

MINISTERIO DEL INTERIOR



EL  
GOBIERNO  
DE TODOS



# Plan Nacional

de **Seguridad Ciudadana**  
y Convivencia Social Pacífica  
**2019-2030**



**PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA  
Y CONVIVENCIA SOCIAL PACÍFICA  
2019 – 2030**

Dra. María Paula Romo Rodríguez  
**Ministra del Interior**

General (sp) Patricio Giovanni Pazmiño Castillo  
**Viceministro del Interior**

Mgs. Andrés Fernando De la Vega Grunauer  
**Asesor en Gobernanza para la Seguridad Ciudadana**

Mgs. Xavier Alberto Vítores Sánchez  
**Subsecretario de Evaluación y Estudios**

Tnte. Coronel (sp) Guido Patricio Núñez Torres  
**Director de Estudios de Seguridad**

Dra. Jeanneth Alexandra Yépez Montúfar  
**Asesora de Políticas Públicas**

Eduardo Raúl Balbi  
**Asesor Metodológico, Método Prospectivo MEYEP**

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Mgs. Diana Patricia Angulo Balanta  
Psc. Alexandra Paola Jácome Salazar  
Psc. Norma Ximena Escobar Torres  
Cbos. Daysi Solanda Granja Pila  
Cbos. Erika Fernanda López Mora  
Cbos. Richard Milton Carvajal Salazar  
Cbos. Diego Ricardo Maldonado Pillajo  
Mgs. Michael Daniel Revelo Arellano  
Dra. Andrea Carolina Aguirre Sánchez

Con el apoyo de:

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**  
Cooperación técnica ATN/OC-15124Y

Revisión y recomendaciones de:

**ONU MUJERES**  
**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

**Plan Nacional**  
de **Seguridad Ciudadana**  
y Convivencia Social Pacífica  
**2019-2030**



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	17
-------------------	----

### CAPÍTULO I

<b>FORMULACIÓN CONCEPTUAL Y ENFOQUES DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL PACÍFICA.....</b>	<b>25</b>
<b>A. Paradigmas de seguridad en el contexto institucional ecuatoriano.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad: Territorialidades, pueblos, nacionalidades y grupos étnicos.....</b>	<b>35</b>
<b>1.1 La Costa Pacífica del Ecuador: Relaciones interétnicas, pluralismo jurídico y Policía Comunitaria.....</b>	<b>38</b>
<b>1.2. Amazonía ecuatoriana: La percepción de los actores en territorios en conflicto.....</b>	<b>40</b>
<b>1.3. El paradigma Andino de la administración de justicia.....</b>	<b>42</b>
<b>1.4 Líneas sinérgicas del enfoque de plurinacionalidad para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como Política Pública.....</b>	<b>43</b>
<b>2. Enfoque de género.....</b>	<b>45</b>
<b>2.1 Espacios para la incorporación del enfoque de género en la seguridad.....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.1. Resistencia y resiliencia de las mujeres en las prácticas comunitarias.....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.2 Diversidad de los géneros.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1.3 Importancia del enfoque de género en la educación.....</b>	<b>59</b>
<b>2.1.4 El papel de las mujeres a nivel institucional.....</b>	<b>61</b>
<b>2.1.5 Continuum de los tipos de violencia.....</b>	<b>64</b>
<b>2.1.6 Mujeres privadas de la libertad.....</b>	<b>72</b>
<b>2.2 Líneas sinérgicas del enfoque de género para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como Política Pública.....</b>	<b>76</b>
<b>3 Enfoque intergeneracional .....</b>	<b>80</b>
<b>3.1 Antecedentes normativos e institucionales.....</b>	<b>80</b>
<b>3.1.1 Institucionalidad estatal e Igualdad Intergeneracional.....</b>	<b>82</b>
<b>3.2 Fenómenos multicausales de la violencia en los diversos grupos etarios.....</b>	<b>86</b>
<b>3.2.1 La violencia hacia niños y niñas.....</b>	<b>86</b>
<b>3.2.2 La juventud y los fenómenos delictivos.....</b>	<b>89</b>
<b>3.2.3 Los adultos mayores, entre la sabiduría y el abandono.....</b>	<b>91</b>
<b>3.3 Líneas sinérgicas del enfoque intergeneracional para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como política pública.....</b>	<b>95</b>
<b>4 Enfoque de discapacidades.....</b>	<b>96</b>
<b>4.1 Antecedentes normativos e institucionales.....</b>	<b>96</b>
<b>4.2 Ecuador y el modelo social de la discapacidad.....</b>	<b>104</b>
<b>4.3 Principales vulnerabilidades asociadas a la discapacidad.....</b>	<b>108</b>
<b>4.4 Líneas sinérgicas del enfoque de discapacidades para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como Política Pública.....</b>	<b>109</b>
<b>5. Enfoque de movilidad humana.....</b>	<b>110</b>
<b>5.1 Antecedentes normativos e institucionales.....</b>	<b>112</b>
<b>5.1.1 Avances y limitaciones en torno a la garantía del derecho a la libre movilidad.....</b>	<b>113</b>
<b>5.2 Movilidad Humana en el Ecuador.....</b>	<b>116</b>
<b>5.2.1. Emigración desde y hacia Ecuador.....</b>	<b>117</b>
<b>5.2.2. Inmigración.....</b>	<b>118</b>
<b>5.2.2.1 Inmigración colombiana en Ecuador.....</b>	<b>119</b>
<b>5.2.2.2 Inmigración venezolana en Ecuador.....</b>	<b>119</b>
<b>5.2.3 Flujos de migración interna.....</b>	<b>121</b>
<b>5.3 Líneas sinérgicas del enfoque de movilidad humana para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como Política Pública... </b>	<b>122</b>

## CAPÍTULO II

### DIAGNÓSTICO DE SEGUIMIENTO DE LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA VIOLENCIA EN ECUADOR.....129

6.1 Diagnóstico cuantitativo de la multidimensionalidad de la violencia.....	132
6.1.1 Violencia.....	132
6.1.2 Homicidios intencionales.....	135
6.1.3 Tentativas de homicidio intencional.....	140
6.1.4 Femicidios.....	141
6.1.5 Lesiones.....	145
6.2 Delitos contra la libertad personal.....	147
6.2.1 Secuestro.....	147
6.3 Delitos contra la propiedad.....	149
6.3.1 Robo a personas.....	149
6.3.2 Robo a domicilios.....	150
6.3.3 Robo a unidades económicas.....	150
6.3.4 Robo de carros.....	151
6.3.5 Robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos.....	152
6.3.6 Robo de motos.....	153
6.3.7 Robo en ejes viales o carreteras.....	153
6.4 Delitos de integridad sexual y reproductiva.....	154
6.4.1 Maltrato físico, psicológico o institucional a niñas, niños y adolescentes.....	155
6.4.2 Abuso sexual a niñas, niños y adolescentes.....	156
6.4.3 Violaciones a niñas, niños y adolescentes.....	156
6.5 Delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.....	157
6.6 Delincuencia Organizada Transnacional.....	160
6.6.1 Corrupción.....	163
6.6.2 Contrabando.....	171
6.6.3 Tráfico de drogas.....	174
6.6.4 Contrabando de armas y explosivos.....	183
6.6.5 Tráfico de hidrocarburos.....	184
6.6.6 Trata de personas.....	189
6.6.7 Tráfico ilícito de migrantes.....	192
6.6.8 Tráfico de flora y fauna.....	194
6.7 Estadísticas de personas desaparecidas en Ecuador.....	198
6.8 Proceso de Participación Ciudadana: Análisis de los principales factores de inseguridad desde la dimensión subjetiva.....	201
6.8.1 Percepción de inseguridad.....	201
6.8.2 Principales factores de inseguridad desde la dimensión subjetiva.....	207
6.8.2.1 El fenómeno socioeconómico de las drogas como un problema de inseguridad.....	208
6.8.2.2 La Cibercriminalidad.....	214
6.8.2.3 La rehabilitación social en Ecuador.....	217
6.8.2.3.1 Caracterización de la población aprehendida y el sistema penitenciario.....	220

## CAPÍTULO III

### IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL PACÍFICA, COMO POLÍTICA PÚBLICA.....229

7.1 Enfoque Metodológico.....	230
7.1.1 Análisis Morfológico.....	231
7.1.2 Análisis y consolidación de variables.....	232
7.1.3 Proceso de participación de actores sociales e institucionales.....	235
7.2 Matriz de aplicación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica como Política Pública.....	237
7.2.1 Alcance.....	240
7.2.2 Metas prospectivas.....	240
7.2.3 Objetivos estratégicos.....	241
7.2.4 Problemáticas identificadas a ser resueltas a través del PSCCP 2019- 2030.....	256
7.2.5 Escenario de buen desempeño de las variables.....	256
7.2.6 Transversalización de enfoques: interculturalidad, género, intergeneracional, discapacidades, movilidad humana.....	256
7.2.7 Sinergias con el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida.....	257
7.2.8 Sinergias con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.....	257
7.2.9 Acciones Especializadas.....	257
7.2.10 Indicadores de seguimiento y evaluación del objetivo.....	257
7.2.11 Red Institucional de Apoyo.....	257

## CAPÍTULO IV

### PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL ESCENARIO APUESTA DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL PACÍFICA.....263

8.1 Escenarios Intermedios.....	263
8.1.1 Escenario 1 al 2022: Capacidades del Estado para la Seguridad Ciudadana.....	264
8.1.2 Escenario 2 al 2026: Capital Social para la Seguridad Ciudadana.....	264
8.2 Construcción de Rutas Estratégicas.....	265

SIGLAS.....	270
BIBLIOGRAFÍA.....	271





## CONSTRUYAMOS JUNTOS EL ECUADOR SEGURO QUE TODOS DESEAMOS

Consolidar una sociedad segura y pacífica es el desafío constante para toda colectividad. Reconocer a la seguridad ciudadana como un bien público, demanda una construcción producto del esfuerzo conjunto entre todos los actores de la sociedad.

Por ello, es hora de aplicar un modelo de gestión que comprenda nuevas relaciones entre el gobierno, los gobiernos autónomos, policías, fiscales, jueces, academia, empresa privada, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. Solo así podremos construir la sociedad segura y de convivencia armónica, que todos anhelamos para nuestras familias.

La seguridad ciudadana es uno de los bienes públicos más preciados, porque nos permite ejercer derechos y libertades para vivir en un entorno seguro, pacífico y de confianza.

La seguridad ciudadana es más que la mera lucha contra los delitos. Abarca también ámbitos como la prevención de la violencia, la cohesión de la comunidad, la resolución de conflictos, la eficiencia del sistema de justicia, la efectividad de la rehabilitación social, entre otros.

La violencia es una de las principales preocupaciones de la población, y por ello demanda una respuesta integral: políticas de prevención, control del delito, reparación integral de los daños a las víctimas, y reinserción de las personas privadas de su libertad una vez rehabilitadas. Y, por supuesto, incluye el involucramiento de todos los actores de la sociedad, sean públicos o privados. Todos, sin excepción.

Bajo estas premisas, tras un proceso participativo y plural, entregamos al país el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030”. Una guía que nos convoca a participar activamente en la consolidación de un país más seguro, la mejor base para continuar en la senda del desarrollo que iniciamos en mayo de 2017.

El Plan contiene nueve objetivos estratégicos, está alineado con la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas 2030, y también con nuestro Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida”.

El involucramiento, la participación activa y el compromiso de todos, nos permitirá hacer posible el Ecuador seguro, fraterno y humano que todos deseamos hoy... y en el futuro.

***Lenín Moreno Garcés***

Presidente Constitucional del Ecuador



**PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA  
Y CONVIVENCIA SOCIAL PACÍFICA  
PARA LA REPÚBLICA DEL ECUADOR  
2019 – 2030**

## Introducción

### ¿Por qué un plan para la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica?

*Una sociedad podrá enfrentar su propia violencia en la medida en que permita a sus integrantes una construcción plena de su ciudadanía (Campos, 2010, p. 94).*

Ecuador ha disminuido de forma considerable los niveles de delincuencia en los últimos años, aspecto reflejado en indicadores como el de homicidios intencionales<sup>1</sup>, situándose, en el año 2017, como el segundo país con la menor tasa de homicidios de América Latina<sup>2</sup>. Estos logros son importantes y alentadores, pero no son suficientes, pues alcanzar una vida libre de todo tipo de violencia debe constituir siempre un tema de primer orden para la sociedad ecuatoriana, en el que todas y todos los ciudadanos somos actores clave.

Gran parte de las violencias que subsisten en nuestro país encuentran sus causas en aspectos culturales y estructurales, que deben ser comprendidos y abordados de forma integral. El origen de estas violencias está estrechamente ligado con la discriminación, la falta de educación, la falta de oportunidades, la pobreza, el desempleo, la inequidad, la exclusión social, entre otros factores que generan condiciones que fomentan la violencia en nuestro entorno social. Estos elementos facilitadores de la violencia se constituyen al mismo tiempo en factores de vulnerabilidad para nuestra sociedad.

Por otra parte, la globalización ha traído consigo la dinamización de las amenazas tradicionales y el desarrollo de

<sup>1</sup> Las cifras oficiales de seguridad ciudadana pueden ser visualizadas por medio del portal <http://cifras.ministeriodelinterior.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>

<sup>2</sup> Las cifras de homicidios pueden ser visualizadas por medio del portal <https://homicide.igarape.org.br>

nuevas amenazas a la seguridad humana; estas son realidades que generan miedo e interrumpen la paz de nuestra colectividad ciudadana. Entre estas amenazas destacan la delincuencia organizada transnacional; las diferentes economías criminales, el tráfico de drogas, la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; la movilidad humana riesgosa; la afectación a la naturaleza; las conflictividades sociopolíticas; la vulneración de la información, entre otras.

En este contexto, la violencia estructural y cultural, y las nuevas amenazas a la seguridad humana constituyen desafíos potentes e impostergables que justifican la creación de una política integral a la que en adelante llamaremos *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica (PSCCP)*, un instrumento que busca fortalecer el tejido social y convocar y cohesionar los esfuerzos articulados de todos los actores y actrices estatales y no estatales para consolidar de forma sostenible una sociedad segura y pacífica.

No hay duda de que las y los ciudadanos y sus diversas formas de organización son el principal medio y fin de este Plan, cuyo empoderamiento, participación y apropiación son vitales para la sostenibilidad de los impactos a alcanzar para consolidar una sociedad más segura y de paz para todas y todos.

Contribuir sustancialmente al desarrollo humano es uno de los propósitos fundamentales de este Plan, concibiendo a la seguridad ciudadana como uno de sus pilares fundamentales, pues facilita la convivencia armónica, el crecimiento económico, el emprendimiento, y por ende el desarrollo colectivo.

### **¿Qué es entonces el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica?**

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica constituye una política pública integral que tiene como objetivo central desarrollar la *seguridad ciudadana* como un proceso de gobernanza para la construcción de derechos antes que como una restricción de los mismos, a

través de la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia; una justicia accesible, ágil y eficaz; una educación que promueva la convivencia pacífica; el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social; y, unas capacidades fortalecidas para anticipar, identificar y neutralizar riesgos y amenazas, actuales o futuras, que afecten la seguridad humana.

Este Plan, fundamentado sobre la base de los derechos humanos, entiende las diferentes necesidades de las personas en virtud de su género, condición etaria, plurinacionalidad, y la propia singularidad territorial, con la finalidad de desarrollar oportunidades y soluciones para las problemáticas focales que enfrenta la diversa y compleja sociedad ecuatoriana. Por ello, con este instrumento de política pública se busca identificar las vulnerabilidades que inciden en las diferentes realidades del Ecuador y que están asociadas a las problemáticas de seguridad ciudadana, buscando un alcance nacional en los objetivos estratégicos, pero con conocimiento específico de la realidad de cada territorio para su implementación.

