

**Investoria**  
Foundation



**Revista**  
**Análisis Coyuntural**  
Vol. 3



# Seguridad ciudadana en Ecuador

Septiembre 2024

[www.investoria.org](http://www.investoria.org)



@InvestoriaEc



# Contenido

Introducción .....	1
Seguridad ciudadana y convivencia social pacífica Más que una competencia, una responsabilidad com- partida – Autora: Fernanda Avellaneda Viteri.....	3
Municipios: Seguridad Ciudadana y Gobierno Abierto en Ecuador – Autor: Diego Aguirre Andrade .....	10
Seguridad ciudadana y ciencias del comportamiento: La cultura ciudadana de paz como enfoque – Autor: Guido Moncayo-Vives.....	13
Participación ciudadana como pilar fundamental de la seguridad y convivencia pacífica – Autor: Alvaro Andra- de Terán .....	17



La seguridad ciudadana y la convivencia pacífica son desafíos cruciales para las sociedades contemporáneas, especialmente en contextos marcados por el aumento de la violencia y la percepción de inseguridad. En Ecuador, estos problemas han alcanzado niveles críticos, con más de 7.000 muertes violentas reportadas en 2023, afectando principalmente a las provincias costeras como Guayas, Los Ríos y Esmeraldas. Ante esta realidad, el papel de los gobiernos locales, las políticas públicas y la participación ciudadana cobran una importancia fundamental para abordar las causas profundas de la violencia y construir un entorno más seguro.

Este tercer volumen de Análisis Coyuntural de la Fundación Investoria se enfoca en estos temas, proporcionando un espacio de reflexión sobre las diversas estrategias necesarias para enfrentar los retos de la seguridad ciudadana en Ecuador y la región. A través de una serie de artículos de expertos de distintos ámbitos, este número examina cómo los esfuerzos coordinados entre gobiernos locales, nacionales y la sociedad civil pueden fomentar la paz social y reducir la inseguridad. Además, se exploran enfoques innovadores basados en las ciencias del comportamiento y la participación activa de los ciudadanos como pilares esenciales para una convivencia pacífica.

Uno de los ejes principales que recorre los artículos de esta edición es el papel que desempeñan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la promoción de la seguridad ciudadana. Fernanda Avellaneda reflexiona sobre cómo la seguridad, más allá de ser una competencia exclusiva del Estado central, se ha convertido en una responsabilidad compartida entre diversos actores. En su artículo, Avellaneda enfatiza que los gobiernos locales deben asumir un papel proactivo en el desarrollo de políticas que aborden no solo la prevención de la violencia, sino también sus causas estructurales, como la falta de empleo y el acceso limitado a la

educación. A través de la creación de consejos locales de seguridad, planes integrales y alianzas con la sociedad civil y el sector privado, los gobiernos locales están mejor posicionados para implementar soluciones adaptadas a las necesidades de sus comunidades.

En la misma línea, Diego Aguirre aborda la importancia de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad pública, destacando cómo las administraciones municipales y provinciales han comenzado a diseñar planes que buscan atacar las causas de la inseguridad desde una perspectiva integral. Aguirre subraya que la seguridad ciudadana no puede ser vista únicamente desde una óptica represiva; en cambio, es necesario incorporar políticas que promuevan el desarrollo económico, la educación y la inclusión social. Su análisis destaca los esfuerzos de municipios como Guayaquil y prefecturas como Manabí, que han desarrollado planes de seguridad específicos que abordan la violencia desde múltiples enfoques, integrando estrategias de desarrollo económico, salud pública y cohesión social.

Por su parte, Álvaro Andrade explora el rol fundamental de la participación ciudadana en la construcción de una sociedad más segura. Andrade analiza cómo la Constitución ecuatoriana y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ofrecen un marco sólido para que los ciudadanos participen activamente en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, advierte que la participación efectiva no puede depender solo de los mecanismos formales; se requiere un esfuerzo conjunto para revitalizar la relación entre gobierno y ciudadanía, especialmente en contextos de desconfianza y corrupción. Andrade subraya que la participación ciudadana no solo fortalece la legitimidad de las políticas de seguridad, sino que también empodera a los ciudadanos para que se conviertan en actores clave en la gestión de sus propios entornos.

Finalmente, Guido Moncayo-Vives aporta una perspectiva innovadora al introducir las ciencias del comportamiento como una herramienta clave para promover una cultura de paz. En su artículo, Moncayo-Vives retoma la experiencia de la “cultura ciudadana” implementada en Bogotá por el alcalde Antanas Mockus, quien transformó la seguridad de la ciudad a través de cambios de comportamiento y educación cívica. Moncayo-Vives sostiene que, para lograr una verdadera seguridad ciudadana, es necesario transformar la mentalidad de la sociedad, fomentando valores como la reciprocidad, la empatía y la convivencia pacífica. Este enfoque, basado en la modificación de las normas sociales y el uso de intervenciones conductuales, puede ser fundamental para enfrentar la violencia estructural que afecta a Ecuador.

Los cuatro autores coinciden en la necesidad de un enfoque holístico para abordar la seguridad ciudadana, en el que la colaboración entre el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil sea clave. Mientras que Avellaneda y Aguirre ponen el énfasis en el papel de los gobiernos locales como facilitadores de soluciones integrales, Andrade destaca la importancia de la participación ciudadana para legitimar y fortalecer las políticas de seguridad. Por su parte, Moncayo-Vives introduce una visión innovadora al argumentar que el cambio de comportamiento y la promoción de una cultura de paz son indispensables para lograr una sociedad más segura.

Este volumen de Análisis Coyuntural invita al lector a reflexionar sobre las múltiples dimensiones de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. A través de las contribuciones de estos autores, se busca no solo entender los desafíos que enfrenta Ecuador en materia de seguridad, sino también proponer soluciones que promuevan una mayor corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. La revista concluye que la seguridad no puede lograrse únicamente a través de la coerción o el fortalecimiento de la fuerza pública; en su lugar, se requiere un enfoque integral que aborde las causas profundas de la violencia, empodere a las comunidades y fomente una cultura de paz basada en la solidaridad y la participación activa de todos los sectores de la sociedad.



*Autora: Fernanda Avellaneda Viteri*  
**Subdirectora de Planificación Territorial**  
**Gobierno Provincial de Imbabura**

## Introducción

Con el objetivo de contar con un concepto general sobre el cual desarrollar el siguiente artículo, empezaremos por recordar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a la seguridad ciudadana como “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo la coexistencia segura y pacífica” (Organización de las Naciones Unidas, 2014). Además plantea de manera clara que la seguridad ciudadana siendo un componente fundamental de la seguridad humana debe ser considerada como un medio para garantizar el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libre movilidad, a disfrutar de un ambiente sano y seguro.

Concebida así como un derecho, garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica en cada territorio se ha convertido no solo en un tema de ejecución de acciones e intervenciones puntuales, sino en un proceso integral y abarcador en el cual tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales, los actores privados y la ciudadanía en general son corresponsables de alcanzarlo.

En ese sentido, este artículo pretende presentar una aproximación o análisis de como el rol de los gobiernos locales toma cada vez más fuerza en cuanto a la garantía de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica se trata, rebasando un poco las precisiones conceptuales que abarcan a la seguridad per se para enfocarse en como a pesar de contar con un marco normativo sucinto que les permita ejecutar acciones concretas en temas de seguridad, amparados en las regulaciones de otras competencias como el fomento productivo, la vialidad, la garantía de los derechos humanos, el control de los espacios públicos, entre otros, trabajan en atacar los factores conexos que generan inseguridad de manera progresiva como la falta de empleo, la falta de acceso a la educación, la falta de medios de producción y subsistencia, etc.

En un primer momento se revisará el marco normativo que rige los temas de seguridad ciudadana y convivencia social pacífica tanto a nivel nacional como local, posteriormente en función de algunos indicadores y casos de ejemplo de gobiernos locales que trabajan en seguridad ciudadana se presentarán algunas ideas para el debate sobre como el papel de los gobiernos locales en el tema de la seguridad cada vez toma más fuerza, cerrando con una serie de conclusiones sobre la información presentada.

