligada a que el 60% de los ecuatorianos considera que el principal problema de seguridad urbana se vincula con delitos contra la propiedad, en particular los robos y asaltos, apenas el 12% con robos a domicilios, 16% relativo a la comercialización de estupefacientes, y un 12% a los hechos de violencia contra las personas.

Gráfico 1. Principales componentes de la inseguridad ciudadana en Ecuador 2011-2017



Fuente: Elaborado por los autores con base a datos de CEDATOS (2018)



Los Estados incluyen a la seguridad ciudadana como uno de los puntos prioritarios, y la vez siempre pendientes de resolución efectiva, en las agendas de gobierno. Aguilar (1993), menciona que el gobierno procede de forma estratégica a un análisis para verificar la importancia de la resolución de los problemas ciudadanos y organizando un orden prioritario en la agenda de gestión pública. Es por ello que el pensamiento y la reacción primaria de la ciudadanía ante la comisión de un delito es exigir la acción inmediata del Estado. Sin embargo, Bañón y Carrillo (1997) establecen que la ciudadanía reacciona de forma negativa cuando considera que el sistema de justicia no es efectivo, lo que acrecienta no solo la inseguridad ciudadana, sino que erosiona la legitimidad depositada en los instrumentos de protección a la ciudadanía (Hernández, 2006, p. 20). De ser ese el caso, se pierde la confianza de recurrir a la formulación de una denuncia como medio de iniciar un proceso judicial porque se asume que ello no resultará en el esclarecimiento del delito sufrido. En los hechos, esta situación genera que un gran número de delitos nunca lleguen a conocimiento de las autoridades, lo que va conformando la denominada cifra negra del delito.

La seguridad ciudadana se posiciona de ese modo como una prioridad para los Estados en Latinoamérica. La misma se fundamenta, por un lado, en el

derecho de cada ciudadano a disfrutar de una vida con pleno goce de sus derechos, y, por otro, en el deber del Estado, como titular del monopolio del uso legítimo de la fuerza, de garantizar la seguridad personal de sus ciudadanos. Todo ello, con el fin que estos puedan desarrollarse en un ambiente libre de amenazas a su vida, integridad física como a su propiedad. Orientado al caso de Latinoamérica, las Naciones Unidas crean en el año 1975 el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Este tiene como objetivo el apoyo a los gobiernos para el desarrollo de políticas e instrumentos para la seguridad ciudadana orientada a la prevención de los delitos. Cada país de la región desarrolla así un plan estratégico de seguridad ciudadana respondiendo a las necesidades del lugar y basándose en estudios previos.

El derecho a la libertad y seguridad personal se hallan consagrados desde la entrada en vigencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966, art. 9). Para su protección, el PIDCP pone en cabeza del Estado el deber de su garantía; el cual a partir de un sistema normativo regula, no solo los comportamientos prohibidos, sino también los parámetros de acción socialmente y penalmente reprochables (Coloma, 2017, p. 18). Ahora bien, en el plano normativo nacional, y conforme la Constitución de la Repúbli-



ca del Ecuador (Const., 2008, art. 163), es la Policía Nacional la institución estatal encargada de “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”. Para ello, resulta necesaria la inclusión de diversos actores, estatales y no estatales, en la conformación de la gobernanza del sector de la seguridad pública. Para una mejor claridad, se entiende a la gobernanza como “el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública” (Cerrillo, 2005, p. 14, citado por Córdova Montúfar, 2018, p. 35).

Asimismo, en materia de planificación de la gobernanza de la segu-

ridad pública es importante traer a la discusión dos de los Planes Nacionales del Buen Vivir: el 2009-2013 y el 2013-2017. En el primero de ellos, la política 3.7 se centra en la prioridad de “propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua” (SENPLADES, 2009). Mientras que en el segundo, se incluye específicamente el objetivo 6, relativo a la planificación para “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” (SENPLADES, 2013). Este se basa en varios componentes, entre ellos: combatir y erradicar la impunidad, prevenir y controlar la delincuencia común y organizada y promover una cultura social de paz y convivencia ciudadana.

Tabla 1. La Gobernanza de Seguridad y Buen Vivir desde el enfoque del Estado

| Instrumento | Enfoque | Responsable |
|---|---|--|
| Ley de Seguridad Pública | Política de Estado para: <ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer y modernizar mecanismos de derechos humanos – Garantizar la convivencia pacífica – Disminuir la delincuencia – Proteger víctimas – Mejorar calidad de vida de todos | Estado |
| Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana | Acciones concertadas y desarrolladas para: <ul style="list-style-type: none"> – Lograr una cultura de respeto a derechos básicos humanos – Consolidar seguridad integral, con innovación | Instituciones y actores sociales locales |
| Plan Nacional del Buen Vivir | Identificar principales conflictos como: <ul style="list-style-type: none"> – Delincuencia común, organizada local y global – Accidentes viales – Violencia de género, y contra niños, niñas y adolescentes – Deterioro de la convivencia ciudadana | Estado |

Fuente: Elaborado por los autores en base a Correa Jara (2016, p. 15)