En este sentido, el Plan busca generar los mecanismos de convivencia que aporten a consolidar una paz construida sobre la base de las relaciones sociales, políticas y económicas que permitan el ejercicio pleno de los derechos de todas las y los ciudadanos, pueblos y nacionalidades, sin discriminación alguna.

Adicionalmente, este Plan aborda la dinamización constante de las amenazas a la seguridad ciudadana, como el crimen organizado transnacional (tráfico de drogas y armas, contrabando, trata de personas, minería ilegal), y la incursión reciente de actos terroristas vinculados principalmente al narcotráfico, mediante el diseño de una política pública integral de seguridad, que comprende las diversas causas y dimensiones de estas amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad ciudadana.

## ¿Qué contiene el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica?

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica se desarrolla en cuatro partes que consisten en: una revisión histórica y contextual de la seguridad ciudadana en el Ecuador y de los enfoques de igualdad; un diagnóstico del estado situacional de la violencia y delincuencia en el país; una descripción de la fase de implementación del Plan, con sus objetivos, acciones especializadas e indicadores; y una metodología de seguimiento y evaluación del Plan.

El presente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica constituye un instrumento de política pública pionero en nuestro país, no solo por tratarse del primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana desarrollado en el Ecuador, sino también por transversalizar en el diseño de sus objetivos y estrategias los enfoques de género, interculturalidad, intergeneracional, discapacidades, y movilidad humana, además de estar plenamente alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2017), específicamente al objetivo 1 del Eje 1 y los objetivos 7, 8 y 9 del Eje 3<sup>3</sup> así como también a los objetivos 3, 10, 11 y, especialmente 5 y 16<sup>4</sup> de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas (NU, 2016a). En otras palabras, este Plan está comprometido con el desarrollo humano, sostenible, integral y global.

## ¿Cómo se desarrolló este Plan?

La participación directa de la ciudadanía a través de sus líderes comunitarios, académicos y sectores de sociedad civil, junto a los miembros de nuestra Policía y de los equipos del Ministerio de Interior, ha sido vital para construir el Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica que responda de forma directa a las necesidades y a las aspiraciones de las y los ecuatorianos.

<sup>3</sup> Eje 1: Derechos para todos durante toda una vida; Eje 3: Más Sociedad, mejor Estado.

<sup>4</sup> Los objetivos 5 y 16 brindan importantes herramientas ancladas a los propósitos de este Plan, enmarcados en la prevención y atención a las causas estructurales de las diferentes formas de violencias -principalmente la violencia de género- y el fortalecimiento de capacidades para contar con instituciones eficientes, transparentes y con respuestas de calidad para atender las necesidades de protección de los ecuatorianos y ecuatorianas.

En una primera etapa se conformaron equipos de trabajo desde las diversas unidades del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, los cuales, mediante talleres de trabajo, pudieron identificar los principales problemas de seguridad en el país. En una segunda etapa se llevaron a cabo talleres para la retroalimentación ciudadana (líderes barriales, representantes de organizaciones sociales, académicos, entre otros) y de actores del sector público (representantes de Defensoría del Pueblo, Fiscalías Provinciales, Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura, entre otros) en las diferentes zonas del país. Como resultado de este proceso, se obtuvieron insumos para la inclusión de nuevas problemáticas y la reformulación de algunas, que sirvieron para diseñar, en una tercera etapa que implicó la elaboración de escenarios prospectivos, el conjunto de objetivos, acciones y medidas orientadas a resolver las problemáticas identificadas.

## Llamado a la acción colectiva

En sus manos ciudadana/o, servidor/a, Alcalde/sa, autoridad local o nacional, líder, lideresa, representante de una organización de la sociedad civil, fiscal, juez/a, policía, empresario, tiene un instrumento para la transformación, que desarrolla en su contenido una serie de herramientas que con su participación y compromiso van a permitir la consolidación de una sociedad más segura, pacífica, más fraterna, que pueda enfrentar los desafíos del presente y del futuro, y que haga posible el desarrollo sostenible para todas y todos.

*María Paula Romo*  
Ministra del Interior







### A. Paradigmas de Seguridad en el contexto institucional ecuatoriano

Durante el siglo XIX y XX, en el Ecuador y América Latina, las prácticas y políticas de seguridad se han edificado a partir del ejercicio de la soberanía y la razón de Estado, su supervivencia y protección como supuesto central y dirimente sobre el resto de la estructura social.

Desde esta perspectiva, los Estados en la región han asumido el ejercicio del monopolio sobre la violencia legítima, en nombre de la manutención de la paz y la defensa del territorio, como un ente capaz de dirimir sobre el derecho a la vida de su población, al amparo del “bien de todos” bajo un contrato tácito entre los habitantes de un territorio y el Estado, a favor del ejercicio de las instituciones de seguridad, con deferencia a los ejércitos, para aplicar las medidas que consideraran necesarias en miras de defender el estándar normativo y moral que se interprete como “común” (Weber, 2005; Kymlica, 2007).

Esta manera de comprender la seguridad nacional configuró como el ideal de la política pública de seguridad la protección del Estado y del territorio frente a una posible vulneración de la soberanía, en detrimento de las necesidades de los ciudadanos, que quedaron en un segundo plano. No obstante, los procesos de transformación social que se han gestado como consecuencia del desgaste sistémico de este modelo colocaron sobre el tapete la relevancia de los seres humanos y sus derechos universales como componente primordial para las prácticas de seguridad.

Dentro de esta dinámica, jugó un papel primordial la manera cómo se agudizó en la región —y en Ecuador—, en las últimas décadas, las problemáticas atinentes no solo a contextos puramente militares, sino más bien a los repertorios de acción del crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, la movilización humana compulsiva, la depresión económica provocadora de fenómenos como el hambre y la pobreza, el aumento de femicidios, entre otros problemas.

En el caso específico de Ecuador, las particularidades del país y su vinculación más directa con los problemas regionales de América Latina, determinaron por décadas que la razón de Estado y la defensa de las fronteras territoriales del sur, fueran el principal eje programático de las hojas de ruta enmarcadas en la Seguridad Nacional más ortodoxa.

A raíz de la firma de la paz con el Perú, el 27 de octubre de 1998, así como de la vigencia de la Constitución emitida en junio del mismo año, el paradigma de la Seguridad Nacional agota sus posibilidades políticas, económicas y pragmáticas para cubrir las necesidades de una población que, tras las grandes movilizaciones indígenas de la década de los noventa, emerge como pluricultural, multiétnica y territorialmente autónoma.

En este marco, conceptos como los de seguridad colectiva, seguridad común y seguridad con fines defensivos, entre otros (Ilustración 1), no lograron amalgamarse con estas nuevas realidades que aquejan a la región y al país, por seguir concibiendo la supervivencia del Estado frente a amenazas externas como el supuesto básico y fin último de las políticas de seguridad.

En términos generales, estas concepciones fueron incapaces de reconocer las nuevas amenazas, su interconexión y la forma cómo los factores de riesgo afectan a las mismas. Ese ascenso de la violencia “no tradicional”, derivada de la cotidianidad de las grandes urbes latinoamericanas y de la configuración social asociada a las problemáticas internas,

escapa al campo de acción de aquellas concepciones de seguridad enfocadas principalmente en causas externas.



**Ilustración 1.** Evolución de la Seguridad.

**Elaboración:** Equipo de Investigación de la Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente:** Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

Con un nuevo marco constitucional de corte garantista y una reorganización territorial que privilegia las autonomías como vías de retroalimentación de la gestión nacional, se volvió imprescindible el establecimiento de coherencias entre los nuevos contextos emergentes, la aparición de nuevos fenómenos sociales atinentes a las dinámicas de la violencia y sus múltiples causas, las respuestas en materia de política pública de seguridad que el Estado debe ofrecer para cubrir estas nuevas variables.

Es por ello que el Estado ecuatoriano se aboca, en primera instancia, al estudio y profundización del paradigma de la Seguridad Integral, a través del Plan de Seguridad Integral 2011-2013, cuyo propósito era enfrentar la multicausalidad

de la inseguridad desde un enfoque integral, participativo y transversal, diferenciándose del enfoque reactivo policial y de la visión militar orientada a defender la soberanía del Estado (PNSI, 2011). Este nuevo enfoque, a diferencia de los anteriores, se centró en el ser humano, buscando garantizarle paz, seguridad y bienestar social. Bajo dicha circunstancia, el Estado adoptó diversas concepciones de seguridad humana para la consecución de los mandatos establecidos en la Organización de las Naciones Unidas, que demandan la necesidad de “crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos” (Carta de las Naciones Unidas, 1945, art. 55).

Alkire (2003) citado por PNUD (2009, p. 30) menciona que “La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsible, de una forma congruente con su realización a largo plazo”. Esto significa crear políticas, sociales, ambientales, económicas, militares y culturales que en conjunto dan a las personas los componentes básicos de supervivencia.

Para la consecución de aquello la seguridad humana, así como la seguridad integral, colocan al individuo como el fin de las políticas públicas de seguridad en un escenario donde los Estados tienen que garantizar a su población los bienes y servicios básicos para la satisfacción de sus necesidades y su protección, a través del fortalecimiento de sus instituciones.

En este marco, la incorporación del precepto de seguridad humana como el parámetro conceptual que vincula el desarrollo endógeno de las personas, el fomento de sus capacidades y el respeto a sus libertades, permitió evidenciar en el país que la lucha contra la inseguridad de las personas demanda la generación de políticas sinérgicas a nivel gubernamental y con la sociedad civil; y demanda, además, la incorporación de los enfoques de derechos humanos para alcanzar la seguridad de las personas, lo que significa: encontrarse libre de temor y libre de necesidad (PNUD, 1994) a través de la protección y el empoderamiento.

Al tomar aquello como un paradigma, en los últimos años, las políticas de seguridad se concentraron en el fortalecimiento de las instituciones en las que se dieron avances en diversos ámbitos como:

- La creación en 2011 de la Comisión de Estadísticas de Seguridad con la participación de 13 instituciones tanto del ejecutivo como de las otras funciones del Estado, para la homologación de datos de seguridad a nivel nacional.
- El establecimiento en 2013, del Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral (CEASI), para el análisis y estudio de la violencia e inseguridad, lo que en la actualidad se desarrolla desde la Subsecretaría de Evaluación y Estudios del Ministerio del Interior.
- La definición de límites terrestres con Perú y la firma de un acuerdo de límites marítimos Ecuador-Colombia, mediante el cual se identifica el paralelo limítrofe entre los dos países.
- Ecuador transparentó sus gastos de defensa como una medida de confianza en el marco de la UNASUR.
- Para el combate contra la delincuencia, el crimen organizado y las actividades ilícitas, se creó por acuerdo ministerial el Centro de Coordinación Integrado de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el objetivo de ejecutar operaciones de alto impacto relacionadas con el combate y erradicación del narcotráfico, minería ilegal, delincuencia organizada, tráfico de combustibles y tráfico de armas.
- La policía comunitaria se consolida con el nuevo modelo desconcentrado y se acercan los servicios de seguridad al ciudadano a través de 320 Unidades de Policía Comunitaria (UPC).
- En el 2013 nace el nuevo Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.





justicia social y desarrollo humano; ambiente y gestión de riesgos; y ciencia y tecnología, tuvieron su correlato en las responsabilidades y competencias del Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretaría Nacional de Inteligencia, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Secretaría Técnica del Plan Ecuador y la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. El enfoque integral también destacó el involucramiento de nuevos actores, como el sector privado y la comunidad, para garantizar el seguimiento y control social del cumplimiento de las políticas de seguridad e implementación de estrategias de prevención.

Sin dejar de lado el alcance institucional que supone el paradigma de la Seguridad Integral, el Ministerio del Interior asume las competencias y responsabilidades para liderar la política pública representada en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Reglamento, 2010, art. 52). En tal virtud, el Ministerio del Interior encamina sus esfuerzos hacia una verdadera incorporación del enfoque de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación, para alcanzar la seguridad de las personas frente a la existencia de los factores estructurales que provocan las múltiples situaciones y formas de violencia en el contexto del país.

En este punto, en comparación con la seguridad humana e integral, la seguridad ciudadana, que es el eje de este documento, toma al enfoque de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación para profundizar la efectiva gobernabilidad de las instituciones en conjunción con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para fomentar la interacción con los ciudadanos y la legitimidad institucional.

En este sentido, la seguridad ciudadana llega a ser una herramienta estratégica que indaga cómo la violencia, los delitos y las amenazas, objetivas y subjetivas, contra la vida

e integridad personal responden a una estructura sistémica naturalizada, multicausal y multidimensional que afecta el diario convivir de las personas y su desarrollo interno.

Para la seguridad ciudadana los factores 'objetivos' - es decir, el incremento real de la violencia y la delincuencia (victimización) y sus impactos - actúan en combinación con elementos 'subjetivos' - es decir, aquellos relacionados con las percepciones y el temor - confluyendo en un solo marco, a través del cual no solo se analiza la violencia con carácter delictual, sino también aquella que se expresa cotidianamente en la sociedad, dificultando la convivencia social pacífica, como la demostración de la intolerancia y los prejuicios.

Desde este punto de vista, la *seguridad ciudadana* es una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad individual de cada persona. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010, 2013a) menciona que "La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna" (PNUD, 2013b, p. 5). En este sentido, busca fomentar el fortalecimiento y la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos, la integridad física, psicológica, sexual y material de las personas.

En tal virtud, la seguridad ciudadana demanda ser el resultado de una política de gobernanza que se encamine hacia una estrategia integral; que incluya la mejora de la calidad de vida de la población; la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia; una justicia accesible, ágil y eficaz; y, una educación que promueva la convivencia pacífica, el respeto a la ley, la tolerancia y la construcción de cohesión social. Ello implica concebir a esta seguridad ciudadana para la protección de derechos y, bajo ninguna circunstancia, para la limitación de aquellos (Torres 2007).

Esto se debe a que la seguridad ciudadana promueve la participación frente a intereses y objetivos disímiles en la toma de

decisiones sobre los asuntos públicos y asume el espacio público como un lugar de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales frente a la violencia naturalizada. El carácter democrático y participativo que defiende este tipo de seguridad se centra en el empoderamiento de las ciudadanías en sentido amplio, no sólo de las organizaciones de base asociativa, sino de cualquier persona, a través de la promoción de la gobernanza ciudadana y la sinergia interinstitucional que otorga mecanismos o dispositivos para la toma de decisiones vinculantes en los asuntos de interés general.

Sobre la base de esta construcción ciudadana, las violencias son una de las amenazas centrales a la convivencia social pacífica y la calidad de vida de la población en general. Entendiéndose la convivencia social pacífica como la aceptación de las diferencias, del pluralismo (identitario, político e ideológico), la tolerancia y el reconocimiento de derechos y deberes en el seno de una sociedad. Es decir, una forma de conocimiento e interrelación humana, que nos permite vivir en armonía en el marco de los valores democráticos y del Estado de Derecho, generando espacios de confianza y respeto de los derechos, deberes y responsabilidades establecidas (PNUD, 2007).