## Desarrollo

Uno de los avances más significativos en la implementación de políticas de seguridad ha sido la aprobación de numerosas leyes, que dieron sustento jurídico a la transformación de instituciones y políticas encaminadas a dar cumplimiento a un modelo de corte garantista” (Prefectura de Manabí, 2022). Es así que con el fin de ordenar las responsabilidades en el marco de la seguridad integral, en Ecuador se marca una diferencia entre seguridad nacional y seguridad ciudadana, encargando la rectoría del sector al Ministerio del Interior y como corresponsables al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Policía Nacional, Fuerzas Armadas entre otros.

A la vez, se plantea que cada gobierno autónomo descentralizado podrá ejecutar en la medida de sus competencias o bajo un modelo de gestión compartido, acciones que favorezcan la seguridad de la población.

De manera general, el marco normativo como en cualquier otro ámbito de la definición de políticas públicas, parte con lo establecido en la Constitución de la República donde por ejemplo el artículo 3 menciona “Son deberes primordiales del Estado: Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”.

De manera específica para los gobiernos locales, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) plantea en los artículos 41, 54 y 64 que son funciones de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales respectivamente coordinar con la Policía Nacional, la sociedad civil y otros organismos todo lo relacionado con la seguridad ciudadana en el ámbito de sus competencias, siendo un tanto más específico con el nivel municipal entidad a la que se le atribuye la creación y coordinación de los consejos de seguridad ciudadana a nivel cantonal.

Además, como parte de las responsabilidades de las máximas autoridades de cada nivel de gobierno se asigna a los Prefectos/as: “Coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando para tal efecto el gobierno autónomo provincial, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional”. A los alcaldes/esas: “Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana” y, a los Presidentes/as de los Gobiernos Parroquiales: “Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada parroquia rural y en armonía con el plan cantonal y nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno parroquial rural, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional”.

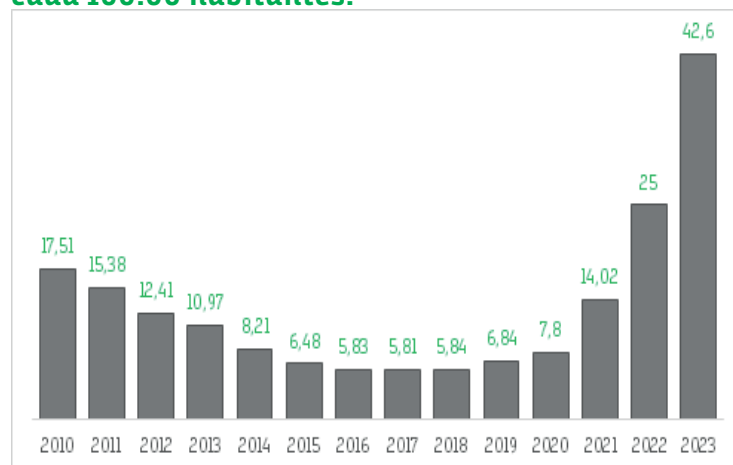
Finalmente y debido a que a nivel provincial la coordinación entre las entidades del Ejecutivo Desconcentrado se ejecuta a través de la Gobernación y no desde los gobiernos provinciales, se busca con la Resolución SENASEG-SENASEG-2023-0008-R definir los parámetros bajo los cuales se desarrollará la relación entre las instituciones que conforman el Consejo de Seguridad Provincial espacio presidido por la Gobernación y que tiene a las Prefecturas como vicepresidencias.

Este bagaje de cuerpos legales busca que los gobiernos locales sin tener la facultad de rectoría en el campo de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica ejecuten programas o proyectos que junto con las acciones realizadas desde los organismos nacionales, fortalezcan la seguridad ciudadana, la paz, la tranquilidad y el derecho que todos tenemos a vivir en un ambiente seguro.

Ahora bien, ¿por qué se percibe en la población, en las autoridades locales y nacionales, en los organismos de cooperación, en todos los actores de la sociedad ecuatoriana un marcado sentimiento de inseguridad y su consecuente necesidad de que los gestores públicos del territorio refuercen e incrementen sus intervenciones en temas de seguridad?, al respecto las estadísticas sobre homicidios, asaltos, asesinatos, extorsiones, secuestros, delincuencia organizada, narcotráfico y una serie de delitos más tienen la respuesta.

Ecuador ha sufrido en los últimos años un fuerte incremento de violencia e inseguridad que se mantuvo hasta inicios del 2024. “De hecho, el 2023 se convirtió en el año con más homicidios de la historia del país, con una persona muerta cada 69 minutos a causa de violencia criminal” (Statista, 2024). El gráfico 1 muestra la tasa de homicidios intencionales por cada 100.00 habitantes en Ecuador entre el 2010 y el 2023.

**Gráfico 1. : Tasa de homicidios intencionales por cada 100.00 habitantes.**



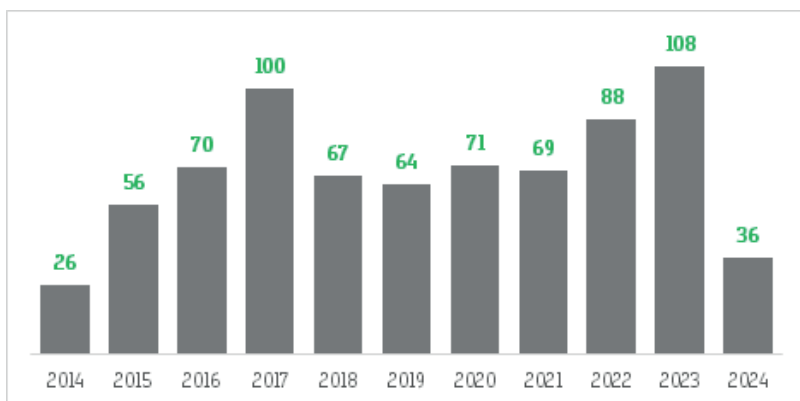
Fuente: Policía Nacional del Ecuador, 2023.

Elaboración: Propia.

Según los registros de la Policía Nacional en Ecuador al 2023 la tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes fue de 42,6; es decir, más de 37 puntos porcentuales por encima del 2022.

En cuanto a muertes de mujeres (femicidios), el 2023 también fue el año con mayores registros en los últimos 10 años, alcanzando un total de 108 muertes. El gráfico 2 muestra la evolución de los femicidios en el país entre el 2014 e inicios del 2024.

### Gráfico 2: Femicidios en Ecuador 2014-2024.



Fuente: Fiscalía General del Estado, 2024.  
 Elaboración: Propia.

A su vez, como se observa en la tabla 1, la cantidad de droga movilizada para tráfico internacional y que fue incautada por la Policía Nacional aumenta cada año pasando de 41.749 kg en el 2019 a 172.787 kg en el 2023.

### Tabla 1: Tráfico internacional de drogas Ecuador 2019-2023.

Año	Cantidad (kilogramos)	Principales destinos
2019	41.749,03	España, Estados Unidos, México, Chile, Países Bajos, Australia y Bélgica
2020	87.466,83	España, Estados Unidos, México, Países Bajos, Hong Kong, Bélgica, Chile, Inglaterra, Francia, Alemania, Reino Unido y Tailandia
2021	155.316,88	España, Estados Unidos, Países Bajos, México, Australia, Reino Unido, Bélgica, Canadá, Chile, Hong Kong, Francia, Tailandia y Guatemala
2022	169.609	España, Estados Unidos, Países Bajos, Bélgica, Reino Unido, Australia, Hong Kong, Alemania, Italia, México y Francia
2023	172.787,10	España, Estados Unidos, Alemania, Portugal, Países Bajos, Italia, México, Chile, Reino Unido y Bélgica

Fuente: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2024.  
 Elaboración: Propia.