Hacia el año 2015, se impulsó desde el Ejecutivo Nacional la ejecución del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del Ministerio del Interior (2015). En cierta perspectiva, la naturaleza de dicho proyecto es entendida como la última fase para la consolidación del nuevo paradigma del Buen Vivir en el plano de la gobernanza de seguridad pública en el Ecuador. De esa forma, la expectativa es la de satisfacer el efectivo cumplimiento del devenir de los objetivos proyectados en los planes nacionales del Buen Vivir antes mencionados. Dicho proyecto comienza a ser ejecutado a co-

mienzos de 2015 con una vigencia de tres años y se distribuye estratégicamente para mejorar la gobernanza de la seguridad pública. Mediante campañas de prevención, difusión y comunicación, la sociedad se nutre de una cultura de paz para que el rol de la ciudadanía sea incluyente y comprometida con la faz preventiva y de mitigación de lo socialmente riesgoso. A la vez, entre los objetivos del plan se busca la recuperación de espacios públicos que estén disputados por las organizaciones delictivas urbanas, ello también con el horizonte de destinarlos a la recreación y el descanso.

METODOLOGÍA

La asociación de variables a partir de la evidencia en el terreno

Este artículo de investigación se elabora en base a responder la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida la gobernanza de la seguridad pública impacta en la evolución de los delitos contra la propiedad en las provincias de Tungurahua, Pastaza y Chimborazo durante el periodo 2015-2017? Dichas provincias son seleccionadas por pertenecer a la denominada zona 3 del país, siendo dos de ellas geográficamente de la región Sierra (Tungurahua y Chimborazo) y una de la Amazonía (Pastaza). La selección del periodo de tiempo guarda

razón con el plazo de implementación del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del Ministerio del Interior (2015). A la vez, dicho espacio temporal es interesante, dado que coincide justamente con el final del proceso político llevado adelante durante la presidencia del Econ. Rafael Correa en el Ecuador, para, de ese modo, analizar en qué medida el cambio de paradigma hacia el Buen Vivir modificó la gobernanza de la seguridad pública y, a partir de ello, cuál es el impacto en los delitos contra la propiedad. La investigación se centra en los delitos contra la propiedad ya que, como se explicó en la introducción, es-



tos, y no los homicidios, constituyen la principal fuente de inseguridad ciudadana en el Ecuador.

La presente investigación adopta un enfoque cuantitativo de tipo correlacional. Como explica Hernández Sampieri (2014, p. 93-94), los estudios correlacionales tienen como finalidad “conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular. En ocasiones solo se analiza la relación entre dos variables”. De esta forma, el presente trabajo explora el grado de relación que existe entre dos variables, gobernanza de la seguridad pública y los delitos contra la propiedad, en un lapso de tiempo determinado, y de forma comparativa, entre los tres casos de estudio. El desarrollo investigativo puede dividirse en dos: en una primera fase, se realiza la *desk research* (investigación de escritorio) para recabar fuentes secundarias bibliográficas aplicadas a la materia; en la segunda fase, se desarrolla la investigación o trabajo de campo con dos objetivos: recolectar información de los organismos de gobierno (en particular aquella de difícil acceso al público); y

obtener información primaria, fruto de la realización de ocho entrevistas, basadas en preguntas semiestructuradas, respondidas por los actores más relevantes en la toma de decisiones a nivel local. De esta forma, se obtienen entrevistas de funcionarios y expertos en las diversas unidades de investigación: Consejo de la Judicatura, Policía Judicial, Gobernación, Fiscalía Provincial, etc. Vale destacar que tanto la temática que plantea, los datos recolectados en el terreno y la información de primera mano de los actores de la gobernanza de la seguridad pública, hacen de la presente investigación un aporte original.

Una vez presentada la problemática de estudio en la introducción, así como la pregunta de investigación y el enfoque investigativo en la metodología, en la sección del desarrollo se aborda la información primaria recolectada a partir de las entrevistas con los actores claves en el terreno. Seguidamente, el análisis examina los datos recolectados, de forma comparativa y a través de tablas y gráficos, para una mejor comprensión del lector, arribando así a las conclusiones del presente trabajo.



DESARROLLO

La Inseguridad Ciudadana: una aproximación a sus componentes

En primer lugar, desde la óptica de Cabrera (2018), directora de la Unidad de Seguridad Ciudadana de Chimborazo, los reclamos de inseguridad de la población son lo que impulsa a priorizar los temas de seguridad en las agendas de Gobierno. Por otro lado, Velin (2018), encargado de la Unidad de Seguridad Ciudadana de Pastaza, junto con Gavilanes (2018), directora de la Unidad de Seguridad Ciudadana de Tungurahua, coinciden en añadir que las cuestiones de inseguridad ciudadana son complejas de abordar porque están principalmente vinculadas a factores socio-económicos.