En este sentido, la incorporación de los enfoques de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación en esta política denota los diferentes tipos de vulnerabilidades que enfrentan las personas, especialmente las mujeres, niños, niñas y adolescentes, sometidos a todo tipo de violencia —física, psicológica, sexual, patrimonial— en diferentes ámbitos en los espacios públicos y sobretodo privados, como resultado de las relaciones de poder que se ejercen socialmente a partir de las estructuras jerárquicas que dominan, subordinan y producen brechas de desigualdad en virtud de los roles y estereotipos que les son socialmente conferidos a las personas. Como consecuencia, la seguridad ciudadana y todo lo que esta involucra debe permitir evidenciar cómo estas relaciones de poder que están presentes en las sociedades han naturalizado las violencias en contra de las personas, especialmente contra las mujeres.

Acogiendo los antecedentes institucionales mencionados, el Ministerio del Interior, como ente rector para la generación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, en alianza estratégica con la Policía Nacional del Ecuador, construye el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, política pública pionera en el país en esta materia, comprometida con la creación de redes interinstitucionales para su aplicación, así como con la incorporación de los enfoques de interculturalidad y plurinacionalidad, género, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana<sup>5</sup>.

### **1. Enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad: Territorialidades, pueblos, nacionalidades y grupos étnicos**

Este enfoque se deriva del reconocimiento de la interculturalidad y la plurinacionalidad como elementos constitutivos del Estado y se traduce en el reconocimiento de los derechos de todas las comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan el territorio ecuatoriano, así como en la validación de sus diferentes conocimientos y saberes. En el ámbito de la seguridad ciudadana y convivencia pacífica, este enfoque demanda comprender y crear canales para la implementación del pluralismo jurídico<sup>6</sup>, promoviendo la

<sup>5</sup> Para la elaboración de los enfoques del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, se utilizó una metodología de índole constructivista antes que positivista. Esto implicó la preferencia por los contenidos afines con las realidades institucionales y conceptuales asociadas a cada tema, antes que por la homologación de una sola estructura metodológica para la presentación de contenidos. La apuesta constructivista ha permitido también superar el hecho de que el Ecuador cuenta con una institucionalidad joven, que a través de sus Consejos para la Igualdad trabaja a favor de la construcción de las políticas públicas que le compete a cada uno, trazando líneas de base que hasta el momento no han podido establecer ejes unificados. Es por ello que para el enfoque de Plurinacionalidad e Interculturalidad, se haya optado por un barrido territorial que muestre las convergencias entre el pluralismo jurídico y la Seguridad Ciudadana. En el caso del enfoque de género, el abordaje de las diversidades se propone a partir de escenarios y contextos históricos y cualitativos, en razón de la pertinencia de estos ejes de análisis dentro de un Plan como éste. En el caso del enfoque intergeneracional, se hace énfasis en la multicausalidad de la violencia, por tratarse de una temática ya trabajada institucionalmente desde el interior de los organismos que ofrecen seguridad pública. Mientras que en el enfoque de discapacidad, se da un abordaje a las problemáticas atendidas por las instituciones estatales desde un ámbito social, dejando por sentado la necesidad de generar instrumentos que permitan abordar la multicausalidad de la violencia en este grupo de población, desde el ámbito de la seguridad ciudadana. De esta manera, la incorporación de los distintos enfoques que alimentan este Plan, cumplen con la finalidad de establecer puntos de partida coherentes con la apuesta pionera de contar con estrategias de seguridad comprometidas con la ciudadanía y su tejido social.

<sup>6</sup> “Esta plurinacionalidad e interculturalidad, reconocida en la Carta Magna de 2008, se vincula con la noción del pluralismo jurídico, permitiendo reconocer la existencia de tantos sistemas jurídicos como nacionalidades existan en el territorio ecuatoriano” (Díaz y Antúnez, 2017).

contextualización y reconocimiento de los diferentes modos de vida, costumbres y tradiciones para la construcción de una sociedad unida en la diversidad.

De igual manera, la aplicación del enfoque permite comprender las diversas dinámicas sociales, políticas y económicas de pueblos y nacionalidades y entender sus necesidades para saber cómo articular mecanismos de actuación efectivos que se ajusten a estas realidades. Para ello es primordial identificar a las personas que conforman una nacionalidad (pueblo indígena, afroecuatoriano o montubio) para así garantizar su protección, no discriminación y no revictimización.

Por todo ello, el ejercicio del pluralismo jurídico – práctica interdisciplinaria que canaliza y aterriza la interculturalidad y plurinacionalidad en materia de seguridad ciudadana - debe traducirse en la generación de servicios y medidas de protección con pertinencia cultural para ofrecer una atención adecuada a las necesidades específicas de las personas, pero también debe permitir el análisis de prácticas culturales proclives a la generación de delitos y violencia para evitar posibles casos de impunidad, principalmente en lo relacionado a violencia intrafamiliar y agresiones a las mujeres.

En el Ecuador, la Constitución de la República avala el derecho que tienen los pueblos y nacionalidades a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia social, y de generación y ejercicio de autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral” (Constitución de la República, Const., 2008, art. 57). Así mismo, se reconoce el derecho de los grupos indígenas y afrodescendientes a ejercer “funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y derecho propio” (Const., 2008, art. 171), siempre y cuando “no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos [...]” (Const., 2008, art. 171).

Si bien el desarrollo de una jurisprudencia específica en torno al pluralismo jurídico todavía se encuentra en proceso en el Ecuador, esto no le resta valor al reconocimiento constitucional realizado por el Estado con respecto a la existencia de distintas prácticas jurídicas, además de la oficial, lo que supone una relativización del monopolio de la fuerza jurídica, a favor de prácticas encaminadas hacia el respeto de las diferentes formas de pensamiento y organización que coexisten en un mismo territorio.

En este sentido, cabe destacar que el Ministerio del Interior es la Cartera de Estado más antigua dentro de la Función Ejecutiva, que cuenta con estructura y presencia en todo el país, a través de las Gobernaciones, Tenencias y Jefaturas Políticas; y que la Policía Nacional, como su aliada estratégica y operativa, cuenta con una estructura y presencia en todo el país a través de Zonas, Subzonas<sup>7</sup>, Circuitos y Subcircuitos, lo que proyecta a la estructura de seguridad ciudadana en todo el territorio nacional con una cercanía privilegiada a los fenómenos más capilares del tejido social relacionados con las dinámicas de conflictividad/convivencia social pacífica. En este sentido, las experiencias acumuladas por la institucionalidad ministerial y policial en cuanto a la convivencia con la pluralidad en torno a las formas de organización social generadas a partir de la diversidad étnica, han sido un insumo poco explotado y poco valorado desde el punto de vista de la transversalización de la plurinacionalidad en la construcción de políticas públicas.

Si bien el diagnóstico del tema debería abarcar a las quince nacionalidades y dieciocho pueblos a ellas adscritas, para el objetivo que nos ocupa ahora, mencionaremos tres estudios de caso, escogidos bajo los criterios de:

- a) Evidenciar prácticas de pluralismo jurídico en enclaves plurinacionales e interculturales diversos, territorializados en Costa, Sierra y Amazonía del Ecuador;

<sup>7</sup> Subzona: Son porciones de terreno dentro de las zonas. El Modelo de Gestión Desconcentrado de los Servicios de la Policía en Territorios considera dividir las provincias en Subzonas, obteniendo un total de 26 Subzonas en todo el país (una por cada provincia, DMQ y DMG).

b) Verificar las relaciones entre grupos que configuran la identidad de un territorio; y,

c) Comunicar la relevancia de los Tenientes Políticos y de los funcionarios que hacen cumplir la Ley (Policía Nacional), como parte del tejido social comunitario.

### **1.1 La Costa Pacífica del Ecuador: Relaciones interétnicas, pluralismo jurídico y Policía Comunitaria**

La Ley de la Nacionalidad Chachi, conocida por ellos simplemente como Ley Chachi, es uno de los sistemas de justicia tradicional más completos y complejos de la Selva Noroccidental del Ecuador. Basada en los principios de manutención de una compleja estructura de familia nuclear, en este grupo se considera el adulterio como la falta máxima, ya que según su manera de ejercer su derecho a habitar el territorio, la infidelidad entre parejas desestructuraría la densa relación mantenida con el bosque, como lugar dador de vida, profundamente vinculado a las prácticas económicas y de curación que les ofrecen sustento y salud.

Por otra parte, en vista de que otro de los puntales de la Ley Chachi es la prohibición de que las personas se casen con personas de otras etnias, la cercanía de las comunidades afroecuatorianas, que también habitan los territorios boscosos de la selva tropical del Norte de Esmeraldas, complejiza la conflictividad latente en torno a los linderos, la incursión de actividades mineras ilegales y la extracción maderera. En una zona en la que el bosque, el agua y la fauna son considerados sujetos políticos y no objetos (Yépez, 2011a), cruzar la línea que demarca la identidad chachi, permitiendo matrimonios interétnicos, es un tema de discusión contemporánea que todavía no se ha resuelto.

Estos canales que permiten el flujo de convergencias, respetando la existencia de las diferencias, se asientan visibles y objetivamente en el territorio. Las Juntas Parroquiales del Chocó Biogeográfico ecuatoriano desarrollan sus actividades

en medio de características medioambientales específicas, lo que transforma a los modificadores provenientes del exterior de este contexto territorial, en factores que afectan la política y las decisiones en torno a la economía y la organización social de los grupos asentados en esta zona.

A nivel jurídico, cada una de estas experiencias ha ido marcando límites con respecto a las necesidades de seguridad de los habitantes de las comunidades, quienes desde su perspectiva y vivencias historizadas, interpretan a la seguridad como espacio y convivencia en tranquilidad. Concedores de las instancias estatales y sus leyes, a través de los Tenientes Políticos, estos últimos se fueron transformando en aliados de este sistema de sentido plural, al tomar parte en los conflictos comunitarios, únicamente en aquellas circunstancias en que las mismas comunidades han determinado que el Estado puede y debe actuar con la finalidad de restablecer la percepción de justicia. Cabe resaltar que estas situaciones se suman a las dinámicas de la modernidad, que complejizan el catálogo de vulneraciones a los derechos de las personas, sus bienes y sus vidas.

Como se puede observar, la aplicación de un enfoque de pluralismo jurídico en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, implica la comprensión y aprovechamiento de las experiencias locales, mismas que, a través de las Tenencias Políticas, son ejecutadas por los miembros de la Policía Nacional asignados a estos territorios.

La participación de las autoridades locales y su cercanía con las comunidades es un importante factor modificador de las prácticas institucionales en las diversas territorialidades del Ecuador. Con la finalidad de alcanzar el objetivo de una "convivencia social pacífica", el presente Plan adopta el punto de vista de las ciudadanías diversas, comprometiéndose a afectar positivamente las realidades en las que busca ser aplicado.



## 1.2 Amazonía ecuatoriana: La percepción de los actores en territorios en conflicto.

La experiencia comunitaria en la Amazonía ecuatoriana propone contenidos para la seguridad vinculados a la justicia y a la buena marcha de la organización social, aterrizados en prácticas de pluralismo jurídico en las que los puntos de vista de los actores sociales son objetivamente conciliados a través de la restauración de la armonía en el territorio.

A pesar de que la Amazonía ha sido históricamente categorizada como un territorio de difícil acceso y de intensa conflictividad, el análisis etnográfico del manejo de las disputas a diversos niveles nos muestra una compleja distribución de las maneras en que las comunidades han logrado implementar sistemas de justicia para la reparación integral de la vulneración de sus derechos.

En los casos observados entre el pueblo kichwa de Pastaza, el achuar de la misma provincia y el shuar de Morona Santiago, se observa que la vinculación con las Tenencias Políticas y la Policía Nacional es mucho menor que lo verificado en la selva de la Costa Pacífica, lo que nos informa de una experiencia diferente en la consideración de la selva y sus seres, como sujetos políticos, a través de una perspectiva de enorme densidad simbólica y presencia histórica (Viveiros de Castro, 2015; Pacheco de Oliveira, 1998, 2011).

Otra diferencia importante con la selva de la Costa Pacífica es la influencia de las organizaciones de segundo y tercer grado, las cuales operativizan las sanciones comunitarias que los núcleos territoriales más pequeños no pueden resolver, sea por la gravedad o por la complejidad de la falta. De acuerdo a los estudios sobre el tema, la derivación de delitos a las instancias de Tenencias Políticas es mínimo o inexistente, en vista, por un lado, de las enormes distancias entre las comunidades indígenas amazónicas y las Tenencias, ubicadas generalmente en los poblados de corte más urbano, correspondientes a las cabeceras parroquiales; y, principalmente, por la eficacia de la red de justicia interna,

que inicia en los núcleos familiares, y continúa hacia las siguientes instancias.

Al igual que en la selva occidental, en el oriente las comunidades indígenas y afrodescendientes han visto una escalada importante de desequilibrios y casos de violencia vinculados a la explotación ilegal de recursos naturales, así como también el crecimiento de la influencia de nuevas tecnologías y medios de comunicación, relativizando el carácter de “remoto” que se otorga a estos poblados que, efectivamente, son todavía de muy difícil acceso si nos remitimos a los medios de transporte tradicionales, pero que al mismo tiempo mantienen redes de comunicación intensa con el país y el extranjero a través de páginas web y redes sociales vinculadas al activismo político de corte socioambiental y turístico.

Así mismo, la presencia de pueblos no contactados en lugares cercanos a la producción petrolera; la diversidad de fauna y flora; la multiplicidad de lenguas; el peso histórico de las misiones religiosas católicas y evangélicas; la colonización, entre otros fenómenos que han involucrado la presencia del Estado, complejizan profundamente los alcances de una política pública de seguridad ciudadana comprometida con la responsabilidad de abarcar las *ciudadanías* en el país.

En el Ecuador, aquello que se conceptualiza como la multicausalidad de la violencia, adopta modalidades firmemente ligadas a fenómenos sociales anclados en territorios que van adquiriendo una identidad propia, a la par que van creciendo y modelándose como sociedades complejas. Los poblados satélite, configurados en torno a la industria petrolera, son parte del paisaje de la región Amazónica del Ecuador que, por sus particularidades, han de ser atendidos dentro del Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica como escenarios pluriculturales.

La combinatoria de escenarios de conflictividad, complejiza los niveles de respuesta que se puede ofrecer,

desde una estrategia comprometida con la prevención. En este sentido, el presente Plan se nutre de las experiencias institucionales en campo, comprometidas con el impulso de modalidades alternativas de incidencia en la formación de ciudadanías cada vez más involucradas con una convivencia pacífica.

### 1.3 El Paradigma Andino de la administración de justicia

Al concebir al Ecuador como plurinacional, reconociendo desde la Constitución, no solamente la existencia de prácticas de justicia alternativas, sino además la posibilidad de reconocer la presencia legítima de las nacionalidades y sus territorios, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica asume la responsabilidad de hacer visibles las realidades del pluralismo jurídico y los principios que demarcan las diversas comprensiones del conflicto, la violencia, las transgresiones y sus resoluciones.

En este sentido, los Andes del Ecuador marcan una pauta, pues constituyen un referente en cuanto a las formas indígenas de administración de justicia y resolución de transgresiones al orden social, así como a las prácticas de autonomía y relacionamiento con las jurisdicciones del sistema nacional de justicia, institucionalidad frente a la cual existe un tejido histórico marcado por prácticas vinculadas a la exclusión, abusos y maltrato (Guerrero, 1991).