De manera paralela se tiene el incremento en la aparición y reconocimiento de grupos criminales organizados en el Ecuador, este problema pasa de ser un problema puntual que se tenía en dos o tres provincias del país a convertirse hoy por hoy en uno de los principales problemas a nivel nacional. Es tal la magnitud de los crímenes de diversa índole causados por estos grupos delincuenciales, que en enero de 2024 el presidente Daniel Noboa firma el Decreto Ejecutivo No.111 declarando como ORGANIZACIONES TERRORISTAS a los grupos autodenominados: Águilas, ÁguilasKiller, Ak47, Caballeros Oscuros, ChoneKiller, Choneros, Corvicheros, Cuartel de las Feas, Cubanos, Fatales, Gánster, Kater Piler, Lagartos, Latin Kings, Lobos, Los p.27, Los Tiburones, Mafía 18, Mafía Trébol, Patrones, R7, Tiguerones (Presidencia de la República del Ecuador, 2024) por haber sido gestores de delitos como: el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio, el asalto a TC Televisión, motines y muertes en centros penitenciarios, entre otros.

Con este panorama cada vez más asfixiante, el accionar de la fuerza pública como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en un contexto en el que el país enfrenta además una grave crisis financiera se vio fuertemente limitado, razón por la que; de la mano de varias medidas económicas urgentes para solventar el estado de conflicto armado interno, la necesidad de que otros actores como los gobiernos locales provinciales, municipales y parroquiales, intervengan se volvió preponderante para alcanzar soluciones efectivas.

Como se ha mencionado previamente, la inseguridad se ha convertido en un problema de alcance nacional; sin embargo, la situación varía considerablemente a nivel cantonal o provincial. Por ejemplo, en 2023, Santo Domingo registró una tasa de homicidios de 25,36; Portoviejo, de 76,48; Guayaquil, de 84,29, lo que la posiciona como la octava ciudad más violenta del mundo; Durán, con una tasa de 145,43, superó la tasa de Colima en México, catalogada como la ciudad más peligrosa del mundo. Machala presentó una tasa de 78,02 homicidios por cada 100.000 habitantes. Asimismo, Los Ríos se convirtió en la provincia más violenta del país en relación con su población total. Por ejemplo, Pueblo Viejo (en Los Ríos), con 161 crímenes y una población de 9.646 habitantes, registró una tasa de homicidios astronómica de 1.669 casos, casi 12 veces más alta que la de Durán" (Primicias, 2023).

Por otro lado, ciudades como Cuenca o Ambato, que en 2023 registraron tasas de homicidios de 3,69 y 5,12 por cada 100.000 habitantes respectivamente, se ubicaron por debajo del promedio nacional. Esto demuestra que la inseguridad no se mantiene en los mismos niveles en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta esta premisa, algunos gobiernos locales como el Municipio de Guayaquil o la Prefectura de Manabí que cuentan con los mayores índices de inseguridad en el país, han desarrollado sus propios Planes de Seguridad y Convivencia Social Pacífica. Estos planes se han convertido en instrumentos de política pública local que les permiten implementar acciones directas, precisas y coordinadas para abordar este conflicto en el marco de sus competencias, reduciendo la dependencia que tienen los gobiernos provinciales y municipales de las entidades del Ejecutivo desconcentrado y sobre todo, considerando la realidad y dinámica de sus territorios.

En relación con esto, el Plan Integral para la Paz, la Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil 2024-2030 (Alcaldía Ciudadana de Guayaquil, 2024) ofrece un análisis completo de la situación de la violencia, delitos y problemas de convivencia

social en el cantón. Además, presenta un diagnóstico de las instituciones competentes en materia de seguridad, establece una serie de ejes estratégicos y enfoques para abordar la violencia y la inseguridad en Guayaquil, identifica intervenciones específicas (programas y proyectos a ejecutar) y define indicadores para medir y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Estos programas se relacionan con ejes como gobernanza, participación ciudadana, fortalecimiento de capacidades deportivas, educativas, culturales y sociales, prevención y erradicación de la violencia de género, apoyo a emprendedores, acceso a servicios básicos en zonas prioritarias, creación de sitios seguros, desarrollo tecnológico y formulación de normativa local en materia de seguridad.

Por otro lado, la Prefectura de Manabí, en su Plan de Convivencia Ciudadana y Prevención de la Violencia Provincial de Manabí (Prefectura de Manabí, 2022), realiza un análisis de la situación de la seguridad y la realidad socioeconómica de la provincia, establece líneas estratégicas de acción, define programas y proyectos para abordar la inseguridad desde las competencias provinciales y enmarca el monitoreo y seguimiento de estas intervenciones como parte del accionar del Observatorio de Seguridad Humana de Manabí. Las estrategias estructuradas en este plan incluyen acciones integrales educativas, culturales y deportivas, promoción de la salud integral y preventiva, fomento de emprendimientos inclusivos dirigidos a grupos prioritarios, promoción de eventos turísticos, culturales, artísticos, patrimoniales y memoriales, asistencia y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género, fortalecimiento de la seguridad a través de la instalación de cámaras de videovigilancia y convenios con el ECU 911, entre otras.

Es evidente que tanto a nivel municipal como provincial, las respectivas administraciones definen en sus planes abordar la inseguridad desde múltiples perspectivas, con un enfoque preventivo más que reactivo. Esto implica



intervenciones en áreas como salud, desarrollo económico, desarrollo social y ayuda humanitaria, además de considerar acciones específicas bajo las cuales ejecutar las alianzas y sinergias necesarias para abordar todo lo relacionado específicamente con la seguridad y vigilancia.

Mientras gobiernos locales como los ya citados llevan cierto camino recorrido en cuanto a la seguridad ciudadana y convivencia social como parte de su accionar, en otros territorios como por ejemplo Imbabura que al 2023 registró 23 homicidios intencionales (mientras a nivel nacional se presentaron 6.530) según registros del Ministerio del Interior, el fenómeno de la inseguridad y violencia está empezando a convertirse en un problema social. A decir de la población “delitos graves como extorsiones, secuestros, grupos armados, que hace cuatro o cinco años no se presentaban en la provincia, actualmente se dan en la mayoría de los cantones” (Gobierno Provincial de Imbabura, 2023). Al respecto, la Prefectura de Imbabura si bien aún no cuenta con un Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica que defina cuál será su política pública, ha ejecutado varias acciones a través de mecanismos de articulación para fortalecer el accionar de la Policía Nacional en la provincia.

### Reflexiones para el debate

Las competencias del gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en materia de seguridad son componentes de alto análisis en la lucha contra la violencia, delincuencia organizada, narcotráfico y demás elementos que conforman la crisis de seguridad actual; pues en este aspecto vale preguntarse ¿a quién o quiénes les corresponde actuar? (Dávila, 2023)

Sabiendo que en Ecuador se cuenta con un marco normativo bastante específico en cuanto a la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica que regula la intervención de los organismos nacionales y uno no tan preciso para los gobiernos locales y, considerando que la realidad del país demanda hoy por hoy que cada uno de los actores públicos, privados o comunitarios desde su espacio trabaje por tener un entorno seguro y libre de violencia,

para responder a la pregunta sobre cuál es el rol de los gobiernos locales en este tema debemos partir de que la seguridad ciudadana es una necesidad sentida y una responsabilidad compartida.

Con esto totalmente claro, a pesar de que el marco normativo no es específico en cuanto a las acciones que puede o no ejecutar un gobierno local, la realidad del territorio es el mayor justificativo que las administraciones locales tienen para implementar acciones que permitan paliar los efectos que la inseguridad y la violencia generan y, sobre todo coadyuven a frenar la constante crecida de este fenómeno social.

De manera complementaria se presentan otras dudas, ¿La intervención realizada desde el Gobierno Nacional y sus entidades como parte de la declaratoria de conflicto armado en el país fue suficiente?, ¿estas intervenciones focalizadas en los territorios con mayores índices de violencia lograron erradicar el problema o solo ocasionaron que se traslade de un lugar a otro en el país? Al paso al que vamos, en un futuro las inversiones en armamento, logística, preparación de personal militar y policial, superará con creces las inversiones realizadas en educación, salud y desarrollo integral. ¿Están nuestras instituciones preparadas para afrontar este problema en el largo plazo? Me atrevería a asegurar que no, no estamos preparados como país para enfrentar por mucho más tiempo esta situación.