En el terreno, la situación difiere entre las zonas urbanas y rurales. En este sentido, Castro (2018), encargado de la Unidad de Policía Judicial de Chimborazo, precisa que los llamados al servicio de emergencias del denominado ECU911, en mayor medida, provienen de las zonas urbanas. Explica que, por diversos motivos, los casos de denuncias que se reciben en la Central de Emergencias de las zonas rurales son inferiores; de todas maneras, el patrullaje por parte de la Policía Nacional no deja de ser constante en estos lugares. Villareal (2018), encargado de la Unidad de Policía Judicial de Tungurahua, lo confirma, pero agrega

que, en sí misma, la actividad delictiva se enfoca más en las zonas urbanas, por preferencia de objetivos de los propios delincuentes, dado que existe mayor circulación de personas en la vía pública aun a altas horas de la noche. Recalca también que, si bien la policía tiene el deber de cumplir con los horarios y recorridos de patrullaje establecidos por la superioridad, es difícil cubrir todas las zonas requeridas por la ciudadanía de forma espacio-temporalmente constante.

En otro sentido, Gavilanes (2018), aporta un punto de vista diferente, indicando que las condiciones socio-culturales de cada provincia tienen una estrecha relación con el aumento o disminución de la delincuencia. Al mencionar este factor, Cabrera (2018) y Velin (2018), concuerdan en que los flujos migratorios, internos y desde el extranjero, han provocado cierto grado de afectación en la cultura ciudadana y sus costumbres. En otras palabras, y según ellos, el desplazamiento de las personas de la región Costa, a las regiones Sierra y Amazonía, así como la llegada de contingentes de extranjeros de países vecinos, en opinión de los entrevistados, tienen cierta incidencia sobre la ocurrencia de hechos delictivos. Según Cabrera (2018), ello se debe a que la Costa po-



see la mayor tasa de delitos, en comparación con las otras regiones del país. Desde otro punto de vista, se tiende a pensar en el imaginario social que ciertos grupos de inmigrantes extranjeros provienen de entornos socio-culturales más violentos y que, al insertarse en el Ecuador, replican pautas de relación aprendidas en sus entornos de origen, ocasionando así diversos aportes de componentes “disvaliosos” en la interacción local. Sendos entrevistados añaden que la situación se agravó en el 2016, como consecuencia del terremoto en la costa de Manabí, lo que provocó que las poblaciones afectadas migren internamente hacia otras regiones del país.

La Gobernanza de la Seguridad Pública: actores y mecanismos

La estructura funcional de la gobernanza de la seguridad pública, gravita con base al Consejo Nacional de Seguridad Pública y de Estado, como ente de mayor autoridad jerárquica en la materia, seguido del Ministerio del Interior (Velin, 2018). A nivel local, cada provincia cuenta con una Unidad de Seguridad Ciudadana, la cual se encarga de la administración de las políticas públicas de orden público, la seguridad, y la paz social. Estas unidades están dotadas de un departamento de análisis, para elaborar planes de contingencia de prevención de delitos y control social (Gavilanes, 2018).

Gráfico 2. Estructura jerárquica de los entes encargados de la Seguridad Pública



Fuente: Elaborado por los autores en base a las entrevistas de campo (2018)



Sin embargo, a pesar de que la existencia de este tipo de estructuras es de larga data, el mayor impacto se da con la implementación del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del año 2015-2017 (Cabrera, 2018). Ello se debe, por un lado, a la inversión pública a nivel presupuestario y de personal, efectuado por el Ministerio del Interior y asignado según las necesidades de cada provincia. Otro elemento para comprender el cambio de la gobernanza, se encuentra en la mayor articulación entre los diferentes actores y niveles de gobierno (Velin, 2018). A ello se suma la profundización del sistema de policía de proximidad como instrumento de la gobernanza de la seguridad pública. En esta se logra poner al servicio de las Unidades de Seguridad Ciudadana (USCs) de cada provincia, los principales proveedores de seguridad pública (Policía Nacional y las policías municipales), para operar en proximidad geográfica con las poblaciones locales, tanto en las Unidades de Policía Comunitaria (UPCs) como en las Unidades de Vigilancia Comunitaria

(UVCs). La labor articulada de los diferentes actores permite una conexión más directa con la ciudadanía para incluirla en la gobernanza de la seguridad pública (Cabrera, 2018).

A nivel provincial, el órgano colegiado compuesto por los diferentes actores y encargado de la gobernanza de la seguridad pública a nivel local, es el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana. A través de este se lleva a cabo la deliberación y el diálogo entre los representantes de cada uno de los actores públicos y de la sociedad civil, dado que cuenta con representantes de organizaciones étnicas y culturales, así como con autoridades de gobiernos locales, el comandante provincial de la Policía Nacional, el intendente de la policía, el comandante provincial de las fuerzas armadas, el fiscal provincial y el presidente de la Corte Provincial. Asimismo, en este esfuerzo inclusivo de los actores no estatales, se suman también los medios de comunicación, para brindar cobertura pública a las actividades del Consejo Provincial, y así garantizar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.



Gráfico 3. Estructura General del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana a nivel Gobernación



Fuente: Elaborado por los autores en base a las entrevistas de campo (2018)

En la práctica, se aspira a que la formulación de las directrices y parámetros de acción de la gobernanza de la seguridad pública sea definida en los Consejos Provinciales, a la vez que su implementación a nivel del territorio se efectivice a partir del modelo de policía de proximidad y su infraestructura de las UPCs y UVCs. Lo expuesto se complementa con la implementación, por parte de la Policía Nacional, de una aplicación tecnológica de avanzada para una ma-

yor prestación de la labor policial reactiva, con la expansión en la instalación de los botones de seguridad. Estos permiten la rápida intervención de la Policía Nacional ante la mera noticia del delito (Castro, 2018). Su operatoria es sencilla: los ciudadanos deben solicitar la activación del servicio, requiriéndose tan solo su configuración y conexión con la UPC más cercana. Los mismos se pueden accionar ante cualquier situación de peligro (Villareal, 2018).