Es precisamente la lucha centenaria frente a estas condiciones por la que los pueblos y nacionalidades de los Andes del Ecuador son reconocidos. Su marca en los cambios acontecidos en el país es irreversible, principiando por la Constitución Nacional de 1998, en la que el capítulo denominado "De los derechos colectivos" dio un giro histórico definitivo en cuanto al reconocimiento integral de los indígenas como sujetos con historia, organización social, economía y sistemas de justicia propios. Así mismo, la Constitución de la República de 2008, que declara al Ecuador como un país intercultural y plurinacional (Const., 2008, art. 1), sigue la línea marcada por

las contribuciones de los pueblos y nacionalidades indígenas a la construcción de la identidad plural y democrática del Estado ecuatoriano.

Lo que cabe comprender para la aplicación de una política pública de seguridad ciudadana con enfoque plurinacional, a partir de las experiencias de pluralismo jurídico en los Andes, es que el sistema social quichua – paradigmático en esta región –, como cualquier otro sistema, no solo sirve para mantener el orden y el control social y cultural, sino que también debe ser reconocido como un sistema de poder que resuelve, pero también exacerba los intereses, derechos y obligaciones, sociales e individuales, produciendo conflictos. En este sentido, la organización social quichua posee reglas de juego y cada conflicto desencadena modalidades de resolución diferentes (García, 2002).

Estas diferencias provienen de los distintos contextos, tratados a través de la estructura política, conformada por una Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad, el Consejo de Gobierno Comunitario y las diversas directivas y coordinaciones sectoriales. Este modelo – subsistente en el pueblo Chibuleo – se aplica a la mayoría de pueblos y nacionalidades indígenas de los Andes y ha funcionado para restablecer el sentido de armonía y ofrecer un modelo de justicia enmarcado en las facetas de control social y cultural propio de estos territorios.

### 1.4 Líneas sinérgicas del enfoque de plurinacionalidad para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como Política Pública

Tal como hemos visto a lo largo de la revisión de los casos, que en materia de pluralismo jurídico se han investigado en el Ecuador, cada cultura o grupo social posee una concepción propia de orden social, el mismo que dispone de reglas que norman el convivir las cuales, al ser quebrantadas, generan un conjunto de acciones y procesos orientados a recuperar el orden social alterado o perdido (García, 2002).

La toma de conciencia y responsabilización por parte del Estado de estas realidades, supone también el reconocimiento de principios y los sistemas de pluralismo jurídico existentes en el Ecuador.

De igual manera, estos principios, al ser contemplados estratégicamente, podrán transformarse en acciones operativas llevadas a cabo por las distintas instituciones, aprovechando en primera instancia la capacidad de distribución territorial con que cuenta actualmente el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

La Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, con enfoque de plurinacionalidad contempla las asociaciones y retroalimentaciones posibles que permitan acoger las prácticas de pluralismo jurídico que alimenten los principios de la convivencia social pacífica, estableciendo márgenes de respeto mutuo entre los sistemas de seguridad que se encuentran étnicamente situados y en constante interacción con la esfera estatal.

**Tabla 1. Principios simétricos propuestos:**

Principios de Pluralismo Jurídico	Paradigmas de seguridad y política pública	Principios rectores desde el enfoque estatal plurinacional
Armonía	<b>Seguridad Integral</b>	Respeto a los derechos humanos.
Restablecimiento del equilibrio y el orden social		Atención a las causas estructurales del conflicto y las violencias.
Sistemas de justicia en relación al individuo y la comunidad	<b>Seguridad Ciudadana</b>	Servicios estatales territorialmente ubicados a través de Gobernaciones, Tenencias Políticas, Unidades de Policía Comunitaria y demás instituciones involucradas.
Sistemas económicos en relación a los sujetos políticos, humanos y de la naturaleza	<b>Convivencia Pacífica</b>	Servidores/as públicos capacitados/as en razonamiento simétrico y aplicación de políticas públicas con enfoque de plurinacionalidad.

Elaborado por: Jeanneth Yépez Montúfar

## 2 Enfoque de Género

El enfoque de género permite comprender cómo la construcción social y cultural de roles y estereotipos socialmente asignados a hombres y mujeres han sido el cimiento de la discriminación, inequidad, violencia y vulneración de derechos en sociedades patriarcales. De igual manera, es una herramienta necesaria para conocer las necesidades específicas de protección y reparación de los derechos de las personas. Este enfoque, con especial énfasis, permite entender cómo actúa la violencia de género y sus diferentes tipos, en diferentes ámbitos y a lo largo de la vida, lo que permite establecer estrategias claras para prevenir que la naturalización de este tipo de violencia devenga en formas extremas como el femicidio y la trata de personas.

En el campo de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, el enfoque procura entender a la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género como problemáticas estructurales que están presentes en las sociedades en donde la feminización de la pobreza<sup>8</sup> se ve acrecentada por el machismo (cultura de superioridad masculina y subordinación de las mujeres), la misoginia (odio a las mujeres) y la cultura de violencia contra lo femenino, incluyendo los cuerpos feminizados que sitúan a las mujeres; mujeres adultas mayores; niños, niñas y adolescentes (NNA); y grupos diversos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexual (LGBTI) en condición de mayor vulnerabilidad y de doble y hasta triple discriminación.

Por esa razón, en el ámbito de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, todos estos grupos diversos están en el centro de la acción pública como sujetos y actores de derecho que requieren una protección especial y la puesta en marcha de medidas efectivas, e inclusive acciones afirmativas, orientadas a buscar la reparación integral de los derechos y cambiar las prácticas sociales como la violencia

<sup>8</sup> El concepto "feminización de la pobreza" fue acuñado a finales de la década de los 70 en Estados Unidos. La primera mención del término se atribuye a la investigadora Diane Pearce (1978) en su trabajo "The feminization of poverty: Women, work, and welfare" referido al aumento de los hogares encabezados por mujeres en EEUU y la correlación de este hecho con el deterioro de sus condiciones de vida en términos de pobreza por ingresos.

física, psicológica, sexual, económica-patrimonial y gineco-obstétrica que se dan en todos los ámbitos —comunitario, social, familiar, educativo, entre otros.

A nivel normativo, la aplicación de este enfoque se encuentra consagrado en la Constitución de la República, en los Tratados Internacionales —Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer— y Regionales — Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer— más importantes ratificados por el Ecuador, y en la legislación nacional en la que destacan el Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, las Agendas de Igualdad y el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes.

Esta normativa, en términos generales, dispone la promoción y garantiza la participación equitativa de las mujeres en los procesos de elección popular, instancias de dirección y decisión en el ámbito público, administración de justicia y organismos de control, entre otros frentes. Se reconoce el trabajo no remunerado de autosustento y de cuidado humano como labor productiva, incluyendo el derecho a la seguridad social de las mujeres.

De igual manera, se prohíbe la discriminación directa e indirecta o los crímenes de odio que tengan por objeto o por resultado vulnerar derechos humanos, y se especifica el deber del Estado para tomar medidas de acción afirmativas para lograr una igualdad real y su obligación de prevenir, eliminar y sancionar todas las formas de violencia que se cometan contra la población, especialmente contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Como se puede observar, a través de esta breve descripción, la construcción de un enfoque de género en el ámbito constitucional expresa la clara necesidad de cerrar la brecha de desigualdad histórica al contar con un marco capaz de amparar el reconocimiento de la especificidad de las violencias contra la mujer, niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica del Ministerio del Interior, incorpora el enfoque de género para que, en el marco de su competencias y responsabilidades, contribuya en la elaboración de la política pública necesaria que trate y transforme la naturalización de todo tipo de violencia contra las mujeres —por el hecho de serlo—, NNA y contra las personas no heterosexuales en razón de su diversidad mediante la territorialización de la normalización de la violencia y su abordaje en coherencia con el radio de acción vinculante a la presencia de la Policía Nacional<sup>9</sup>, del Ministerio del Interior, las Gobernaciones, Intendencias Generales y Comisarías Nacionales de Policía, Tenencias Políticas y el resto de instituciones estatales que han asumido un compromiso similar, de acuerdo a la competencia de cada una.

Con la finalidad de visibilizar los principales espacios en los que este Plan adopta y aplica el enfoque de género, se detallan a continuación las prácticas de resistencia y resiliencia, la discriminación y desigualdad heteronormativa, la necesidad de mejorar las rutas de atención interinstitucional, la promoción del rol de la mujer en las instituciones, el continuum de la violencia devenida a femicidio y la vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad<sup>10</sup>.

## 2.1 Espacios para la incorporación del enfoque de género en la seguridad

### 2.1.1 Resistencia y resiliencia de las mujeres en las prácticas comunitarias

En el Ecuador, la naturalización de la violencia de género

<sup>9</sup> Como se verá oportunamente en las fases de diagnóstico e implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, se espera en el lapso de tiempo que cubre (2019 a 2030), que el involucramiento interinstitucional consiga formar una red que permita disminuir el papel eminentemente punitivo que ha tenido hasta el momento la institución policial y las acciones de judicialización, llevando estas últimas a una participación porcentual más equilibrada, en función de un cambio paulatino en la sociedad y sus acciones frente a las causas objetivas, subjetivas y estructurales de los diversos tipos de violencia.

<sup>10</sup> Antes que un análisis exhaustivo de temas tan amplios, lo que proponemos en esta Fase de Formulación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica como política pública, es considerar los escenarios de participación femenina y no heterosexual que hasta el momento han sido más proclives a ser tratados desde prácticas securitistas en el contexto de la realidad ecuatoriana.



es un fenómeno vinculado de forma inexorable a las diferencias étnicas, la racialización y las concepciones diversas de los territorios, enraizados por las costumbres, formas de justicia, vestimentas, lenguas e idiomas diversos que influyen en este proceso. En otras palabras, esta violencia se enmarca dentro de una geopolítica tejida junto a identidades complejas, que desafían las dicotomías y cuyas dinámicas que se presentan entre las zonas urbanas y rurales, contribuyen hacia la desigualdad a partir de la constitución de nuevas dinámicas socio-económicas, culturales y tecnológicas. Uno de estos cambios – considerado además el más profundo en la contemporaneidad comunitaria – es el rol de las mujeres al interior de sus respectivos grupos étnicos.

En este marco, la aplicación del enfoque de género en la seguridad obliga observar al patriarcado como aquel fenómeno histórico, ideológico y socioeconómico que da predominancia a la figura del varón protector y padre y que lo ha constituido por antonomasia en una voz de autoridad absoluta y suprema sobre aquellos a quienes 'protege', domina y subordina. Y ese mismo enfoque reconoce que la arbitrariedad de este poder no tiene las mismas magnitudes ni se ejerce de manera homogénea en todos los grupos sociales. Por ende, el Plan considera que la naturalización de la superioridad masculina toma matices y contextos distintos de acuerdo con los modelos de organización social y comunitarios propios de cada contexto.

*Sin territorio no hay cultura. Básicamente para quienes habitamos en el Norte de Esmeraldas, sean los hermanos Afro, los hermanos Chachi, Epera, Awá, para todos nosotros es clarísimo que el cuidado del territorio es lo principal. Nosotros como comunidades Negras hemos vivido por muchos años la lucha para que las mineras, las madereras no ingresen a nuestro territorio y nos hemos amparado en eso en los derechos de ancestralidad del territorio. Ahora si usted me dice, qué esa ancestralidad, pues yo le digo que esos ancestros somos nosotros mismos. Nosotros. La gente. Nosotros estamos aquí porque tuvimos unos ancestros y en nosotros se hace presente ese ancestro. Y eso es lo que muchos hermanos no han entendido. Como mujeres Negras, afrodescendientes nosotras apoyamos a nuestros compañeros en sus luchas pero nos queda claro que la organización estuvo en manos por muchos años de líderes que transaron con gerentes y personas de afuera para la venta del bosque. Ahora que tenemos un liderazgo con mujeres a la cabeza de la organización, la conciencia de lo que es el territorio*

*sí cambia, porque nuestra relación con el cuidado de estos árboles, de este río, de estos animales, de estos ancestros es diferente. Es una práctica de nuestro interés, que nosotras hemos hecho por siglos atrás. (Entrevista realizada a activista para el encuentro Cultura Viva Comunitaria, Ibarra, 2017).*

Como lo expone la activista, hay prácticas de resistencia y resiliencia comunitarias que se han gestado en los territorios que no solo promueven una construcción de lo que es vivir en comunidad —a lo que apunta el Plan— sino que denotan cómo se han ido edificado procesos de seguridad autóctonos a los cuales el Plan debe fortalecer por medio de las políticas y directrices. Esto es de vital importancia al considerar que las mismas prácticas de resistencia y resiliencia surgen por la desigualdad y discriminación que se da en la sociedad. Si estas últimas no existieran, mujeres, niñas y adolescentes hubieran tenido un acceso a la posesión de tierras y a los emprendimientos a lo largo de su vida.

Al tomar en cuenta que la dinámica que enlaza la producción de una idea y su materialización es lo que configura un hecho histórico, la desigualdad hombres/mujeres en las comunidades y sociedades evidencia cómo al privarse a las mujeres el acceso a la propiedad territorial y material, se limita su posibilidad de historicidad, quedando sus vivencias y aportes sumidos en los componentes de una esfera doméstica y ancestral.

Justamente, es en este punto en el que la universalidad de la preferencia de lo masculino sobre lo femenino se transforma en violencia naturalizada; en justificación per-se de las bajas o nulas oportunidades de las mujeres.

Por otro lado, al ser los varones los que tienen mayores posibilidades de acceso a la propiedad de la tierra o a la producción del dinero, su participación en la esfera económica es más activa tanto a nivel local como no-local. Esto ha llevado a que su participación en el espacio público sea preponderante y abra un nuevo campo de desventaja para las mujeres, quienes no solo no participan de estos diálogos y sus resultados, sino que sufren directamente las consecuencias de la enajenación. La misma se acrecienta con las mujeres

del sector rural y periférico, a quienes la propia situación de sus comunidades las expulsa de su entorno en condiciones de mayor vulnerabilidad y extrema pobreza y las desplaza a trabajar en la ciudad, transformándolas en el objetivo de bandas y organizaciones delincuenciales, entre las que se destaca el negocio de la trata de personas, con especial deferencia para fines de explotación sexual, algo que el Plan procura enfrentar.

A pesar de que en términos históricos, la discriminación y la desigualdad han impedido el reconocimiento de las mujeres en esferas políticas y económicas, la incorporación del enfoque de género en el ámbito de la seguridad aboca también al reconocimiento del cuestionamiento a los roles que les han sido social y comunitariamente impuestos y se reconozcan los tipos de violencia que enfrentan y los ámbitos en donde estas se presentan.

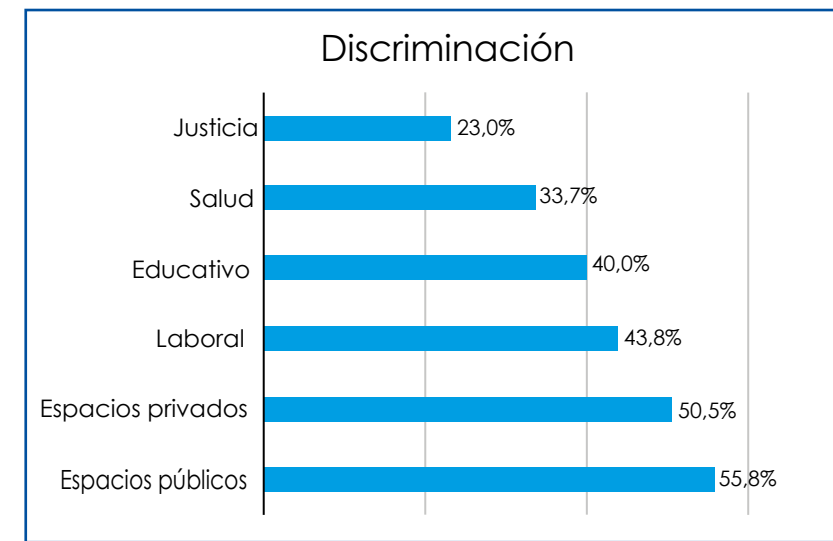
Ejemplo de ello es lo que acaece en comunidades de la Sierra del Ecuador en donde la violencia en el ámbito intrafamiliar sobre las mujeres demarca que, a pesar de que la dimensión de la vida pública no se desentiende del todo de la vida privada, la esfera íntima, que atañe directamente a las relaciones de pareja, se configura como un modelo de relaciones que se interpreta como secreta por naturaleza. Según investigaciones etnográficas, mientras más aceptado se encuentra el velo del secreto en las prácticas aceptadas como moralmente adecuadas dentro de las comunidades, más posibilidades existen de que se cometan abusos sobre las mujeres (ONU MUJERES, 2011).