Dado que la inseguridad y la violencia son el resultado de un proceso estructural de deterioro económico y social, estas problemáticas representan únicamente la punta del iceberg de una serie de problemas más amplios. Estos incluyen la falta de acceso a la educación, deficiencias en los servicios de salud, altos índices de pobreza y la carencia de servicios básicos y sociales. Si bien trabajar en el combate contra los grupos armados, mejorar el sistema penitenciario y depurar el sistema judicial son aspectos importantes, representan solo una faceta de la solución.

Es imperativo complementar estas medidas con la mejora integral del entorno social, económico y productivo que es donde los gobiernos locales pueden intervenir directamente.

Ahora bien, si cada institución nacional o local ejecuta acciones en función únicamente de sus competencias siempre habrá aspectos que se queden sin atender, por tanto la articulación permanente, la coordinación, la corresponsabilidad será siempre un mecanismo efectivo cuando se trata de afrontar problemas sustanciales como la inseguridad. Por esto, espacios como los consejos provinciales o cantonales de seguridad ciudadana, los observatorios, las mesas interinstitucionales deben rebasar la lógica individualista bajo la cual suele ejecutarse la política pública para avanzar a un modelo de gestión en el cual las acciones realizadas generen beneficios integrales y los actores responsables de estas acciones trabajen bajo una misma prioridad, el bienestar de todos.

Con el afán de aportar al debate otro tema fundamental a analizar es la efectividad del marco normativo, se cuenta con una serie de instrumentos legales de diversos niveles que pretenden regular el accionar de las instituciones pero que resultan ineficientes cuando de plantear espacios de articulación multinivel se trata. Además, contar con tantos instrumentos, genera incertidumbre y falta de claridad ya que llegan incluso a plantear temas contrapuestos con otras regulaciones. Podría ser interesante en este punto, que las entidades rectoras a nivel nacional en conjunto con los gremios de los gobiernos locales (CONGOPE, AME y CONAGOPARE) en procesos participativos revisen exhaustivamente este tan referido marco normativo para ajustarlo a una realidad tan cambiante.

### Conclusiones

- La atención de un problema tan grave y de tanta magnitud como la inseguridad social y la violencia no puede estar estrictamente limitada a las competencias que cada institución ostenta.
- A pesar de que el marco legal queda insuficiente para generar una atención eficiente en temas de seguridad y violencia, el respeto al ordenamiento jurídico es un mandato en todas las insti-

-tuciones que conforman la función pública en cualquier nivel. Por lo que la actualización de dicho marco normativo es una necesidad.

- Ya que el combate a los grupos armados, a la delincuencia común, a los delitos transnacionales, al narcotráfico, al tráfico ilegal de armas y demás demanda de una cantidad exorbitante de recursos no solo económicos sino operativos este debe seguir siendo potestad del gobierno nacional.

- Al momento en Ecuador ya se cuenta con varios gobiernos locales trabajando en generar e implementar políticas públicas en el marco de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica precisamente en los territorios (provincias o ciudades) con mayores índices de inseguridad. Es necesario que los demás gobiernos provinciales, municipales o parroquiales generen también sus propias políticas; es decir, que cuenten con instrumentos y mecanismos que les permitan focalizar la inversión destinada a estos temas de manera eficiente y sustentada.

- Se comprende que disponer de estos instrumentos no constituye la solución al problema. Sin embargo, hacer de la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica una prioridad para cada administración a largo plazo promoverá que este tema sea abordado en diversos ámbitos, tanto institucionales como comunitarios, y por diferentes actores. Esto, a su vez, abrirá opciones para encontrar soluciones.

- En muchos gobiernos locales debido a la limitación operativa de personal y de recursos que tienen, trabajar en estos temas se vuelve una carga. Por esto es necesario entender primero la lógica de la inseguridad y violencia en cada territorio y desde la realidad de la institución que lo administra.

Con esto y para cerrar, el rol de los gobiernos locales está en atender los factores relacionados con la inseguridad y la violencia, está en prestar servicios de calidad, en generar fuentes de empleo, en fomentar el desarrollo económico y productivo rural, en procurar sociedades más resilientes, en generar espacios diversos, integradores, no discriminatorios, en acompañar y fortalecer las capacidades locales, etc.

## Referencias

Alcaldía Ciudadana de Guayaquil. (2024). Plan Integral para la Paz, la Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil 2024-2030. Guayaquil.

Dávila, P. (2023). Importancia del Rol Preventivo en Materia de Seguridad Ciudadana, como competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. *Ciencia Latina Revisat Científica Multidisciplinar*, 4902-4915.

Gobierno Provincial de Imbabura. (2023). Talleres de Construcción Participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Imbabura 2023-2027.

Organización de las Naciones Unidas. (2014). Sinopsis: Seguridad Ciudadana. Obtenido de <https://www.undp.org/es/publicaciones/sinopsis-seguridad-ciudadana>

Prefectura de Manabí. (2022). En Plan de Convivencia Ciudadana y Prevención de la Violencia (pág. 31). Portoviejo.

Presidencia de la República del Ecuador. (9 de enero de 2024). Obtenido de [https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto\\_Ejecutivo\\_No.\\_111\\_20240009145200\\_20240009145207.pdf](https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto_Ejecutivo_No._111_20240009145200_20240009145207.pdf)

Primicias. (2023). Primicias, periodismo comprometido. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ciudades-violentas-mundo-guayaquil-duran-machala-portoviejo>

Statista. (2024). Statista. Obtenido de <https://es.statista.com/estadisticas/1402384/tasa-de-homicidios-ecuador/#statisticContainer>

*Autor: Diego Aguirre Andrade*  
**Fundación Investoria**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014) define a la seguridad ciudadana como un bien público e implica la salvaguarda de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento. No trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población.

La seguridad ciudadana es considerada como un derecho humano, pues el Estado debe proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción de las injerencias arbitrarias de otros ciudadanos o de funcionarios públicos (Cartagena s.f., 8). En efecto, la seguridad ciudadana supone una situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos y libertades (Cartagena s.f., 9).

Si bien la política de seguridad ciudadana es una política que tiene alcance nacional, su diseño es más notorio a nivel local. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los hacedores de políticas locales lideran las formas de diseño de las políticas locales referentes a la seguridad ciudadana.

El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) (2020) establece que las funciones de los GAD corresponden a la coordinación con la policía nacional y otros actores locales el diseño de políticas y la elaboración de planes de seguridad ciudadana con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos, respetando en efecto, las competencias de cada ente público.

En estricto caso de los municipios, el COOTAD (2020) sostiene que una de las funciones de los municipios es de crear y coordinar los “consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la (...)

seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre (...) seguridad y convivencia ciudadana” (art. 54). Aunque no es competencia exclusiva de los municipios encargarse de la seguridad ciudadana en el cantón, la legislación sí les permite coordinar con otras instituciones de alcance nacional y actores no estatales para la creación de políticas y planes estratégicos, así como la creación de instancias locales para garantizar la seguridad ciudadana.

Como ejemplo, los municipios crean instancias administrativas para llevar a cabo sus objetivos con respecto a la seguridad ciudadana, los cuales son secretarías de seguridad, observatorios ciudadanos municipales, empresas públicas municipales de seguridad y convivencia ciudadana, creación de consejos consultivos para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, entre otros. En suma, existen actores no estatales como organizaciones no gubernamentales, academia o comités ciudadanos que contribuyen al diseño de políticas.

Los municipios, al ser gobiernos locales sujetos al escrutinio público, también se encuentran obligados a rendir cuentas y crear espacios de participación democrática entre todos los actores desde la esfera pública hasta la privada. En este sentido, los municipios adoptan el modelo de gobierno abierto para establecer mecanismos de gobernanza colaborativa entre todos los actores de la sociedad para impulsar una mayor transparencia, rendición y participación en los cantones. Pese a que esta obligación está consolidada en la legislación y la constitución, existen municipios más abiertos que otros.