Gráfico 4. Proceso de instalación y funcionamiento de los botones de seguridad de la Policía Nacional



Fuente: Elaborado por los autores en base a las entrevistas de campo (2018)

ANÁLISIS

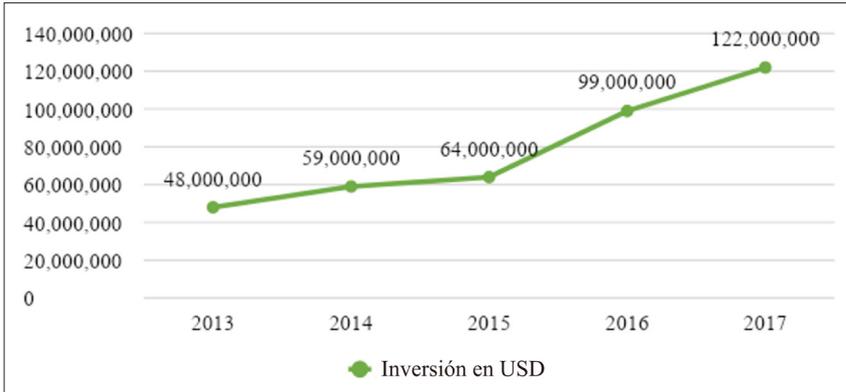
En primer lugar, vale aclarar que, de acuerdo a la información recabada del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), en base al Censo de Población de 2010, la población por cada una de las provincias en estudio es la siguiente: Tungurahua tiene 504 583 habitantes, Chimborazo levemente inferior con 458 581 habitantes, y Pastaza arroja 93 933 habitantes.

En segundo lugar, es preciso conocer la inversión pública en seguridad pública, que se ubica en aumento

de forma constante desde 2013 a 2017 para la Zona 3 (compuesta por las provincias de Tungurahua, Chimborazo, Pastaza y Cotopaxi), llegando a casi triplicarse en dicho periodo, de 44 a 122 millones de USD. El incremento de la inversión pública es lo que precisamente posibilita, entre otras cosas, la puesta en marcha de los proyectos de seguridad ciudadana, el financiamiento operativo de la policía nacional (patrullas, suministros, etc.), y el mantenimiento de las UPCs y las UVCs.



Gráfico 5. Inversión pública en seguridad pública en la Zona 3, 2013-2017

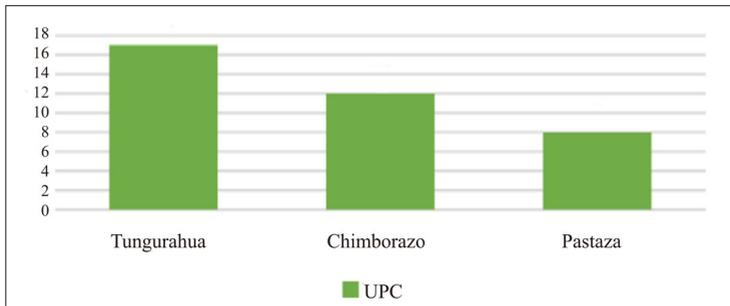


Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos proporcionados en las entrevistas de campo (2018)

En tercer lugar, se aborda la cantidad de UPCs por provincia. Las UPCs, junto con las UVCs deben estar estratégicamente distribuidas en el territorio y así ser la primera línea en la prevención del delito para responder con rapidez a: las

llamadas de auxilio, la atención a los vecinos y la solución de sus controversias. La cantidad de UPCs está también relacionada a la tasa poblacional, por ende, provincias como Tungurahua y Cotopaxi tienen más UPCs que Pastaza.

Gráfico 6. Número de Unidades de Policía Comunitaria (UPCs) por provincia



Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos proporcionados en las entrevistas de campo (2018)



En cuarto lugar, se debe conocer la cantidad de beneficiarios de la conexión de los botones de seguridad. En el periodo 2015-2017, se intensifica la labor

de instalación, en las tres provincias, de los botones de seguridad o botones de auxilio, por parte de la Policía Nacional, alcanzando un total de 22379.

**Tabla 2. Botones de seguridad instalados en provincias de la Zona 3
Periodo 2015-2017**

| Año/Provincia | Tungurahua | Chimborazo | Pastaza |
|---------------|------------|------------|---------|
| 2015 | 3257 | 1208 | 782 |
| 2016 | 4165 | 2462 | 974 |
| 2017 | 5220 | 3128 | 1183 |
| TOTAL | 12642 | 6798 | 2239 |

Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos proporcionados en las entrevistas de campo (2018)

En quinto lugar, vale abordar la asignación de recursos humanos, en particular, el número de policías por provincia. Como regla general, se debe cumplir con la asignación mínima de un personal policial por cada 260 habitantes. Ahora bien, teniendo en cuenta la población indicada en el primer punto de esta sección, puede afirmarse

que en las tres provincias se cumple con el requerimiento mínimo en cuestión. A modo de aclaración, en el caso de Pastaza, la asignación de personal policial es particularmente superior por tratarse de un destino turístico donde deben implementarse operativos de seguridad en gran cantidad de eventos masivos y públicos.