Esto es reflejo de un contexto donde la impunidad, como único contenido real de la práctica de la justicia, ha permitido que se naturalicen los crímenes de violación a mujeres indígenas, caracterizados por daños físicos, emocionales y de otros tipos. Si bien es cierto esto avivó la lucha de lideresas como Mercedes Cacuangó o Tránsito Amaguaña, y la activa participación de las mujeres en las jornadas de levantamientos indígenas, no se puede pasar por alto que la situación de las mujeres indígenas es la que más discriminación atraviesa, tanto por su condición de género como por su condición étnica.

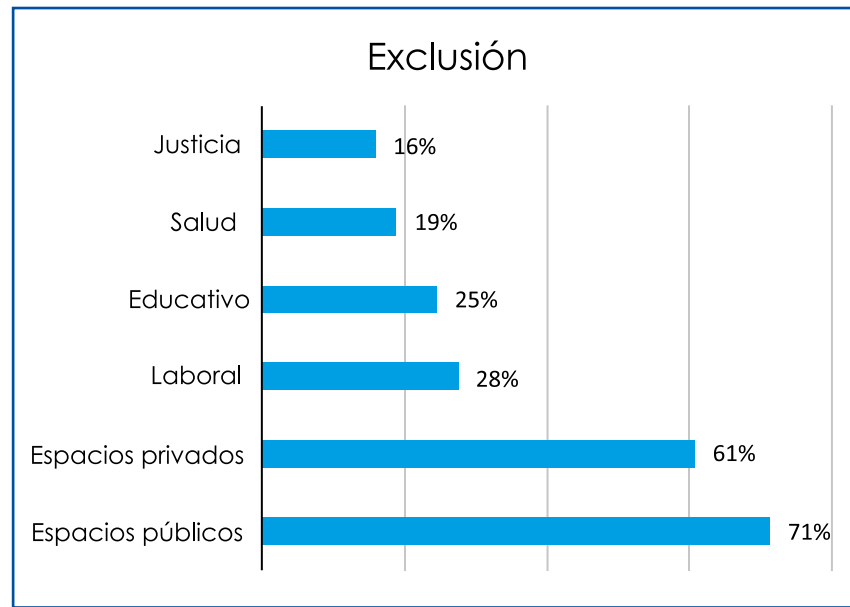
El caso de las mujeres de la Amazonía tiene una tónica parecida. Al igual que en el resto de pueblos y nacionalidades, los sistemas sociales y de justicia —que algunas de sus lideresas abanderan en sus intervenciones públicas locales, nacionales e internacionales, al ser partícipes activas de la defensa de su territorio— reflejan la dificultad que tienen las mujeres a la hora de desempeñarse como lideresas, caracterizada por un cuadro general en el que la participación de las autoridades externas muchas veces resulta cómplice de los abusos y la perpetuación de la violencia.

### 2.1.2 Diversidad de los géneros

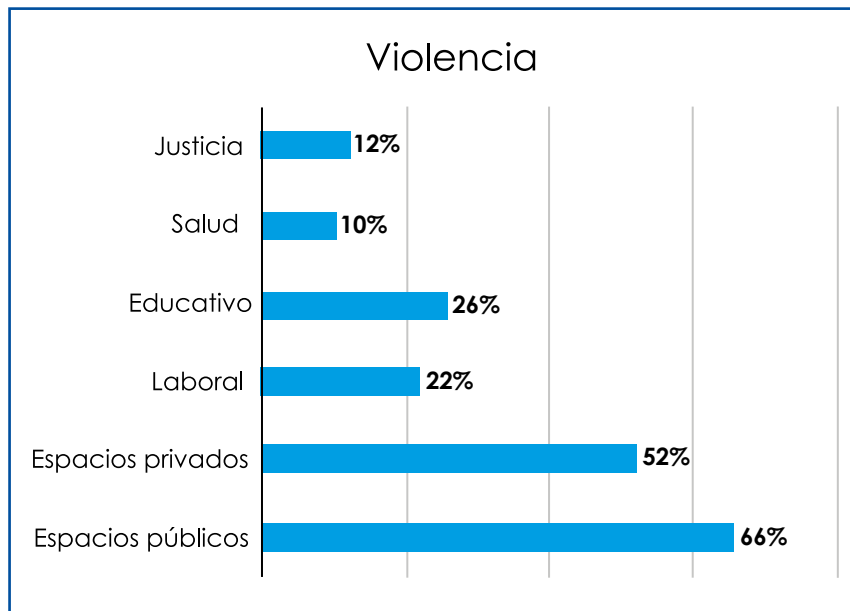
Del enfoque de género en el presente plan visibiliza que hay un continuum de todos los tipos de violencia en diferentes ámbitos, y esto no se da como un hecho aislado, sino como un fenómeno social que afecta a las personas en razón de sus identidades. Ejemplo primigenio de ello es la violencia que se ejerce sobre la población LGBTI, la cual —heterogénea en su composición, pero homogénea en su lucha— enfrenta discriminación y afectación en sus prácticas cotidianas y actividades rutinarias en espacios públicos y privados (CNIG, 2017). A continuación los Gráficos del 1 al 4 muestran evidencia de esta realidad.



**Gráfico 1.** Experiencias de discriminación en diversos entornos.  
Fuente: Primera Investigación LGBTI, INEC, 2013



**Gráfico 2.** Experiencias de exclusión en diversos entornos.  
Fuente: Primera Investigación LGBTI, INEC, 2013



**Gráfico 3.** Experiencias de violencia en diversos entornos.  
Fuente: Primera Investigación LGBTI, INEC, 2013

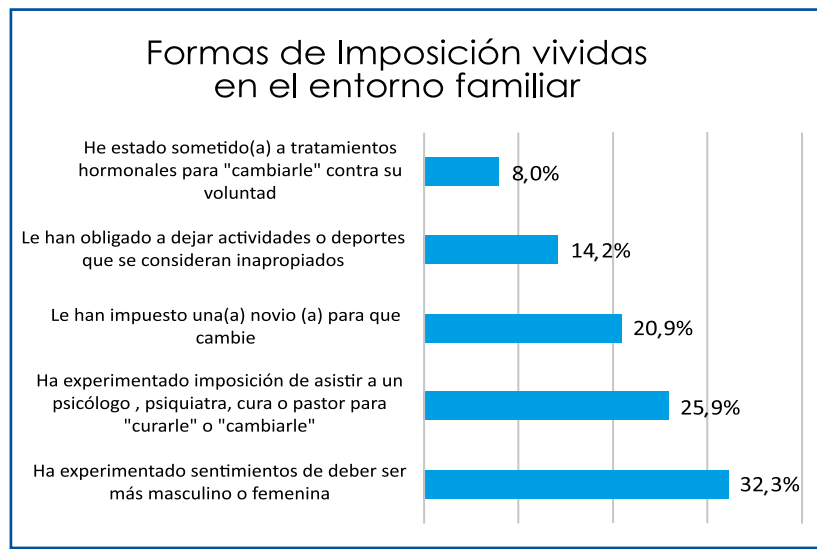
Esta realidad se fundamenta en cómo las relaciones de poder se ejercen, es decir, por medio de la fuerza y los medios institucionales, los cuales han ido configurando a las identidades de la población LGBTI como anormales<sup>11</sup> o antinaturales<sup>12</sup>, en un marco heteronormativo enfocado en la protección de los supuestos valores defendidos bajo la cosmovisión de la familia tradicional, construida dogmáticamente como la única posible<sup>13</sup>.

Por ende, el derecho penal, así como las prácticas de las instituciones estatales estuvieron caracterizadas por la carencia de enfoques y la falta de capacitación y sensibilización frente al tema por parte de los servidores públicos. Los juicios de valor y actos de discriminación y rechazo hacia las personas LGBTI se utilizaron erróneamente como herramientas de control y sanción efectivos para todo acto o conducta considerada 'desviada' del orden moral dominante de una sociedad en donde sus instituciones tanto ejecutivas como comunitarias y sociales —Estado, familia, religión entre otros— han concebido al tema de la orientación sexual y la identidad de género como un tabú. En ese marco, la población LGBTI, al ser considerada como inferior por su condición sexual y al estar al margen de la ley, tuvo que luchar por décadas y ejercer resistencia y resiliencia para que se le reconozcan sus derechos humanos (CNIG, 2014) frente a una heteronormatividad que, por medio de reglas jurídicas, sociales y culturales, obligaba a las personas a actuar conforme a patrones heterosexuales dominantes e imperantes.

<sup>11</sup> Recién la Constitución de 1998 dejó de considerar a la homosexualidad como un delito. Art. 23, numeral 3.

<sup>12</sup> La Organización Mundial de la Salud en 1990 retiró a la homosexualidad de su lista de enfermedades mentales.

<sup>13</sup> Aquí, la relación de dominio que se encuentra —supuestamente— inscrita en lo biológico y que más bien funciona como una construcción social biologizada (Bourdieu, 1999) ha restringido el ámbito de la sexualidad humana a tal punto que todo lo que no se vincula con la vida reproductiva o la heterosexualidad fue caracterizado como un delito o una enfermedad mental acogido en la normativa nacional, en el caso de Ecuador y diversos países de la región o en el trabajo de las organizaciones internacionales.



**Gráfico 4.** Experiencias de violencia en diversos entornos.  
Fuente: Primera Investigación LGBTI, INEC, 2013

De esta manera, las instituciones del Estado, en vez de velar por la integridad, la protección y la no vulneración de derechos de estos grupos, se constituyeron en entes que incorporaron las mismas actitudes y prejuicios de la sociedad contra las personas LGBTI y propendieron a la represión y vulneración sistemática de sus derechos humanos (CNIG, 2014). En otras palabras, la violencia estructural en Ecuador, como un proceso cotidiano, permitió a quienes ejercían las relaciones de poder decidir a quién se debe proteger y a quién se debe controlar, objetivizar y temer, adscribiendo a la población LGBTI en este último grupo.

Esto se refleja en múltiples relatos recogidos en instrumentos elaborados por el Consejo Nacional de Igualdad de Género (2014 - 2017), en los que se expone cómo las instituciones - entre las que se incluye a las del ámbito de seguridad - reforzaron los patrones socioculturales sexistas y homofóbicos y deshumanizaron a las víctimas, a través de juicios de valor y tratos denigrantes que sufría cualquier persona perteneciente a estos grupos cuando se acercaban a presentar denuncias o si eran parte de algún procedimiento del Estado.

Lo más grave fueron las afectaciones tanto psicológicas — gritos, insultos, amenazas y burlas— como físicas —golpes y otras agresiones— que inclusive escalaron a torturas (CNIG, 2014). A ello se suman las extorsiones y la demanda de favores sexuales; la indiferencia; el uso excesivo de la fuerza; uso de armas de fuego para herir o incapacitar a las víctimas; casos en los que las mujeres trans se veían obligadas a desnudarse completamente en público, así como constante hostilidad y actos de humillación (CNIG, 2017).

Por todo ello, el Plan reconoce que la igualdad formal que se está alcanzado y cuya base es la actual Constitución no ha devenido a una igualdad real de oportunidades y, ante eso, edifica prácticas de seguridad ciudadana sin discriminación que respeten la diversidad y se enmarquen en políticas públicas y normativas que respondan a las luchas históricas, resistencia y resiliencia de estos grupos.

En este marco, el Plan parte por reconocer a las personas con identidad de género y orientación sexual diferenciadas en lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex — LGBTI— como actores sociales de gran valor para las diversas comunidades, sobre los/as cuales se han concentrado diferentes formas de discriminación y tratos inequitativos y desiguales. Al hacerlo, el Plan se enmarca en los Principios de Yogyakarta (2007, p. 6) en donde se establece a la identidad de género como "la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales". También, se acoge lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2012, p. 69) que reconoce que "la orientación sexual de una persona también se encuentra ligada al concepto de libertad y a la posibilidad de todo ser humano de auto-determinarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su



existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones<sup>14</sup>.

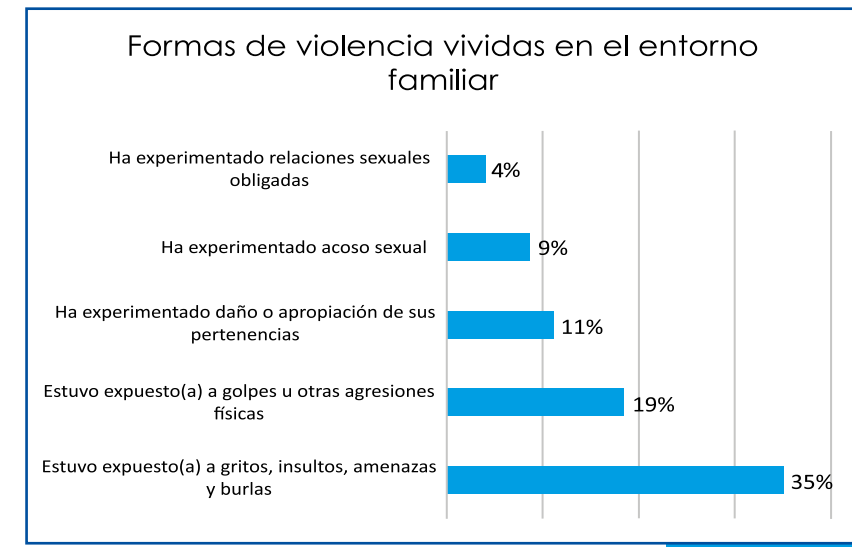
Es necesario entender que en esta coyuntura, la discriminación hacia las personas de los grupos LGBTI es todavía una práctica común en los ámbitos cotidianos y familiares como en los públicos e institucionales, que va desde actos sutiles de segregación hasta crímenes y actos de violencia de todo tipo (Gráfico 5) causados por el odio y la intolerancia. Ejemplo de ello, es lo que viven las mujeres trans en el país quienes se encuentran inmersas en un ciclo de violencia, discriminación y criminalización que generalmente comienza desde muy temprana edad, por la exclusión y violencia sufrida en sus hogares, comunidades y centros educativos (CNIG, 2017).

Para enfrentar aquello, un reto que se constituye a partir del presente Plan es contar con indicadores desagregados, registros administrativos e información concisa sobre delitos y actos de violencia que se cometen contra las personas de los grupos diversos LGBTI. Las estadísticas oficiales en muchos casos han sido sesgadas o se realizan con una temporalidad que no permite evaluar el accionar de las instituciones y entender esta problemática. En este marco, el Plan reconoce la necesidad de que las instituciones del Estado, a través de sus prácticas efectivas, promuevan el registro y la denuncia de estos actos.