Municipios Abiertos Ecuador refleja que, en 2023, el indicador global de gobierno abierto a nivel municipal es de 24,90% de cumplimiento de los 4 pilares de gobierno abierto. Estos pilares son: transparencia, participación, integridad e innovación. El cumplimiento de estos pilares también son variables:

Transparencia – 17,75%  
Participación – 41,27%  
Integridad – 38,03%  
Innovación – 2,55%

El pilar participación es que el registra mayor cumplimiento, mientras que la innovación es la que menor desempeño ha obtenido en la puntuación de los 221 municipios. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) identificó que en las Unidades Técnicas Regionales (UTR)<sup>1</sup> existe variabilidad de cumplimiento de los pilares de gobierno abierto.

Las UTR se encuentran distribuidas por provincia de la siguiente forma:

**UTR1:** Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos  
**UTR2:** Pichincha, Napo y Orellana.  
**UTR3:** Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza.  
**UTR4:** Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.  
**UTR5:** Galápagos, Santa Elena, Guayas, Los Ríos y Bolívar.  
**UTR6:** Azuay, Cañar y Morona Santiago.  
**UTR7:** El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

En las UTR se encuentran contemplados los 221 municipios distribuidos a lo largo del territorio nacional. En ese sentido, llama la atención el alto cumplimiento en algunos pilares y el bajo cumplimiento en otros, como lo señala la tabla 1.

**Tabla 1. Cumplimiento municipal de los 4 pilares de gobierno abierto en 2023.**

	Transparencia (%)	Participación (%)	Integridad (%)	Innovación (%)
<b>UTR1</b>	16.6	40.7	43,5	5,3
<b>UTR2</b>	23.5	45.8	45,1	5,8
<b>UTR3</b>	17.9	65.3	46,6	4,6
<b>UTR4</b>	17.5	57.6	22,6	1,6
<b>UTR5</b>	18.6	26.2	41,1	0,7
<b>UTR6</b>	14.1	40.0	27,9	2,6
<b>UTR7</b>	17,7	29.1	39,0	0

Fuente: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (2023)

Es llamativo observar que en la UTR2 donde se encuentran municipios como el Municipio de Quito que tiene un mayor cumplimiento en transparencia, pero un menor porcentaje en participación e integridad. Asimismo, se observa que en la UTR3 donde se encuentran municipios como el Municipio de Riobamba, registran un alto porcentaje de participación, pero menor en transparencia. El caso más interesante, quizá, radica en el UTR5 donde se encuentra el Municipio de Guayaquil, el cual refleja que existe un

ínfimo porcentaje de participación y de innovación. En general, todos los municipios registran una puntuación poco representativa en el pilar de innovación.

Si bien existen municipios como el de Quito, Cuenca o Riobamba que llevan adelante sus propios planes de acción de gobierno local, se evidencia que pueden continuar mejorando su gestión a través de la implementación de mecanismos y políticas internas que eleven su puntuación.

1. De acuerdo con la AME: “son agrupaciones de los GAD municipales por provincia y región, de acuerdo a las definiciones de la Asociación de Municipalidades del Ecuador” (2023, 4).

En efecto, el establecimiento de mayores espacios de participación para la gobernanza de la política de seguridad ciudadana, el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la generación de mecanismos que innoven la gestión pública, pueden contribuir a mejorar las políticas de seguridad ciudadana de cada cantón.

Un caso internacional radica en el diseño del Programa de Gobierno Abierto para la Prevención de la Violencia (PGAPV) del Instituto Republicano Internacional (IRI) que, mediante la creación espacios colaborativos, el uso de la tecnología cívica y las activaciones comunitarias busca fomentar la transparencia, participación ciudadana, y rendición de cuentas en las iniciativas de prevención de la violencia de los estados de Coahuila y Nuevo León (IRI 2017).

Los espacios colaborativos buscan fortalecer la colaboración entre funcionarios mexicanos de todos los niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil (OSC), universidades, iniciativa privada y ciudadanos en general. La tecnología cívica permitiría catalogar, transparentar e incentivar la participación ciudadana en programas de prevención de la violencia desarrollados por gobiernos locales. Finalmente, las activaciones comunitarias buscan llegar de manera directa a la ciudadanía de los estados de Coahuila y Nuevo León para difundir el modelo de Gobierno Abierto y convocar a la participación de los ciudadanos en temas de prevención de la violencia (IRI 2017).

En conclusión, si bien existen municipios más abiertos que otros, todos ellos presentan oportunidades de mejora para la optimización de la innovación, participación, transparencia e integridad. A medida que los municipios adopten y mejoren su gestión pública a través del gobierno abierto, será posible diseñar mejores políticas públicas de seguridad ciudadana, con modelos de gobernanza participativa entre los ciudadanos, quienes son los beneficiarios de la política y del GAD quien es el implementador. Todo aque

llo, por supuesto, enmarcado en las competencias establecidas en la normativa y en la constitución.

## Referencias

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2023). Diseño de estrategias e instrumentos que faciliten la implementación de Gobierno Abierto y fortalecer la transparencia en la gestión pública. <https://drive.google.com/file/d/16oip6n-1levxn2B1FYtEcVoSkbjSV8RP0/view>

Cartagena, Ilda. (S.f.) Seguridad ciudadana un derecho humano. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>

Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). 19 de octubre de 2010. Registro Oficial Suplemento 303. <https://www.azuay.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIALCOOTAD.pdf>

Instituto Republicano Internacional. (2017). Gobierno Abierto y Participación Ciudadana: Antídotos para la Corrupción. <https://www.iri.org/news/gobierno-abierto-y-participacion-ciudadana-antidotos-para-la-corrupcion/>

Municipios Abiertos Ecuador. (s.f.) ¿Cuál es el estado del Gobierno Abierto a nivel municipal? <https://municipiosabiertos.ec/municipios-abiertos/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Sinopsis: Seguridad Ciudadana. <https://www.undp.org/es/publicaciones/sinopsis-seguridad-ciudadana>

*Autor: Guido Moncayo - Vives*

**PhD. en Administración Pública y Especialista en el Área de Transparencia y Acceso a la Información en la DPE**

### Introducción

Ecuador experimenta desde hace algunos años elevados niveles de violencia e inseguridad. Las masacres en las cárceles, los constantes asesinatos en diversas provincias del país, robos y secuestros, son solo la punta del iceberg que muestra el estado de deterioro que como sociedad experimentamos. Si bien el actual gobierno ha tomado acciones contundentes contra los grupos de delincuencia organizada, el narcotráfico y los terroristas, la cultura de violencia y corrupción en la que estamos inmersos como sociedad ha llegado a techos históricos, y no hay acción gubernamental, por más bien intencionada que sea, que pueda trabajar sola en la búsqueda del cambio de comportamiento violento por uno de paz y civismo. Se trata de un ejercicio colectivo, ciudadano y corresponsable, en el que todos y todas debemos arrimar el hombro, se trata de construir una cultura ciudadana de paz.

El poder lograr bienestar y desarrollo se encuentra estrechamente ligado a vivir en paz y a garantizar el ejercicio de los derechos humanos para todas las personas. La paz no es solamente la ausencia de conflicto armado, es también la "ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el desarrollo económico y social" (Arango, 2007, p. 15). Es por esto que como sociedad, pero especialmente como individuos, estamos en la capacidad y tenemos también la responsabilidad de poner un granito de arena para lograr la paz, siendo tolerantes al conducir, al esperar nuestro turno, al ceder el paso a alguien que lo necesite, a brindar ayuda a una persona no vidente en la calle, a un niño o una anciana, al mostrar alegría, esperanza, positividad y amistad.

En este sentido, este artículo trata de presentar una forma innovadora de fomentar seguridad, de llamar a la paz en medio de la violencia, a cocrear entre todas estrategias basadas en las ciencias del comportamiento que permitan fomentar lo que por

muchos años se ha denominado como cultura de paz y cultura ciudadana. Para promover la paz, son necesarias acciones contundentes desde el Estado, pero no son suficientes. Se requiere, especialmente, de un cambio de mentalidad de todas las personas, que no naturalice la violencia como forma de vida, sino que "se reconozca la importancia de la paz y no violencia y se creen las condiciones de confianza, legitimación, respeto y armonía de todo ser humano consigo mismo y con los demás" (Cornelio, 2019, p. 10).