Tabla 3. Número de personal policial por provincias. Año 2017

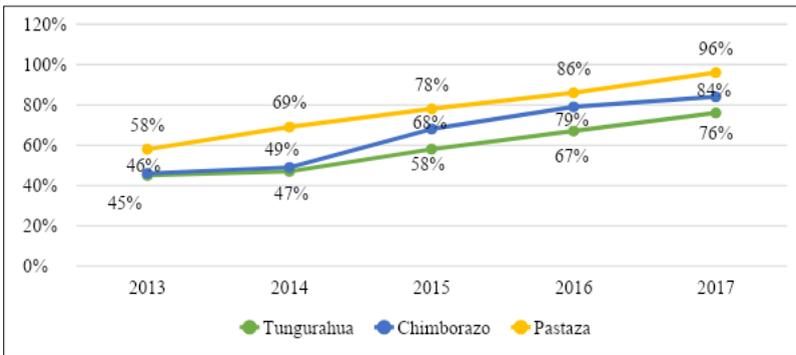
| Personal policial por Provincia | | |
|---------------------------------|------------|---------|
| Tungurahua | Chimborazo | Pastaza |
| 2236 | 1177 | 523 |

Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos proporcionados en las entrevistas de campo (2018)

En sexto lugar, nos referimos al avance de la implementación del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del Ministerio del Interior, en cuanto a la construcción de las UPVs y UVCs, la instalación de los botones de seguridad, y los demás componentes. Como surge del siguiente gráfico, desde 2013 hasta 2017 se

observa un progreso sostenido para la concreción de las metas planificadas en el proyecto. Para 2017 se puede indicar que en todas las provincias el cumplimiento es superior al 75%, Tungurahua con un 76% y Chimborazo con un 84%, y llegando a casi a completar la planificación, se sitúa el caso de Pastaza con un 96%.

Gráfico 7. Avance de la implementación del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del Ministerio del Interior, 2013-2017



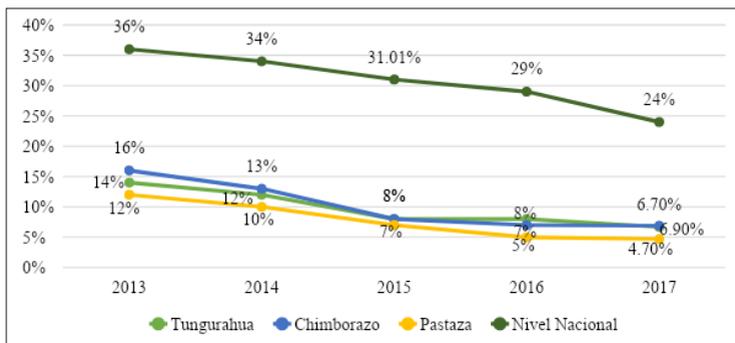
Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de la Policía Nacional (2018) proporcionados en las entrevistas de campo

En séptimo lugar, es momento de analizar la evolución porcentual de la tasa de delitos contra la propiedad, en relación a otros delitos. Si bien se observa una tendencia sostenida de disminución a nivel nacional, durante todo el periodo indicado y también en el periodo en estudio, las cifras recabadas indican que se pasa de un 36% sobre el total de delitos en 2013, a un 31% en

2015 y a un 24% en 2017. No obstante, la situación no es del todo coincidente con lo que acontece en los casos de estudio, ya que a pesar de registrarse una reducción drástica de la participación de los delitos contra la propiedad desde el 2013 al 2015, esta tendencia parece luego desacelerarse para mantenerse a valores prácticamente constantes en el periodo 2015-2017.



Gráfico 8. Incidencia de la tasa de delitos contra la propiedad en relación a otros delitos, 2013-2017

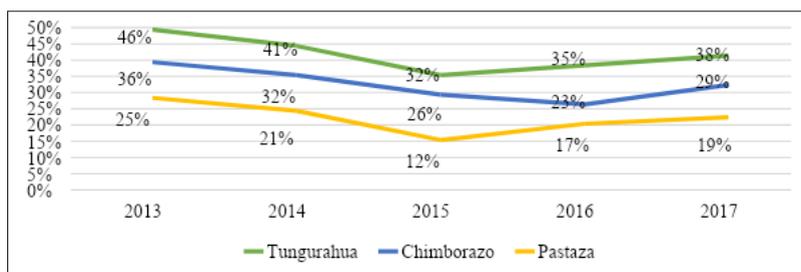


Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de la Policía Nacional (2018) proporcionados en las entrevistas de campo

En octavo lugar, se puede observar que, a pesar de que la incidencia de la tasa de delitos contra la propiedad se ha ido reduciendo en el periodo 2013-2017, la percepción de inseguridad de la ciudadanía se muestra algo diferente. Es decir que, si bien en el periodo 2013-2015 la percepción de

inseguridad para dicho tipo de delitos se reduce considerablemente, el mismo 2015 resulta ser un punto de inflexión, ya que tiene lugar un incremento en la percepción de inseguridad en 2016 y 2017, sin que dicho aumento llegue a recuperar los valores anteriores de 2013-2014.