En el mismo contexto, el Plan observa la necesidad de que todos/as los/as funcionarios/as públicos se encuentren capacitados y sensibilizados en los temas de género, violencia de género o respeto por la diversidad sexual. Para alcanzar aquello, el Plan se posiciona con firmeza en contra del uso excesivo de la fuerza, la detención arbitraria y otras formas de abuso rompen los protocolos y/o procedimientos establecidos, entre los que se encuentra el protocolo de atención a grupos de atención prioritaria y grupos LGBTI, del Ministerio del Interior (2018b), así como los manuales de derechos

humanos que se han elaborado en los últimos años y que son de cumplimiento obligatorio en el accionar diario del personal institucional.

Adicionalmente, esta problemática se acrecienta porque se considera a esto como un tema propio de las ciudades o de los conos urbanos y porque no se disponen de datos fehacientes que permitan denotar esta realidad en territorio. Ejemplo claro de ello es la falta de información sobre los centros, campamentos y clínicas clandestinas que ofrecen 'modificar/curar' la orientación sexual e identidad de género real o percibida, particularmente, de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, quienes se someten a supuestos tratamientos psicoterapéuticos, que en realidad terminan siendo lugares en donde se ejerce violencia física, psicológica y sexual con fines de castigo y tratamiento.



**Gráfico 5.** Formas de violencia vividas en el entorno familiar.  
Fuente: Primera Investigación LGBTI, INEC, 2013

Esto último no solo demarca cómo se ejerce la apropiación de los cuerpos de las personas LGBTI sino, sobre todo, ejemplifica y abre el debate sobre los mecanismos de control social al que ellos/as todavía son sometidos por parte

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso Karen Atala Riffo e hijas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 136.

de los entes de seguridad y las bandas criminales (Mackenzie, 2010). Las retóricas discursivas y prácticas con carácter de seguridad, en vez de delimitar cómo la discriminación conlleva a la segregación de este grupo, reduce su identidad a la excesiva sexualización de sus cuerpos, a tal grado que se los ve como portadores innatos de enfermedades de transmisión sexual y, por ende, como un problema de seguridad pública. En virtud de ello, el Plan cuestiona todo tipo de práctica, particularmente las formas contemporáneas de (in)seguridad (Bigo, 2008) y securitización, que con el pseudo-objetivo de garantizar la seguridad y libertad de la mayoría, configuran dispositivos de control y vigilancia constante sobre una minoría a la que considera 'anormal', más aún, en un escenario regional e internacional en donde diversas entidades de seguridad (trans) nacionales conciben al cuerpo humano como una base de datos móviles o un objeto de análisis de riesgo (Bigo, 2017).

Por otro lado, el crimen organizado ha hecho uso racional de los mecanismos de violencia para explotar las vulnerabilidades de los grupos LGBTI. En su afán de fortalecer las cadenas ilícitas de producción económica y controlar el flujo de capital en los territorios que operan, estas bandas no solo se han enfocado en controlar la oferta y demanda de los bienes ilegales, sino sobre todo los cuerpos de las personas vulnerables que habitan en los espacios donde ejecutan sus operaciones (Casper y Moore, 2009). Una característica esencial de las economías ilegales que operan especialmente en las zonas de frontera es la de configurar espacios y prácticas que explotan y usan unas identidades más que otras para sus fines (Viteri y Ceja, 2017). La naturalización de la violencia en los bordes llega a tal grado que los abusos sexuales son esperados por las poblaciones que habitan estos espacios (Casper y Moore, 2009). Ejemplo de ello, son los prostíbulos en las fronteras y las dinámicas que giran alrededor de todo el comercio sexual en el que personas LGBTI se involucran, mediante intercambios sexuales esporádicos en relaciones transnacionales que mezclan sexo, intimidad e intercambios materiales que ayuden a balancear las precariedades económicas (Viteri y Ceja, 2017).

Frente a este escenario, la transversalización del enfoque de género demanda que en la construcción e implementación del Plan se avizore en qué grado la población LGBTI todavía se ve sometida a prácticas discriminatorias y segregadoras, incluidos los juicios de valor sobre esta población y sus identidades.

### 2.1.3 Importancia del enfoque de género en la educación

Sobre el contexto de responsabilidad interinstitucional de los objetivos propuestos por este Plan, la educación en materia de igualdad de género resulta de vital importancia para encaminar hacia la construcción de la convivencia pacífica que se debe desarrollar en todos los ámbitos de la sociedad. Para ello, es necesario impulsar varias acciones y mecanismos interinstitucionales que ya se encuentran contemplados en normativas como la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011), donde se establece en su artículo 2, como principios generales de la actividad educativa, entre otros, "j) Garantizar el derecho de las personas a una educación libre de violencia de género, que promueva la coeducación". De igual manera, el literal t) "Cultura de paz y solución de conflictos.- El ejercicio del derecho a la educación debe orientarse a construir una sociedad justa, una cultura de paz y no violencia, para la prevención, tratamiento y resolución pacífica de conflictos, en todos los espacios de la vida personal, escolar, familiar y social [...]".

La ley señala también que entre los fines de la educación está "La protección y el apoyo a las y los estudiantes en casos de violencia, maltrato, explotación sexual y de cualquier tipo de abuso; el fomento de sus capacidades, derechos y mecanismos de denuncia y exigibilidad; el combate contra la negligencia que permita o provoque tales situaciones" (LOEI, 2011, art.3, inc. m); y, manifiesta además, que una de las obligaciones del Estado es erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de los integrantes de las instituciones educativas, con particular énfasis en las y los estudiantes (Const., 2008, art. 347, num. 6).

Frente a ello, la adopción del enfoque de género en el Plan demanda, por un lado, el fortalecimiento del talento humano mediante capacitaciones, sensibilización y la institucionalización de mallas curriculares de formación a todo nivel que aborden las temáticas de género y violencia de género, diversidades y no discriminación. Y, por otro lado, es necesario trabajar por la actualización o generación de rutas interinstitucionales de operatividad para la promoción, prevención, detección y una adecuada persecución y juzgamiento de todo tipo de delitos detectados o cometidos en el ámbito educativo contra niñas, niños y adolescentes, para así garantizar la protección especializada e integral de las víctimas. Ejemplo de ese trabajo son las rutas de atención a nivel educativo que establecen la obligación de denuncia que tiene cualquier miembro de la comunidad educativa, y la constitución de los Departamentos de Consejería Estudiantil como punto focal para acompañar e impulsar procesos de denuncia.

A través de este mecanismo, los DECE<sup>15</sup> comenzaron a reportar casos de presuntos hechos de violencia relacionada con tres ámbitos:

- Violencia en el ámbito educativo y en el ámbito intrafamiliar;
- Violencia de género (especialmente delitos sexuales), cuyos sujetos activos son estudiantes de escuelas o colegios; y,
- Delitos sexuales cometidos en el ámbito educativo.

A esto se agregan los protocolos de actuación ejecutados por la Policía Nacional en casos relacionados a violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, en donde prima el interés superior del niño/a. Los mismos deben ser fortalecidos con la participación de otras entidades quienes pueden brindar los servicios que están fuera de las competencias de esta institución.

<sup>15</sup> Departamentos de Consejería Estudiantil.

De igual manera, para acrecentar la confianza institucional y combatir la impunidad, se debe tomar en cuenta la importancia de emitir sanciones administrativas e impulsar las sanciones judiciales correspondientes a quienes atenten contra los derechos dentro de la comunidad. Con dicho fin, la aplicación del enfoque demanda transparentar las cifras y concatenar las bases de datos que ya maneja la Policía Nacional con la información producida en otras instituciones.

Con todo lo descrito y siendo el objetivo del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, la transformación de las causas estructurales de los diversos tipos de violencia, la educación con enfoque de género es de vital importancia para evidenciar las desigualdades de género así como fortalecer los procesos de formación institucionales —PCIC en el caso de la Policía Nacional— y capacitar y sensibilizar a todos/as quienes ejecutan protocolos en casos de actuaciones de violencia en el contexto de género.

La presente política pública considera a la educación y formación con enfoque de género como una herramienta efectiva para la consolidación de la red interinstitucional que este Plan propone.

#### 2.1.4 El papel de las mujeres a nivel institucional

En cuarto lugar, la incorporación del enfoque de género en el ámbito de la seguridad ciudadana permite evidenciar el rol de las mujeres dentro de las instituciones y los problemas que se presentan a la hora de transversalizar este enfoque en las prácticas y políticas cotidianas de las entidades. Actualmente, el Ministerio del Interior es una de las pocas instituciones públicas que mantiene vigente la transversalización del enfoque de género —Acuerdo Ministerial 5040-A (2015)—, a través del cual se busca modificar las dinámicas institucionales propias de esta dependencia y la Policía Nacional para promover la adaptación de sus actuaciones a las nuevas exigencias sociales de supresión de las prácticas securitarias. Por ende, el Plan entiende no solo la importancia de institucionalizar el

enfoque sino, al mismo tiempo, la necesidad de modificar y realinear doctrinas, conductas, normativas y acciones provenientes de la mismas entidades para que estas se evidencien en el accionar público. En este sentido, es de un interés significativo del presente Plan promover todas las acciones que sean necesarias para la incorporación efectiva del enfoque de género al interior de la institucionalidad ejecutiva y operativa relacionada a la seguridad ciudadana y orden público.

Con ese fin, y con base en el estudio de DECIDE (2010), el Plan reconoce que a nivel ministerial se está superando la formación militarista, dándose énfasis al servicio a la comunidad. No obstante, tras la influencia de sucesos como las acciones perpetradas en el Cantón San Lorenzo por el llamado Frente Oliver Sinisterra, se puede observar un eventual repunte del fenómeno de la securitización, lo que de alguna manera crearía una contradicción frente a la necesidad de tomar acciones sobre las causas estructurales de la violencia potenciadas desde un enfoque de género. En este punto, cabe enfatizar que el aporte del enfoque de género en seguridad, contrariamente a lo que una visión securitista pretendería, no busca el descuido o negligencia del Estado frente a fenómenos transnacionales como los que tiene que enfrentar la realidad ecuatoriana con respecto a su relación con el conflicto armado interno de Colombia.

Lo que esta visión establece es, más bien, el constante mejoramiento de las condiciones integrales de seguridad para hombres y mujeres, para lo cual la condición de subordinación de estas últimas debe ser superada. La justificación naturalizada de la violencia direccionada hacia las mujeres, se ha constituido como un núcleo duro de acciones que ha enrumbado a los Estados y a los modelos de organización hacia una creciente ola de actos de desigualdad que, lejos de disminuir las causas de los diversos tipos de violencia y el cometimiento de hechos delictivos, más bien tiende a aumentarlos, al invisibilizar el hecho de que existe un inmenso número de pobladoras cuya vulnerabilidad es mayor que el de los pobladores.

En este sentido, el estudio de DECIDE (2010) señala que, a pesar de los avances de la Policía Nacional en cuanto a la profesionalización de sus miembros, el tema de la igualdad y no discriminación al interior de sus filas todavía no está del todo comprendido y resuelto, al no asumirse que la igualdad de las mujeres solamente puede realizarse en la medida en que se comprendan sus desventajas. Es decir, cuando se asuma que existe una brecha histórica comprobada, que requiere de medidas de discriminación positiva.

Aunque no se cuentan con datos exhaustivos al respecto, lo cual se constituye como un reto a mediano plazo, es posible inferir que el desconocimiento sobre los derechos continúa, al igual que se malinterpreta la importancia de las acciones afirmativas<sup>16</sup> y el fin que cumplen.

El medio para enfrentar aquello es la promoción del ascenso de las mujeres en igualdad de condiciones a puestos de decisión. La Policía Nacional ha sido una institución pionera en este campo en los últimos años. El cuadro histórico de ascensos<sup>17</sup> por género de esta institución denota cómo después de décadas de profesionalización y de lucha contra estereotipos y roles predeterminados: en el 2011, 8 mujeres ascienden al grado de Coronel; en el 2012 ascienden 4 mujeres a Coronel. En el año 2016 ascienden 2 mujeres al grado de General de Distrito; en el 2017 asciende otra mujer al mismo grado; y, finalmente, en el 2018 llega por primera vez una mujer al cargo de General Inspector, frente a cuatro varones ascendidos al mismo rango. Esto último no se desentiende de cómo en el mismo periodo —2011-2018— el número de ascensos de Coroneles hombres es significativamente superior —80 Coroneles—, y tampoco desconoce que la Institución Policial es particularmente masculina, no solo por el número de autoridades de ese género, sino por la imposición de procedimientos en los que todavía no se logra garantizar la

<sup>16</sup> "El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad." (Const., 2008, art.11, num. 2).

<sup>17</sup> Cuadro Histórico de Ascensos de la Policía Nacional, desglosado por Género. Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional del Ecuador. Corte diciembre 2018.



igualdad de las mujeres como pares en derechos, aptitudes y acceso al escalafón.

No obstante, este Plan reconoce como este paradigma se ha ido modificando y que la mujer policía hoy en día desarrolla roles importantes dentro de la institución; existen mujeres en grado de General y Oficiales con competencias de directoras nacionales. También hay personal operativo que trabaja desde el patrullaje en la calle y en las unidades de élite como el GOE (grupo de operaciones especiales); existen mujeres pilotos, conductoras de patrulleros para persecuciones, lideresas de procedimientos policiales, etc; y esto, es en gran medida por la incorporación sistemática de las mujeres y la eliminación de prácticas de discriminación y vulneración. En virtud de ello, el Plan entiende el doble y triple rol que desempeñan las mujeres dentro de todas las instituciones de seguridad ciudadana, y aboga por la deconstrucción de aquellos paradigmas que cimientan el rol de la mujer solo al nivel administrativo.

Además, es objetivo primordial del Plan – como política pública - impulsar los ajustes normativos, doctrinarios y de formación que sean necesarios para que tanto el Ministerio del Interior cuanto la Policía Nacional del Ecuador se transformen en instituciones ejemplares y pioneras en la incorporación y transversalización del enfoque de género, adoptando las acciones afirmativas necesarias para reducir y cerrar la deuda histórica del Estado ecuatoriano frente a los evidentes obstáculos provenientes de la persistente naturalización de los roles femeninos como “menores” o poco vinculados con todas las áreas de profesionalización y liderazgo propios del contexto institucional de la seguridad para los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador.

### 2.1.5 Continuum de los tipos de violencia

En quinto lugar, la aplicación del enfoque de género que forma parte del Plan en el contexto ecuatoriano permite hablar del femicidio no como un hecho aislado que se da en los espacios privados sino como la manifestación extrema de un patrón de control, misoginia, manipulación, asedio,

dominación y hasta odio, cometido por hombres agresores —a través de acciones directas por las que se ejerce control y dominio— y por organizaciones, instituciones y el Estado mismo —por acciones concretas u omisiones discretas. En otras palabras, hay que ver al femicidio como aquel delito que refleja todas las problemáticas sociales configuradas a partir de una sistemática desvalorización de los cuerpos y de las vidas de las mujeres (Segato, 2006).

En virtud de ello, el Plan comprende al femicidio como el *continuum* de la violencia de género naturalizada que se presenta de forma física, psicológica, sexual, patrimonial, política, simbólica y gineco-obstétrica, que acaece en todos los ámbitos: familiar, educativo, laboral, comunitario u otros, en donde se desenvuelven las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida.