Este documento arranca con la definición de la cultura de paz, luego de las políticas públicas, pasando por una breve descripción de las ciencias del comportamiento y como estas sirven de instrumentalización para lograr, a partir del reconocimiento de los sesgos y herramientas, construir como sociedad una cultura ciudadana de paz. Finalmente, revisaremos la experiencia colombiana de la cultura ciudadana de Mockus y algunas conclusiones y recomendaciones para el Ecuador.

### Desarrollo

En la Declaración sobre una Cultura de Paz, expedida por la Organización de las Naciones Unidas (1999), se define a la cultura de paz como un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados, entre otras cosas, en el respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

Aquí quiero llamar la atención a la estrecha relación que existe entre la paz, los comportamientos y la cultura (Cornelio, 2019). Esto es así porque la paz no la logran los extraterrestres o seres alejados de este mundo, la paz la logramos personas de carne y hueso, con debilidades, frustraciones, complejos, temores, pero también con capacidades como la resiliencia, la reciprocidad, la amabilidad y la empatía, factores fundamentales para unir los tres primeros términos

mencionados y fomentar una cultura de paz basada en cambios de comportamiento y de conducta. La cultura de paz la hacemos en la calle, en el parque, en el centro comercial, en la escuela, en el trabajo, en nuestro día a día, a través de la tolerancia y la convivencia pacífica (Reyes, Bustillos, & Aguirre, 2022), promoviendo cada persona, de forma corresponsable y sinérgica, comportamientos pacíficos, resolviendo cualquier diferencia de forma serena, a través de la empatía y la amabilidad (Ángeles, 2019).

Para lograr esto, si bien se trata de un ejercicio de corresponsabilidad entre todos los actores de la sociedad, el Estado tiene el reto de dar ese muy necesario primer paso, a través de la definición de políticas públicas. Las políticas públicas son la principal forma de materialización de la gestión pública. Las políticas públicas surgen generalmente como espacios de conciliación de intereses, motivaciones particulares y los conflictos que podrían germinar de la confrontación de estas inclinaciones individuales hacia el conseguir satisfacción personal en menoscabo de la colectiva.

En esta misma línea, las políticas públicas “son la herramienta principal de un actor político para prescribir o alterar el comportamiento de agentes y ciudadanos” (Kuehnhanss, 2019, p. 15). Las políticas públicas pueden empezar constituyéndose en un conjunto de herramientas de índole económico y social, pero que intrínsecamente se encuentran articuladas a “la producción de la cultura, los hábitos culturales y la simbología social, determinantes en la aparición de un nuevo perfil de la estructura social” (Boneti, 2017, p. 42).

Esta estructura social se fundamenta tanto en comportamientos formales como informales (Medellín, 2004), siendo estos últimos aquellos más espontáneos y móviles pero que, a la larga y con el pasar del tiempo, consolidan la estructura cultural formal de las sociedades. Se entiende entonces que trabajar las políticas públicas con un enfoque conductual, generalmente se trata de una tarea de largo plazo y cuyo impacto se podrá percibir luego de algún tiempo, pero con

resultados sostenibles al tratarse de cambios en la conducta y la cultura de la sociedad.

La definición de políticas públicas con enfoque conductual se fundamenta en los sesgos y herramientas que moldean el comportamiento humano, tanto de forma individual, como colectiva. Daniel Kahneman, primer premio nobel de economía (2002) no economista, era sicólogo, fue laureado principalmente por sus hallazgos respecto a los sistemas 1 y 2 (automático y reflexivo) bajo los cuales las personas tomamos decisiones (Kahneman, 2018). El sistema 1 toma decisiones de forma rápida, sin esfuerzo y de forma casi involuntaria, mientras que el sistema 2 es lento, sigue normas, es deductivo y reflexiona bastante antes de tomar una decisión.

En esa misma línea, el también premio nobel de economía (2017) Richard Thaler, y su compañero de investigación Cass Sunstein, desarrollarían los conceptos de nudge o “pequeño empujón”, entendido como toda intervención que incida y afecte el comportamiento de las personas; y la arquitectura de las decisiones, que se trata de cómo los gestores públicos pueden intervenir en la organización del contexto en el cual las personas toman decisiones (Thaler & Sunstein, 2018). Es por esto que, en relación a la seguridad ciudadana y la cultura de paz, pensada como uno de los enfoques utilizados para alcanzarla, se puede visualizar una serie de sesgos y también de herramientas que las ciencias del comportamiento proveen.

Una de ellas son las normas sociales, definidas como “reglas que se sustentan en la expectativa de aprobación o desaprobación de otros que sí siguen las reglas, ya que las creencias en las que se basan son compartidas con estos” (Aycena, 2021, p. 14), y son importantes porque la cultura de paz debe normalizarse. Otro sesgo es el de la heurística de la disponibilidad, que nos dice que emitimos juicios en función de lo que conocemos y su probabilidad de ocurrencia (Martínez, Rojas, & Scartascini, 2020), por lo que, si tratamos de responder con un acto de paz ante alguna



agresión, de a poco vamos a cambiar los comportamientos agresivos antes normalizados.

Asimismo, las ciencias del comportamiento nos ofrecen algunas herramientas para abonar a construir la cultura ciudadana de paz. Entre ellas tenemos el encuadre o framing, que no es más que la forma como presentamos la información, tratando de priorizar lo positivo antes que lo negativo; los mecanismos de compromiso, que nos evita el caer en comportamientos violentos futuros; los recordatorios, que pueden ser utilizados para no olvidarnos los beneficios de mantener comportamientos pacíficos y tolerantes; la reciprocidad presentada como una norma social que puede ayudarnos a generar cadenas de amabilidad y con esto fomentar la cultura de paz; y, finalmente, herramientas como la gamificación y los microincentivos, que también nos facilitan este tipo de iniciativas.

### Reflexiones para el debate

Viví parte de mi adolescencia y juventud en Colombia, en la década de los noventa, y algo que marcó mi vida fue un alcalde en Bogotá, que se vestía regularmente de superhéroe y que recorría las calles capitalinas con tarjetas rojas y amarillas como únicas armas contra la cultura de la viveza criolla, la inseguridad y la falta de educación vial. Era Antanas Mockus, el filósofo matemático que implementó lo que él llamó la cultura ciudadana, que inspiró al movimiento de las cebras en La Paz – Bolivia, los mimos en Ciudad de México y otras intervenciones en Latinoamérica, donde el cambio de comportamiento individual y colectivo como fuente de bienestar social ha sido su principal fortaleza.

Bajo la mirada mockusiana, el Estado asumió un rol principalmente pedagógico en vez de uno de seguridad, con el propósito de instar al cambio de una cultura de violencia e inseguridad, por una de paz, seguridad y convivencia basada en la confianza mutua. Algo que marcó la retina de quienes experimentamos este movimiento, fue ver convertidos a los políticos tradicionales en

pedagogos y maestros de cívica, no desde el discurso, sino desde el ejemplo, en su actuar en la calle, en el día a día (Hunt, 2015).

Colombia se caracterizó por vivir en un ambiente de violencia constante, especialmente en la segunda y tercera ciudad en importancia y población, como eran Medellín y Cali respectivamente, donde además se encontraban los principales carteles de la droga, dejando relativamente al margen a la capital. Sin embargo, a finales de la década de los ochenta, la violencia empezó a tocar fibras sensibles de las élites políticas y capitalinas en general, convirtiendo al tema de la seguridad en eje central.

Mockus llega a la alcaldía de Bogotá en 1994 con la cultura ciudadana como bandera. Él la definió como la mezcla de costumbres, acciones y reglas compartidas como sociedad de forma elemental, que generan un sentimiento de pertenencia, facilita la convivencia y permiten inculcar los deberes y derechos de la ciudadanía. Al mismo tiempo, Mockus planteaba este postulado a partir de tres ejes: la ley, la moral y la cultura, afirmando que precisamente la violencia y la corrupción tenían cabida en la sociedad debido a la disociación de estos tres elementos que, a su juicio, son los que condicionan el comportamiento de las personas. Este enfoque ayudó a que las tasas de homicidios descendieran de 80 por cada cien mil habitantes, a menos de la mitad en cuatro años. (Hunt, 2015).