Gráfico 9. Porcentaje de la percepción de inseguridad ciudadana por delitos contra la propiedad en relación a otros delitos, 2013-2017



Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de la Policía Nacional (2018) proporcionados en las entrevistas de campo

En noveno lugar, se cuenta con la evolución de las denuncias ante las Fiscalías provinciales por los diferentes delitos contra la propiedad. Ellos son: robo, hurto, asalto a mano armada y daño a la propiedad, este último básicamente vinculado a hechos de vandalismo. En el periodo 2015-2017 se produce un aumento constante prácticamente en todos y cada uno de los

casos de delitos, y en las tres provincias. Por ejemplo, en Tungurahua, las denuncias por hurto y asalto con arma de fuego se triplican, mientras que las de robo, y prácticamente también las de daño, se duplican. De esta forma, el número total de denuncias llega a duplicarse pasando de 1.574 a 3.348, y siendo que las denuncias por robo aportan el mayor número de casos.

Tabla 4. Denuncias en fiscalía por delitos contra la propiedad en Tungurahua, 2015- 2017

| Año/Delito | Robo | Hurto | Asalto con arma de fuego | Daño a propiedad ajena | Total |
|----------------|------|-------|--------------------------|------------------------|-------------|
| 2015 | 569 | 242 | 275 | 488 | 1574 |
| 2016 | 789 | 484 | 889 | 436 | 2598 |
| 2017 | 984 | 702 | 877 | 785 | 3348 |
| Totales | 2342 | 1428 | 2041 | 1709 | 7520 |

Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de la Fiscalía Provincial de Tungurahua (2018)

Para el caso de la Provincia de Chimborazo, se registra en 2015-2017, un incremento en todos los tipos de delitos contra la propiedad. En particular, las denuncias por robo y hurto se duplican, mientras que las de asalto con

arma de fuego, se triplican y las de daño se mantienen prácticamente constantes. En razón de ello, el número total de denuncias se duplica pasando de 1.612 a 3.127, y siendo que las denuncias por robo aportan el mayor número de casos.



Tabla 5. Denuncias en fiscalía por delitos contra la propiedad en Chimborazo, 2015- 2017

| Año/Delito | Robo | Hurto | Asalto con arma de fuego | Daño a propiedad ajena | Total |
|----------------|-------------|-------------|--------------------------|------------------------|-------------|
| 2015 | 529 | 321 | 232 | 530 | 1612 |
| 2016 | 755 | 520 | 544 | 327 | 2146 |
| 2017 | 947 | 686 | 796 | 698 | 3127 |
| Totales | 2231 | 1527 | 1572 | 1555 | 6885 |

Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de la Fiscalía Provincial de Chimborazo (2018)

Para el caso de la Provincia de Pastaza, se registra en 2015-2017, un incremento en todos los tipos de delitos contra la propiedad. En particular, las denuncias por hurto se duplican, mientras que las de asalto con arma de fuego, las de daño y las de robo muestran un incremento notoriamente menor, en términos comparativos, respec-

to de las otras dos provincias. Los casos de denuncias por robo aumentan un 41%, las de asalto con arma de fuego un 29%, y las de daño apenas un 16%. En consecuencia, el número total de denuncias crece en un 43% pasando de 1058 a 1520 y siendo que las denuncias por robo aportan el mayor número de casos.

Tabla 6. Denuncias en fiscalía por delitos contra la propiedad en Pastaza, 2015- 2017

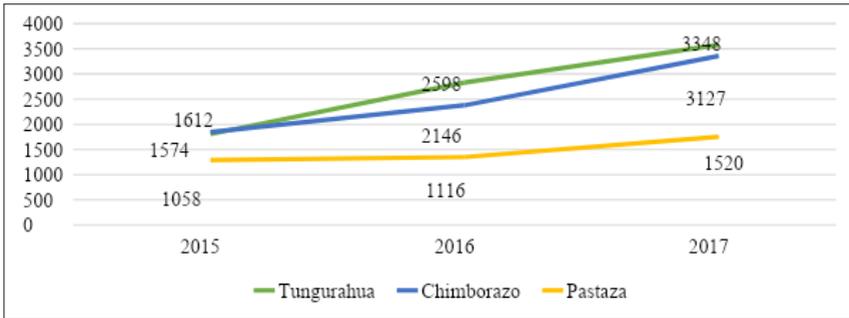
| Año/Delito | Robo | Hurto | Asalto con arma de fuego | Daño a propiedad ajena | Total |
|----------------|-------------|------------|--------------------------|------------------------|-------------|
| 2015 | 354 | 210 | 231 | 263 | 1058 |
| 2016 | 385 | 318 | 209 | 204 | 1116 |
| 2017 | 501 | 412 | 300 | 307 | 1520 |
| Totales | 1240 | 940 | 740 | 774 | 3694 |

Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de la Fiscalía Provincial de Pastaza (2018)

A continuación, se observa el gráfico comparativo de la evolución de de-

denuncias en las Fiscalías provinciales por delitos contra la propiedad en 2015-2017:

Gráfico 10. Denuncias en fiscalía por delitos contra la propiedad, comparativo, 2015- 2017



Fuente: Elaborado por los autores, en base a datos de las Fiscalías provinciales (2018)

CONCLUSIONES

Previo al desarrollo de las conclusiones, se debe traer a colación que el presente artículo de investigación indaga acerca del impacto que la gobernanza de la seguridad pública en la evolución de los delitos contra la propiedad en las provincias de Tungurahua, Pastaza y Chimborazo durante el periodo 2015-2017. Con ello en mente, en primer lugar, es menester resaltar que la gobernanza de la seguridad pública en el Ecuador durante el periodo estudiado se caracteriza por la consolidación de los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana, como órganos colegiados, incluyentes y transversales tanto de los actores estatales como de los no estatales y de la sociedad civil. A su vez, se evidencia un sostenido incremento en la inversión pública en se-

guridad, la cual se duplica en 2015-2017, lo que permite avanzar en la concreción de las metas planificadas por el Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Así también, se avanza con la consolidación del modelo de policía de proximidad, mediante la consolidación operativa tanto de las UPCs como de las UVCs, a la vez que se expande la utilización de los botones de seguridad, como herramientas para la rápida intervención policial en el terreno. En cuanto a la asignación de personal policial, en los tres casos se cumple con la exigencia mínima de un policía por cada 260 habitantes.

En segundo lugar, y en el plano ya de lo estadístico, la evolución porcentual de la tasa de delitos contra la propiedad,



respecto de otros delitos, a pesar de venir registrando una reducción drástica en 2013-2015, en el trienio 2015-2017 esta tendencia se desacelera para mantenerse en valores prácticamente constantes. Es decir, en el periodo estudiado no se observa una disminución significativa como lo que sí ocurre en el periodo anterior, lo que también se produce a nivel nacional. En tercer lugar, en lo que respecta a la percepción de inseguridad, también se registra en 2013-2015 una reducción considerable para el caso de los delitos contra la propiedad, aunque, a partir de 2015, la tendencia se revierte y comienza a aumentar la percepción de inseguridad tanto en 2016 como en 2017, aunque sin que se vuelvan a recuperar los valores de 2013-2015. En cuarto lugar, en relación a la evolución de las denuncias ante las Fiscalías provinciales por los diferentes delitos contra la propiedad, en 2015-2017 se evidencia un incremento constante del número de denuncias en las tres provincias, con cifras que se llegan a duplicar y hasta a triplicar en algún caso, siendo el robo el delito más denunciado en todas las provincias abordadas.

En otro sentido, cabe preguntarse en qué medida el cambio de paradigma propiciado por la ideología del Buen Vivir se tradujo, en lo que se refiere a la gobernanza de seguridad pública y en lo particular de los casos de estudio, en una

reducción de la delincuencia y de la sensación de inseguridad ciudadana. Ahora bien, por un lado, el estudio de campo evidencia datos contundentes, como el de duplicar la inversión pública en seguridad, afianzar el modelo de policía de proximidad (UPCs y UVCs) y de respuesta rápida (ECU911 y botones de pánico). Así también, con la coordinación de la labor de los actores estatales a través de organismos colegiados a nivel local, e inclusivos con los actores de la sociedad civil, como los Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana, se logra cumplir con la implementación de un elevado porcentaje de la planificación del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Solidaridad Ciudadana del Ministerio del Interior. No obstante, la investigación también indica que la tendencia a la baja en la evolución porcentual de la tasa de delitos contra la propiedad, respecto de otros delitos, en 2013-2015 se desacelera para mantenerse en valores prácticamente constantes en 2015-2017. Por su parte, la percepción de inseguridad aumenta levemente, y se evidencia un incremento considerable de denuncias por delitos contra la propiedad en las tres provincias, hasta llegar a duplicarse y hasta a triplicarse en alguno de los casos en 2015-2017, siendo los casos por robo los más denunciados.

Para finalizar, se puede concluir también que este trabajo demuestra que no existe una clara relación corre-



lacional entre las dos variables en investigación: la gobernanza de la seguridad pública y los delitos contra la propiedad; en razón que, si bien se observan avances en diversas cuestiones para un mejor abordaje de la problemática de la seguridad pública, no solo en aquellas propias de la gobernanza, sino también en temas de infraestructura, modelos de gestión e inversión pública, sucede que desde la posición de la parte beneficiaria de la provisión de seguridad, es decir, la ciudadanía, los datos muestran un aumento tanto de la tasa de los delitos contra la propiedad, como de la sensación de inseguridad y de la judicialización de casos por ese tipo de hechos. Ello no necesariamente significa que, a mayor gobernanza de seguridad pública, mayor tasa de delitos contra la

propiedad, sino que esta investigación arroja que, a pesar de los avances en la primera variable, todos los componentes analizados en relación a la segunda variable, en lugar de disminuir, aumentan. Es decir que, conforme lo investigado, a mayor gobernanza de seguridad pública, no es de esperarse que ello incida positivamente en una disminución de los delitos contra la propiedad. En consecuencia, futuras investigaciones deben indagar más, no tanto en cuestiones de la gobernanza de la seguridad pública en sentido estricto, sino en lo relativo a los factores socio-económicos de las poblaciones que experimentan inseguridad ciudadana, para tratar de explicar de esa forma si existe correlación, o no, entre aquellas y la evolución de los delitos contra la propiedad.



REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1993) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa: México. Disponible en: http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/03/Bardach_Tema-Agenda.pdf
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997) La Nueva Administración Pública. Alianza Universidad: España.
- Centro de Estudios y Datos [CEDATOS] (2018) La inseguridad en el Ecuador. Disponible en: <https://goo.gl/SMPhjz>
- Chavarría, A. (2014). El alto índice de delitos cometidos dentro de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, por personas que se movilizan en motocicletas y su incidencia en la seguridad ciudadana. (Tesis de grado, Universidad Regional Autónoma de los Andes), Disponible en: <http://bit.ly/2gQYeQJ>
- Código Orgánico Integral Penal [COIP] (2014).
- Coloma, L. (2017). El procedimiento directo criminaliza la pobreza en los delitos contra la propiedad de baja cuantía. (Tesis de titulación, Universidad Regional Autónoma de los Andes). Disponible en: <http://bit.ly/2zUJLsj>
- Constitución de la República del Ecuador [Const.] (2008).
- Córdova Montúfar, Marco (2007) Percepción de inseguridad: una aproximación transversal (Tema central). En: Ciudad Segura. Programa de Estudios de la Ciudad. Percepción inseguridad ciudadana, Quito: FLACSO sede Ecuador, pp. 4-9. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2623>
- Córdova Montúfar, Marco (2018) Gobernanza y políticas públicas: la seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. Quito: Editorial Universidad del Rosario y Flacso Ecuador. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150502-opac>
- Correa Jara, María Paola (2016) Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5498/1/T2188-MRI-Correa-Impacto.pdf>
- Hernández, R. (2006) Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: Evolución de la seguridad humana: De la teoría al programa político y la operacionalización. Revista CI-DOB D'Afers Internacionals, (76),



- 9-46. Disponible en: www.jstor.org/stable/40586270
- Hernández Sampieri (2014) Metodología de la Investigación. McGraw-Hill: Ciudad de México.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC] (2010) Datos del Censo de Población y Vivienda del 2010. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Janoschka, M. (2005) Discursos de inseguridad y la ciudad cerrada: mitos, realidades, barreras y fronteras de un producto inmobiliario perfecto. *Revista Imaginales* (2), 11-35.
- Kliksberg, B. (2007) Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=615601>
- Korn, Joel (2017) En Ecuador, el análisis de datos es un ingrediente clave para reducir el crimen. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Disponible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/datos-para-reducir-crimen-en-ecuador/>
- Lema, J. (2014) Factores que influyen en el miedo a la delincuencia en la ciudadela Yaguachi. (Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador). Disponible en: <http://bit.ly/2z2aYyK>
- Lara, L. (2010) La falta de una ordenanza municipal de seguridad ciudadana, afecta la calidad de vida en el cantón Ambato en el primer trimestre del año 2009. (Tesis de titulación, Universidad Técnica de Ambato). Disponible en: <http://bit.ly/2gYquEE>
- Ministerio del Interior (2015) Proyecto de seguridad ciudadana, solidaridad ciudadana. Disponible en: <https://goo.gl/3Z3rn3>
- Muggah, Robert (2017) El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En línea], 9 | 2017, Publicado el 27 febrero 2018, Disponible en: <http://journals.openedition.org/poldev/2512>
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2011) Declaración de San Salvador de la Asamblea General de la OEA sobre seguridad ciudadana en las Américas. Disponible en: <https://goo.gl/KdornH>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] (1966) Adopta-



- do y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200. Disponible en: <https://goo.gl/bzNIYR>
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2008) Seguridad Ciudadana en América Latina. Ed. Siglo XXI: México.
- SENPLADES (2009) Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- SENPLADES (2013) Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Todo el Mundo mejor. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Ecuador%20Plan%20Nacional%20del%20Buen%20Vivir.pdf>
- Vázquez, Lina María (2017) Violencia Urbana y Demografía de la Juventud en Colombia. un Estudio de las Ciudades de Bogotá, Medellín y Cali 2000-2010 (Tesis de maestría, Universidade Estadual de Campinas). Disponible en: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330881/1/Angel_LinaMariaVasquez_M.pdf

REFERENCIAS DE ENTREVISTAS DE CAMPO

- Barroso, M. (2018) Directora del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Tungurahua (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Castro, D. (2018) Encargado de la Unidad de Policía Judicial de la Provincia de Chimborazo (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Cabrera, F. (2018) Directora de la Unidad de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Chimborazo (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Espín, P. (2018) Gobernador de la Provincia de Pastaza (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Gavilanes, Y. (2018) Directora de la Unidad de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Tungurahua (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Masson, T. (2018) Directora del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Pastaza (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Velin, A. (2018) Encargado de la Unidad de Seguridad Ciudadana y Prevención de Delitos de la Provincia de Pastaza (F. Quilapanta, Entrevistador).
- Villareal, J. (2018) Encargada de la Unidad de Policía Judicial de Tungurahua (F. Quilapanta, Entrevistador).