Este *continuum* —en términos de Liz Kelly (1987)— se manifiesta a través de una variedad de formas de abuso interdependientes, tales como “violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente por prostitución), abuso sexual infantil incestuoso o extra-familiar, golpizas físicas y emocionales, acoso sexual (por teléfono, en las calles, en la oficina, y en el aula), mutilación genital (clitoridectomías, escisión, infibulaciones), operaciones ginecológicas innecesarias (histerectomías gratuitas), heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada (por la criminalización de la contracepción y del aborto), negación de comida para mujeres en algunas culturas, cirugía plástica, y otras mutilaciones en nombre del embellecimiento, formas que pueden devenir femicidios” (Radford y Russell, 1992).

En este marco, el espacio privado y público es vital para comprender cómo se presentan estas dinámicas, al considerar que los femicidios son tanto de carácter íntimo — hechos cometido por un hombre con quien la víctima tenía o había tenido una relación o vínculo íntimo: esposo, ex-esposo, novio, ex-novio o amante— o no íntimo —cometido por un hombre desconocido con quien la víctima no tenía ningún tipo de relación: agresión sexual que culmina en asesinato de una mujer a manos de un extraño.

Esto es consecuencia directa de los patrones socioculturales androcéntricos —sexismo, machismo, inequidad y misoginia— que permiten a los hombres ejercer sus relaciones de poder y mecanismos de control, apropiación del cuerpo y control sobre el manejo del tiempo y la sexualidad de las mujeres (Carcedo y Laclé, 2011). Estos aspectos se han convertido en una característica constitutiva del tejido social que permite la denigración pública y, con especial deferencia, la denigración privada de las niñas, adolescentes y mujeres en todos los ámbitos (Carey y Torres, 2010). Precisamente, esto demarca cómo el despojo material de la población femenina al que se ven sometidas limita una dimensión fundamental para el ejercicio pleno de su libertad y autonomía porque pretende obligarlas a aceptar la autoridad masculina para, a cambio, garantizar su subsistencia, o, muy frecuentemente, la subsistencia de otras personas dependientes cuya garantía de sobrevivencia es asumida por la mujer.

Ecuador no escapa de esta compleja realidad. El cometimiento de los femicidios (Tabla 2) y todo el contexto social que los antecede demarca un escenario crítico en donde la violencia naturalizada y estructural refleja la manera como está enraizado un sistema de dominación, poder y control sostenido por prácticas culturalmente aceptadas que promueven la violencia de género por medio de 'formas socialmente toleradas' de abuso, agresión física y emocional y acoso sexual, entre otras formas (Carey y Torres 2010) detrás de las cuales se presenta una violación sistémica de los Derechos Humanos de las mujeres.

**Tabla 2. Número de víctimas por Femicidio.**

Femicidios	Víctimas
2014	27
2015	55
2016	66
2017	105
2018	59
<b>TOTAL</b>	<b>312</b>

*Fuente:* Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

**Tabla 3. Número de casos judicializados según fase pre procesal y estado procesal<sup>18</sup>.**

Estado de la causa	Casos
Investigación previa	79
Instrucción Fiscal	4
Evaluatoria y Preparatoria de juicio	20
Juicio	22
Recurso de apelación	16
Recurso de casación	3
Resuelta	165
<b>TOTAL</b>	<b>309</b>

*Fuente:* Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

**Tabla 4. Número de casos judicializados según la resolución de terminación de la causa<sup>19</sup>.**

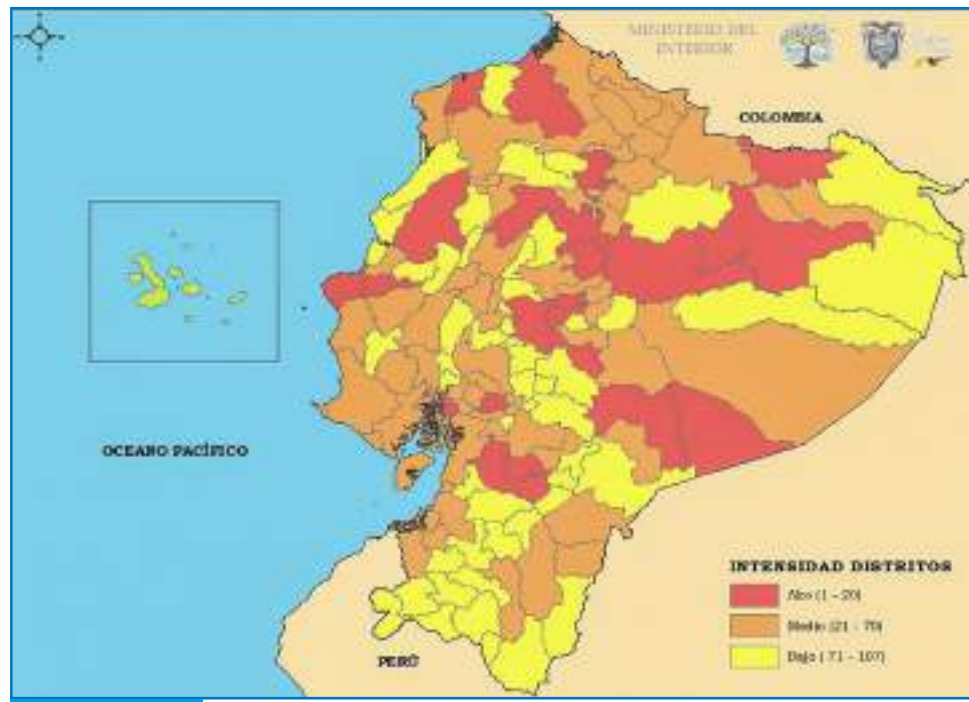
Terminación de Causa	Casos
Archivo de la investigación previa	10
Extinción del ejercicio de la acción penal	13
Sobreseimiento	7
Sentencia Condenatoria	129
Sentencia ratificatoria de inocencia	6
<b>TOTAL</b>	<b>165</b>

*Fuente:* Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

<sup>18</sup> Tomar en cuenta que los datos que se describen en la Tabla 2 hacen referencia al número de víctimas hasta diciembre 2018 con fecha de actualización 24 de Marzo de 2019. Se debe considerar que del total de femicidios (312) existen 3 víctimas que corresponden a un evento múltiple.

<sup>19</sup> Esta tabla hace referencia a una desagregación de la resolución de terminación de la causa de los 165 casos resueltos que se muestran en la tabla 3.

Así mismo, se puede observar que la violencia de género se ha presentado en casi todas las provincias del país y, dada la densidad poblacional y el número de casos registrados, la misma afecta a algunas circunscripciones territoriales en forma similar, tal como lo muestra la ilustración 3 sobre la incidencia de estos delitos a nivel distrital en el Ecuador.



**Ilustración 3.** Incidencia de delitos de violencia de género.

**Elaboración:** Equipo de Investigación de la Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

Específicamente, sobre el femicidio en Ecuador, se han presentado 312 casos entre agosto del 2014<sup>20</sup> y diciembre de 2018; la mayor parte se han dado en el espacio privado. Los domicilios tanto de familiares —víctima-victimario—,

como de la víctima, el victimario u otros constituyen el 65,38% de los espacios en donde se ejecutan los femicidios (INEC, 2019)<sup>21</sup>. El restante porcentaje de 34,62%, se ha dado en el espacio público —parques, calles, aceras entre otros. Esta relación de dos a uno entre ambas esferas se debe contextualizar al considerar que la víctima conocía al victimario en el 96,15% de los casos. Esto incluye a la relación (ex) cónyuges, (ex) convivientes y (ex) parejas de las víctimas, además de familiares, amigos y conocidos. Únicamente se excluye a las categorías “no identificado” y “otros no familiares”.

A partir de esta información estadística se puede empezar a comprender que el femicidio tiene una connotación íntima en el Ecuador. Sin embargo, un punto aparte merece el femicidio no íntimo al considerar las diversas problemáticas que se han presentado para su denuncia y judicialización efectiva.

En este mismo marco, el Plan reconoce la necesidad de profundizar el análisis sobre los factores de riesgo que experimentan las mujeres a lo largo de su vida y examinar aquellas circunstancias facilitadoras de la violencia femicida. La carencia de datos cualitativos o referencias epistémicas que caractericen estos factores de riesgo que enfrenta la víctima con su victimario, dentro del entorno de un *continuum* de hechos de violencia, ha sido común en el país.

Por otra parte, en relación al análisis por grupo etario, se puede observar que 268 víctimas están comprendidas entre los 15 y 44 años de edad, lo que representa el 85,90% del total de víctimas de femicidio. No solo hay un amplio margen fuera de este número en edades donde se acrecientan las vulnerabilidades —niñez, adultez— sino también, al no contar con registros administrativos unificados, no se puede diagnosticar la problemática en forma integral e interseccional. Se conoce que del total, solo en el 6,41% de los casos las víctimas alcanzaron los estudios superiores y para el 83,97% de las 312 víctimas su auto-identificación étnica era mestiza.

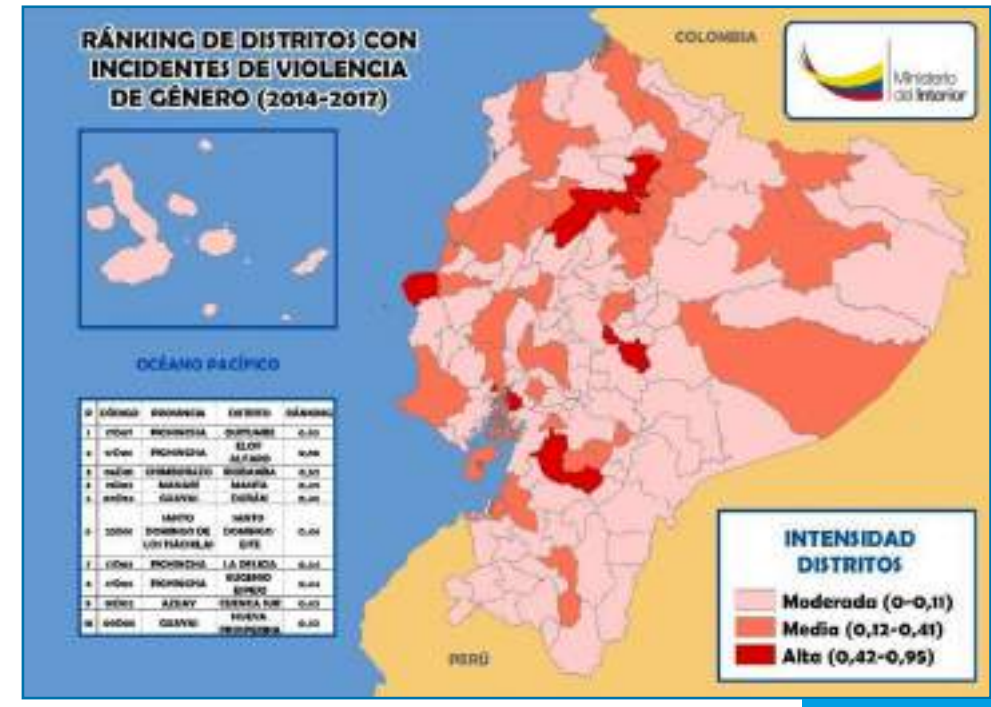
<sup>20</sup> Información desde el 10 de agosto 2014. Se incluye un caso sentenciado como femicidio, a pesar de que la infracción fue antes de la tipificación de este delito en el Código Orgánico Integral Penal (COIP).

<sup>21</sup> Información actualizada al 17 de marzo del 2019.



No se tiene información sobre la condición socio-económica de las víctimas ni otros parámetros que permitan diagnosticar o establecer correlaciones claras para delimitar variables de esta problemática. En este contexto, si bien se entiende que el fenómeno de los femicidios puede afectar a cualquier mujer de cualquier condición económica y cualquier otra característica, lo que se busca enfatizar es que se desconoce el alcance de la violencia de género y que muchos de los registros administrativos —que se encuentran en fase unificación a través del Registro Único de Víctimas de Violencia (RUV)— no contienen la información desagregada que permita identificar cada tipo de violencia en particular. Datos sobre la violencia política, gineco-obstétrica y simbólica son inexistentes y la información contenida sobre violencia física y psicológica todavía no se ajusta a protocolos específicos e interinstitucionales. De igual manera, sobre la violencia económica y patrimonial se desconoce su real grado de afectación o influencia dentro de esta problemática en el país y lo único que se puede emitir son estimaciones no basadas en datos fehacientes.

Bajo este marco, el decrecimiento en el número de femicidios para 2018 no necesariamente refleja una reducción del *continuum* de violencia en la sociedad, ni surge por la transformación de las relaciones de poder de dominación y subordinación. Frente a esto, el Plan considera vital incrementar la coordinación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil con el afán de seguir denunciando al femicidio como un tema de interés público que atañe a todas y todos. La articulación de los registros administrativos a través de un ente que centralice la información consignada por temas de violencia de género y dé seguimiento es sólo un parámetro sobre el cual se concentra este texto. Ejemplo de ello es contar con un ranking de distritos con incidentes de violencia de género que se elaboró a partir de delegaciones fiscales de la Policía Nacional, alertas del ECU 911 y el número de femicidios, tal como lo refleja la Ilustración 4.



**Ilustración 4.** Ranking de distritos con incidentes de violencia de género, 2014-2017.  
**Elaboración:** Equipo de Investigación de la Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

No obstante, en conjunción con esto, es imperante posicionarse frente a cómo en la sociedad el femicidio todavía no es comprendido como el resultado de aquellas dinámicas vinculadas con un control inmediato, constante o extremo de las mujeres (Carcedo y Laclé 2011). Es de particular interés tener en cuenta que la sociedad ecuatoriana está atravesada por sesgos androcentristas que se reflejan en la forma como se construye la imagen y el imaginario de la mujer asesinada y su femicida y se termina por revictimizar a unas y exculpar a otros (Carcedo y Laclé, 2011). Las justificaciones de los asesinatos se pueden evidenciar en medios escritos en donde se construye al victimario como alguien llevado por los celos y todas aquellas concepciones que se configuran bajo la noción de amor romántico.



Por su parte, sobre las víctimas se emiten juicios de valor en torno a su conducta, profesión, manera de actuar, vestir y demás. Es decir, los medios y una parte de la sociedad incitan a disculpar socialmente el crimen y atenuar el castigo (Zambrano, 2016). Justamente, en este marco, es común que en casos de violación o violencia en el ámbito intrafamiliar, se quiera responsabilizar a la mujer por los hechos cometidos por los hombres. Inclusive, se construyen discursos para debilitar la simpatía pública por las víctimas de la violencia y así diluir la presión pública para priorizar la seguridad de las mujeres. Al afirmar que ellas habían vestido de tal forma o que se encontraban en tal lugar o que no habían cumplido con sus 'responsabilidades' en el hogar, por lo general se ha procurado inferir que los hechos que realmente causaron la violencia acaecen por culpa de la víctima y no del victimario. En este contexto, citando a Marina Lazreg (1990), en general, a las mujeres se les niega el acceso al lenguaje y en su lugar tienen que construir su identidad a partir del silencio.

En este contexto, el Plan se antepone a dicha línea argumental de la sociedad patriarcal que en su extremo justifica la violencia contra las mujeres. De igual forma, el Plan toma como base que la tipificación de este delito, hasta el momento, ha devenido a una 'dignificación' de la muerte de las mujeres, más no a una transformación de las estructuras que permiten y sostienen la violencia a través de las relaciones de poder.