De esta forma, el Estado reconfiguró el problema de la inseguridad y la violencia como un problema que debe ser atendido de forma corresponsable también por la sociedad civil, la academia e inclusive el sector privado, motivando a las personas a renunciar a la cultura de la violencia y a adquirir una cultura de paz, de cordialidad y de comportamiento cívico. Luego de prácticamente tres décadas, la cultura ciudadana sigue vigente, pensada como un enfoque de política pública que se basa en la auto y mutua regulación donde la ciudadanía es ejercida, yendo más allá de las multas, las leyes o el castigo, sino enfocando los esfuerzos principalmente en el

fomento de las normas sociales o reglas informales, pero, adicionalmente, busca comprender e implementar acciones a partir de los sesgos y las herramientas de las ciencias del comportamiento, conscientes de que es más efectivo promover una transformación cultural voluntaria y activa (Cultura Ciudadana, 2024).

## Conclusiones

La seguridad ciudadana no se logra únicamente a través del fortalecimiento de la mano dura contra la delincuencia. Es necesario construir entre todos una cultura de paz que se base en el abandono de la violencia como forma de vida y adopte, en un proceso de cambio comportamental individual y colectivo, a la convivencia pacífica y al civismo como lo natural.

Para lograr tener una cultura de paz, las ciencias del comportamiento brindan una serie de conocimientos acerca de los sesgos que debemos tomar en cuenta al momento de tomar decisiones, así como un compendio de instrumentos y metodologías para implementarlos.

El ejemplo de lo que Bogotá vivió desde la década de los noventa con la cultura ciudadana de Mockus, reduciendo drásticamente los niveles de violencia y homicidios a partir de la pedagogía, la moral, la cultura y la ley, puede constituirse en un referente para nuestro país.

## Referencias

Ángeles, A. (01 de enero de 2019). Ciencia para una cultura de paz.

Arango, V. (2007). Paz social y cultura de paz. Panamá: Ediciones Panamá Viejo.

Aycena, D. (2021). Economía y Normas Sociales: El presente y el futuro. Boletín de política económica. Política pública y economía del comportamiento, política de recursos naturales, política social. ESPOL, 14-20.

Boneti, L. (2017). Políticas públicas por dentro. Buenos Aires: CLACSO.

Cornelio, E. (2019). Bases fundamentales de la cultura de paz. Irene, Estudios de Paz y Conflictos, 9-26.

Cultura Ciudadana. (26 de 07 de 2024). ¿Qué es Cultura Ciudadana hoy en Bogotá? Obtenido de <https://culturaciudadana.gov.co/que-es-cultura-ciudadana>

Hunt, S. (2015). Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 52, 119-141.

IFIT. (2022). Banco de experiencias para la construcción de paz en México. Ciudad de México: IFIT.

Kahneman, D. (2018). Pensar rápido, pensar despacio. Buenos Aires: Penguin Random House.

Kuehnhanss, C. R. (2019). The challenges of behavioural insights for effective policy design. POLICY AND SOCIETY, VOL. 38, No. 1, 14-40.

Martínez, D., Rojas, A., & Scartascini, C. (2020). La economía del comportamiento puede ayudar a combatir el coronavirus. Washington: BID.

Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL.

ONU. (1999). Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. Nueva York: ONU.

Reyes, C., Bustillos, J., & Aguirre, A. (2022). El diálogo y articulación entre Estado y sociedad civil en la construcción de Cultura de Paz en Ecuador. Revista Institucional: Defensa y Justicia, 28-32.

Thaler, R., & Sunstein, C. (2018). Un pequeño empujón (nudge). Buenos Aires: Taurus.

*Autor: Alvaro Andrade Terán*  
**Fundación Investoria**

## Introducción

La Constitución de Ecuador subraya la importancia crucial de la participación ciudadana como piedra angular de la democracia. Reconoce que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de órganos del poder público y formas de participación directa establecidas en la ley fundamental. Estos derechos son fundamentales para fortalecer la democracia local al empoderar a los ciudadanos. Sin embargo, desafíos como la corrupción generalizada y la debilidad institucional, junto con niveles alarmantes de violencia en ciertas provincias, han exacerbado la desconfianza y el miedo hacia la participación cívica.

Ecuador cerró el año 2023 con más de 7.000 muertes violentas, siendo las provincias costeras como Guayas, Los Ríos y Esmeraldas las más afectadas (Ministerio del Interior, 2023). Aunque el gobierno afirma que la situación para 2024 es más positiva, no se puede desconocer que la violencia e inseguridad están presentes en la dinámica nacional. Además, aunque en comparación con el gobierno y legislatura anterior, existen mejores niveles de aceptación, el país aún experimenta una profunda desconfianza, extendida también en los gobiernos locales, donde pocos lograron la reelección en las últimas seccionales y pocas figuras gozan de alta aceptación.

Ante este panorama desafiante, es crucial revitalizar la relación entre gobierno y población, reconstruir el tejido social y mejorar la influencia ciudadana en la toma de decisiones y el control institucional a todos los niveles. La Constitución demanda la creación de instancias de participación que incluyan a autoridades electas, representantes del régimen dependiente y la sociedad civil, organizadas eficazmente para desarrollar políticas, mejorar la inversión pública, definir agendas de desarrollo y promover la transparencia y el control social.

El marco legal ecuatoriano, en particular la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece herramientas robustas para ejercer estos derechos, promoviendo la democracia directa, la participación local y la gestión pública participativa. Estas instancias fortalecen la gobernanza democrática y transparente a nivel local y nacional. Además, la participación ciudadana va más allá de los mecanismos formales, incluyendo la capacidad histórica de la ciudadanía para organizarse y movilizarse por iniciativa propia, aunque un marco normativo claro potencia su impacto.

En este contexto, la participación ciudadana emerge como un elemento crucial para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces que respondan a las necesidades y aspiraciones de la sociedad ecuatoriana. Por lo tanto, es necesario que se promueva la participación para procesos más democráticos y decisiones inclusivas, facilitando la colaboración y el intercambio de experiencias para activar iniciativas ciudadanas y generar políticas públicas, especialmente en temas como la seguridad ciudadana que requieren la participación comprometida de todos los sectores sociales.

## Desarrollo

La inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos asegura que las políticas públicas reflejen de mejor manera las necesidades y aspiraciones de la comunidad, fortaleciendo su legitimidad y eficiencia. En el ámbito de la seguridad ciudadana, la participación es crucial para hacer frente a los problemas que las personas experimentan diariamente. Esto convierte a la ciudadanía en un actor clave de la gestión territorial, haciendo que las políticas sean más efectivas. La participación puede verse reflejada en varios aspectos, desde la gestión de la información, organización social hasta la incidencia en políticas públicas e interacción directa con las autoridades.

Por su parte, los gobiernos deben promover activamente la participación ciudadana, creando incentivos y un entorno que motive a la ciudadanía a involucrarse, con una gestión abierta y orientada a resultados. Ecuador cuenta con un marco normativo de participación ciudadana y el control social robusto, sin embargo, para fortalecer la democracia y garantizar una representación efectiva de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales es necesario que el marco normativo se aplique y que la confianza en las instituciones se fortalezca.

### **Marco normativo de la participación ciudadana**

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su Artículo 1, enfatiza la relevancia de la participación ciudadana como un componente esencial de la democracia. Reconoce que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce mediante órganos del poder público y formas de participación directa establecidas en la Constitución. Este marco normativo promueve la participación activa de la sociedad en asuntos públicos como un derecho fundamental, y posiciona la participación como un pilar central de la democracia y la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional.

La participación como derecho fundamental es crucial para empoderar a la ciudadanía y fortalecer la democracia local. La Constitución también define los derechos, deberes y responsabilidades de las personas, incluyendo cómo denunciar la corrupción y participar en la vida política y cívica de manera honesta y transparente.

El control social, también respaldado por la Constitución, permite a la ciudadanía supervisar y fiscalizar las instituciones y autoridades públicas, identificando irregularidades y promoviendo la transparencia. En Ecuador, la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana proporcionan un marco sólido que facilita la participación activa de las personas en la gestión pública y en el control de las autoridades.

Artículos clave de la Constitución, como el 61 y el 91, detallan los derechos de la ciudadanía a par-

-ticipar en asuntos públicos, presentar proyectos, ser consultada y fiscalizar el poder público. Además, la Función de Transparencia y Control Social se encarga de promover el control de las entidades públicas y privadas que desarrollan actividades de interés público, fomentando la participación ciudadana y combatiendo la corrupción.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana complementa este marco constitucional al establecer mecanismos específicos para que las personas participen activamente en la vida democrática. Esta ley promueve la participación a nivel local y nacional, permitiendo a la ciudadanía involucrarse en la planificación, gestión y control de políticas públicas. Incluye herramientas de democracia directa, participación local y gestión pública, como iniciativas populares, referendos, asambleas locales, presupuestos participativos y veedurías.

### **Democracia Directa**

En Ecuador, la democracia directa permite a la ciudadanía participar activamente en el proceso legislativo a través de varios mecanismos.

- La Iniciativa Popular Normativa permite a los ciudadanos proponer la creación, modificación o derogación de leyes mediante la recolección de firmas. Esta herramienta asegura que temas de interés colectivo sean considerados por las autoridades, fortaleciendo la participación directa en el proceso legislativo.
- El Referéndum es un proceso mediante el cual los ciudadanos votan directamente sobre temas específicos como leyes o enmiendas constitucionales. Este mecanismo es usado para decisiones trascendentales que requieren la aprobación o rechazo directo de la población.
- La Consulta Popular es similar al referéndum, pero puede abordar asuntos más amplios o menos vinculantes. Permite a los ciudadanos expresar su opinión sobre temas de interés nacional o local, contribuyendo a la legitimidad de las decisiones gubernamentales.

- La Revocatoria del Mandato ofrece a la ciudadanía la posibilidad de destituir anticipadamente a una autoridad electa si no están satisfechos con su desempeño. A través de una votación, se decide si la autoridad continuará en su cargo o si se convocarán nuevas elecciones.

### **Participación en la Gestión Pública**

- Las Asambleas Ciudadanas Locales son espacios donde las personas de una comunidad se reúnen para discutir y tomar decisiones sobre asuntos locales. Fomentan la participación directa en temas como infraestructura y servicios públicos, promoviendo el diálogo y la colaboración con las autoridades.

- Las Instancias de Participación Ciudadana se establecen en todos los niveles de gobierno para involucrar a la ciudadanía en la elaboración de planes y políticas locales. Estas instancias buscan mejorar la calidad de la inversión pública y fortalecer la democracia a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

- Los Consejos Locales de Planificación se encargan de formular planes de desarrollo y políticas locales, asegurando que las prioridades de la población sean consideradas en el diseño de políticas públicas. Estos consejos deben contar con al menos un 30% de representantes ciudadanos.

- Los Presupuestos Participativos permiten a la ciudadanía decidir sobre la asignación de fondos públicos. A través de reuniones con autoridades, los ciudadanos identifican necesidades prioritarias y proponen proyectos, promoviendo la transparencia y la corresponsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

### **Participación Ciudadana para la Seguridad Ciudadana**

La participación ciudadana es crucial para promover la seguridad y fortalecer la prevención del delito. La colaboración entre ciudadanía, gobiernos y fuerzas del orden contribuye a abordar problemas de seguridad de manera integral y efectiva para generar redes de articulación y

colaboración, fortalecer el tejido social, promover la convivencia pacífica y participar en el diseño de estrategias de seguridad.

La participación ciudadana también facilita el diseño e implementación de estrategias de seguridad adaptadas a las necesidades locales. La colaboración entre la comunidad y las autoridades locales ayuda a desarrollar programas de prevención y sensibilización, mejorando la percepción de seguridad y promoviendo una cultura de responsabilidad.

Los gobiernos locales tienen un rol crucial en promover la participación ciudadana. Al estar más cerca de la población, deben trabajar para recuperar la confianza y motivar la participación a través de la transparencia en la gestión pública. La transparencia no solo fomenta la confianza y facilita la rendición de cuentas, sino que también ayuda a prevenir la corrupción y mejora la eficiencia gubernamental. En el contexto de la seguridad ciudadana, la transparencia es fundamental para asegurar decisiones sin corrupción y con resultados concretos.

La gobernanza multiactor es clave para una gestión local eficaz, al involucrar a diversos actores como la sociedad civil, la academia y el sector privado, mejorando así la calidad de las decisiones y evitando conflictos. El compromiso con el gobierno abierto es esencial para combatir la corrupción y promover la transparencia, permitiendo un modelo colaborativo. Además, garantizar el acceso a mecanismos de participación ciudadana y fomentar la innovación a través de plataformas y competencias es fundamental para el éxito de las iniciativas de seguridad y desarrollo local.

La participación activa de la sociedad civil es fundamental para el desarrollo de comunidades seguras y prósperas, especialmente en el ámbito de la seguridad humana. Este proceso se articula en varios niveles, comenzando con la concientización personal, que forma la base para una participación efectiva. A través de la educación en resolución de conflictos, empatía y comunicación asertiva, cada individuo puede contribuir a

a la construcción de un entorno seguro y armonioso. Las acciones cotidianas, como la buena vecindad y la participación en programas locales de seguridad, también juegan un papel crucial en este nivel inicial.

En niveles más avanzados, la participación se expande a la colaboración comunitaria y el liderazgo. Las iniciativas comunitarias, como las mingas y los grupos de apoyo local, fortalecen el tejido social y mejoran la convivencia. Además, la colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, el sector público y privado es esencial para abordar problemas de seguridad de manera estructurada.

Así también, el desarrollo de liderazgo y la participación en política local permiten a los ciudadanos influir en la formulación de políticas públicas, asegurando que sus necesidades y propuestas sean consideradas en la toma de decisiones. La institucionalización de mecanismos de participación y la promoción de estos procesos son claves para garantizar la efectividad y sostenibilidad de las acciones de seguridad y desarrollo comunitario.

### Recomendaciones y conclusiones

La participación ciudadana desempeña un papel crucial en la promoción de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. Además de incluirse en la toma de decisiones, esta participación se extiende a la colaboración en la implementación y evaluación de políticas. Este enfoque proactivo asegura una representación genuina y fortalece las capacidades de la ciudadanía, lo que a su vez contribuye a la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas. La seguridad ciudadana ofrece diversas oportunidades para la participación, desde la organización comunitaria básica hasta la incidencia en la política pública, permitiendo que la ciudadanía se involucre activamente en la creación de entornos seguros y armoniosos.

A pesar de contar con un marco normativo sólido en Ecuador, la participación ciudadana enfrenta desafíos significativos, como la falta de confianza en las instituciones, la inestabilidad gubernamental y las crisis económica y social actuales,

exacerbadas por la violencia e inseguridad. Estos problemas han debilitado la participación de la ciudadanía en los mecanismos de toma de decisiones, subrayando la necesidad de encontrar alternativas para reconstruir la confianza entre gobiernos y ciudadanos, fomentar la corresponsabilidad territorial y utilizar la participación como una herramienta para construir comunidades resilientes y pacíficas.

Para lograr una participación efectiva, los gobiernos locales deben adoptar estrategias clave, como asegurar la transparencia en la gestión pública, promover la gobernanza multiactor, garantizar el acceso a mecanismos de participación y fomentar la innovación ciudadana. Estas acciones no solo mejoran la calidad de las decisiones y la cohesión social, sino que también fortalecen la participación ciudadana en la construcción de comunidades más seguras y resilientes.

### Referencias

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito.

Ministerio del Interior. (2023). Estadística de Homicidios intencionales. Quito



# Seguridad ciudadana en Ecuador

La revista **Análisis Coyuntural** es un documento de generación y difusión de conocimiento de la Fundación Investoria que invita a representantes de los diferentes sectores de la esfera pública a participar con su análisis sobre temas de coyuntura en Ecuador y la región. Los artículos presentados en esta revista son documentos cortos que invitan al debate y reflexión.

[www.investoria.org](http://www.investoria.org)



@InvestoriaEc