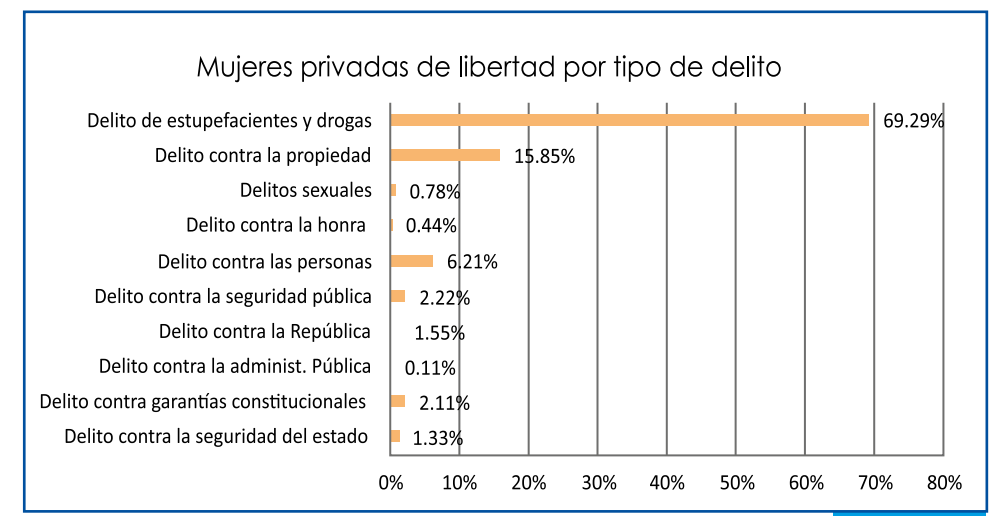
## 2.1.6 Mujeres privadas de libertad

*Desde el desarraigo de la ciudadanía, desde sus imposibilidades de asirse del Estado, desde sus oficios de reproducción social y sostenimiento de la vida en condiciones de fragilidad extrema, en su calidad de madres simbólicas, subterráneas de la nación, las pequeñas traficantes revelan la voz de una economía moral desde la exclusión. Plantear la dimensión política de la subjetividad implica el reconocimiento de que la delincuencia no es voluntad esencial sino uno de los elementos del ethos de posibilidades de la desherencia (Coba, 2015, p. 184).*

Finalmente, cuando se observa la realidad de los Centros de Rehabilitación Social del Ecuador y el eslabón en la cadena que enlaza el universo binario de lo ilegal, con el de lo legal, a través de la redención de la pena, la rehabilitación y el reingreso en la sociedad normalizada, es cuando podemos observar de

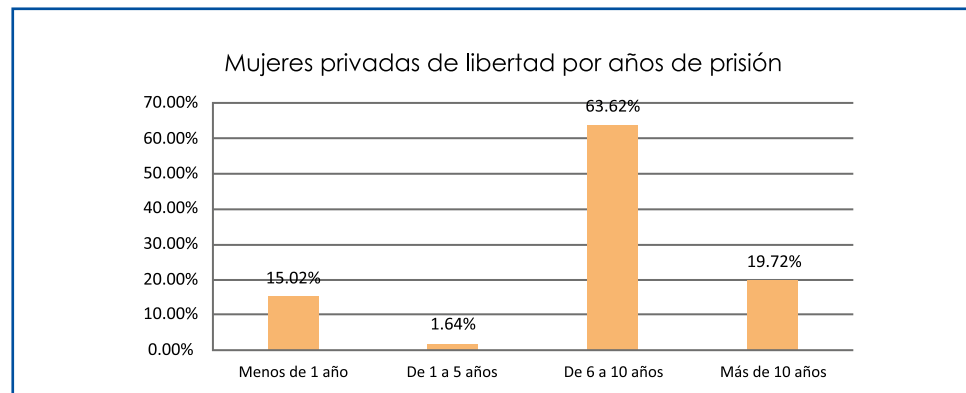
manera fiel, el reflejo de las múltiples causas y niveles que hacen de la violencia de género el caso paradigmático que mide el estado real del cumplimiento de las responsabilidades estatales.

En este sentido, al observar los tipos de delitos por los que se encuentran sentenciadas y privadas de su libertad las mujeres en el Ecuador, encontramos tres rasgos relevantes. El primero, el elevado porcentaje (69,29%) de mujeres encarceladas por delitos relacionados con el tráfico menor de estupefacientes y drogas (Gráfico 6); el segundo, la relación poco proporcional entre el número de años al que ellas han sido sentenciadas en conjunción con los delitos cometidos (Gráfico 7); finalmente, y de manera concorrente el alto porcentaje de mujeres ubicadas en rangos etarios entre los 18 a 37 años de edad (62,79%). Esto último, desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, permite identificar el interés de las redes de narcotráfico y otras agrupaciones en captar personas jóvenes para ingresarlas a la cadena de producción de las economías ilegales y, a su vez, refleja los campos en donde el Estado debe mejorar en cuanto a la protección y apertura de oportunidades para las mujeres que sobreviven en el quintil más pobre en la escala socioeconómica del país, que es de donde proviene la totalidad de mujeres privadas de su libertad (Almeda y Ballesteros, 2015a).

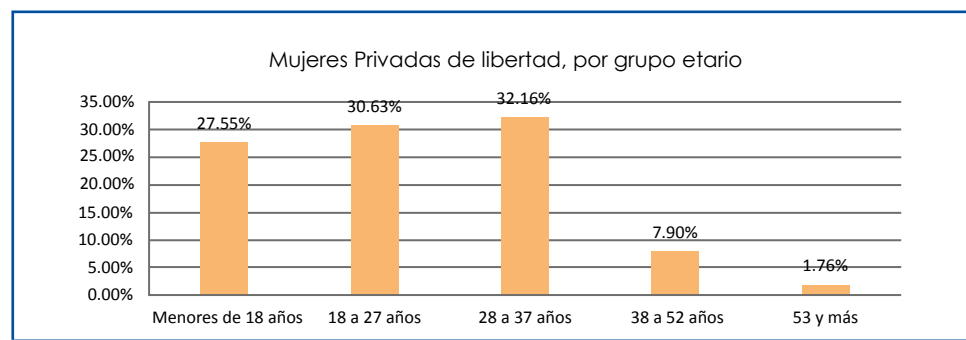


**Gráfico 6.** Mujeres privadas de libertad en Ecuador, por tipo de delito, Censo Penitenciario MJDHC, 2008.

**Fuente:** (Almeda y Ballesteros, 2015a, p. 36).



**Gráfico 7.** Mujeres privadas de la libertad en Ecuador, por años de prisión a los que fue sentenciada, Censo Penitenciario MJDHC, 2008.  
**Fuente:** (Almeda y Ballesteros, 2015a, p. 37)



**Gráfico 8.** Mujeres privadas de libertad en Ecuador, desglose por edad, Censo Penitenciario MJDHC, 2008.  
**Fuente:** (Almeda y Ballesteros, 2015a, p. 36)

Pese a que los datos recolectados por el último censo penitenciario del 2008, llevado a cabo por el entonces Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), se encuentran desactualizados, un estudio más reciente de la Defensoría Pública en el año 2015, revela: la tendencia a la criminalización de la pobreza; la vulnerabilidad de la población femenina de escasos recursos económicos a quedar desprotegida y a vivir en las calles; y, la no aplicación del mandato constitucional de atender las particularidades de las diferencias de género en todos los ámbitos de competencia del Estado (Almeda y Ballesteros, 2015a). De los datos del mismo estudio se puede deducir también los matices de una realidad de avances y retrocesos en materia de mejoras del sistema penitenciario en general y de atención a la población femenina en particular.

Es así que en los últimos años el sistema penitenciario del país ha vivido transformaciones a través de la implementación de un modelo distinto, de la entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial y de la consolidación de la Defensoría Pública. Por mandato constitucional, la Defensoría se hace responsable de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que por su estado de indefensión o por su condición económica, social o cultural no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (Const., 2008, art. 191).

Pese a estos avances, la falta de un enfoque de género y de estudios cualitativos que recojan las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad y las propuestas tanto de infraestructura cuanto de normativas del nuevo modelo penitenciario, se convierten en un obstáculo a ser enfrentado para combatir a una precarización socioeconómica de las personas sentenciadas y sus redes familiares, así como la profundización de fenómenos como el desarraigo, la descuidadización, la soledad, el empobrecimiento del uso del tiempo, entre otros fenómenos (Almeda y Ballesteros, 2015b; Coba, 2015).

El Plan considera vital, desde un enfoque de género en la seguridad ciudadana, observar cómo se configura esta profundización de la vulnerabilidad y la indefensión, ya no de una mujer recluida, sino de toda la red familiar a ella asociada. Al tomar en cuenta que para el año 2015, el 93,9% de las mujeres privadas de libertad eran madres, y establecida su vinculación con oficios menores del mercado de drogas ilícitas y estupefacientes, es posible inferir la necesidad de nuevas lecturas que denoten la precarización socioeconómica y la capacidad del narcotráfico de permear el tejido social. En otras palabras, el Plan opta por separarse de las concepciones que reflejen una guerra entre buenos y malos para así poder articular los derechos de las más vulnerables.

## 2.2 Líneas sinérgicas del enfoque de género para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como Política Pública.

Una política pública que, como el presente plan, propende a la realización de escenarios futuros en los que es plausible transformar y hasta reducir la causas estructurales de las múltiples violencias, encuentra en los desarrollos teóricos y metodológicos del conocimiento interseccional desarrollados por la epistemología de tendencia feminista, amplias posibilidades para alimentar la aplicación estratégica de los enfoques propuestos por este Plan, tanto en espacios territoriales multisituados, cuanto en la configuración de la red de apoyo interinstitucional que se requiere para llevar a cabo el plan.

La interseccionalidad es la posibilidad de establecer prácticas sinérgicas vinculadas a realidades contextualizadas, que permitan el uso razonado de las herramientas jurídicas, normativas y de infraestructura de las instituciones vinculadas con el Plan. La interseccionalidad se refiere a encontrar puntos en común entre las diversas herramientas mencionadas, con la finalidad de establecer redes de coordinación que permitan el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, ya no solamente desde el punto de vista de las teorías estatales del Republicanismo Democrático, sino desde la real capacidad de empoderamiento de los habitantes de sus derechos a través de su acceso efectivo a los mismos.

Activar la interseccionalidad como base de los procesos de gestión pública que se requieren para la incorporación del enfoque de género, pluralidades étnicas, intergeneracionalidad, diversidad y atención especial a personas con discapacidades, implica reconocer los espacios propios de cada institución, respetando las respectivas competencias, al mismo tiempo que también se activa la colaboración en las proporciones en que sean necesarias, para la atención prioritaria de los grupos vulnerables.

A partir de la incorporación de las prácticas de interseccionalidad, se esperaría contribuir también a la generación de conocimiento por parte del Estado en múltiples materias, como jurisprudencia del pluralismo jurídico; creación de equipos técnicos formados en metodologías cualitativas; aportes en materia del cumplimiento de la Constitución; bases de datos cuantitativas para seguimiento de casos coyunturales, con miras a prevenir el cometimiento de abusos por parte de los prestatarios/as de servicios públicos, entre otras temáticas.

Encuanto al Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, la aplicación de la interseccionalidad en las diversas metodologías del Plan, implica reforzar las áreas de capacitación institucional; la utilización y readecuación de infraestructura de las Unidades de Policía Comunitaria (UPC), Tenencias Políticas, Gobernaciones; la aplicación de resultados de proyectos pilotos exitosos, como el Sistema de Alertas Tempranas para prevención de femicidios y el Registro Único de Violencia<sup>22</sup>; la inversión en los medios técnicos y tecnológicos que sean necesarios para crear repositorios eficientes de información interinstitucional, alimentados por metodologías contextuales; la creación de los mecanismos de coordinación interinstitucional que sean necesarios para el tratamiento de problemáticas estructurales relacionadas con los múltiples escenarios de violencia, entre otros.

<sup>22</sup> El proyecto piloto para la implementación del Sistema de Alertas Tempranas para Femicidios se realizó en el Distrito Quitumbe (en el Distrito Metropolitano de Quito), el cual, a la fecha, ha reducido de manera importante los casos de femicidio.





G.I.

POLICIA  
COMISIÓN GENERAL DE INTELIGENCIA



### 3 Enfoque Intergeneracional

Uno de los desafíos más importantes de los Estados Nación Democráticos en el presente siglo ha sido la atención de las necesidades diversas de la población vinculadas al ciclo de la vida. En el Ecuador el reconocimiento de estas especificidades ha sido fruto de un proceso marcado por la lucha de diversos movimientos sociales, así como por la instauración de cambios y ajustes institucionales que, principalmente desde hace dos décadas, han procurado comprender el significado e incidencia de las personas ubicadas en los distintos grupos de edad.

En el contexto de estos esfuerzos estatales por ofrecer políticas públicas con forma y fondo que permitan el cumplimiento de las secciones primera y quinta del capítulo tercero de la Constitución de la República 2008, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, enfatiza en el carácter de atención prioritaria enfocada hacia las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, prestando especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad, conforme lo establece el Art. 35 de la Constitución de la República.

Cabe entonces contextualizar los avances normativos e institucionales que se han desarrollado en torno a lo que el Estado ecuatoriano ha adoptado como la igualdad intergeneracional, así como las problemáticas relacionadas con la violencia vinculada a los diversos grupos de edad, con miras a concretar una incidencia efectiva del Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica en estos grupos ciudadanos.

#### 3.1 Antecedentes normativos e institucionales

En el contexto ecuatoriano, la organización política e institucional de la sociedad ha estado marcada por la influencia de concepciones adultocéntricas que han justificado la presencia de procesos de dominación, exclusión y manifestaciones de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes.

Estas concepciones ampliamente cuestionadas, llevaron a que en el marco del reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>23</sup> se revise el rol de los adultos, y de sus límites en cuanto a la autoridad, derechos y responsabilidades que detentan frente a los niños, niñas y adolescentes. En el contexto ecuatoriano, con los procesos de reforma constitucional que se gestaron en 1998, por primera vez se reconoce derechos a la niñez y la adolescencia. En este sentido, los artículos contenidos en dicha Constitución de la República referentes a niños, niñas y adolescentes adoptan los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, derechos específicos y formas de proteger esos derechos<sup>24</sup>.

No obstante, esta adopción de los principios y derechos de la Convención también fue objeto de diversas críticas y discusiones por lo que en 2003 se establece el Código de la Niñez y la Adolescencia para subsanar la incompatibilidad de la reforma del Código de Menores de 1992<sup>25</sup> con los principios y derechos reconocidos en la Convención. Con este propósito, el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, además de establecer un nuevo paradigma para la comprensión de la niñez y la adolescencia, favoreció el desarrollo normativo de una institucionalidad encargada de promover y garantizar los derechos que se desarrollan en la Constitución (Campaña, 2004).

<sup>23</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) firmada en 1989, instaló la idea de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y no "objetos" sobre los cuales los adultos ejercen sus derechos.

<sup>24</sup> Específicamente los artículos, 47,48 y 49 de la Constitución de la República, 1998.

<sup>25</sup> De acuerdo a Farith Campaña, el Código de Menores de 1992 explícitamente establece "Que el Ecuador ha suscrito y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual es Ley de la República y, por tanto, lo obliga como Estado parte a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos allí reconocidos. Que el Código de Menores, dado el 2 de junio de 1976, mantiene una estructura y visión incompatibles con los principios internacionales que trae la Convención sobre los Derechos del Niño" (Campaña, 2004, p. 2).

En este sentido, el Código de la Niñez y Adolescencia, reconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes y los clasifica en cuatro grupos:

- Derechos de Supervivencia
- Derechos de Desarrollo
- Derechos de Protección
- Derechos de Participación

De la misma manera, la Constitución de la República de 1998 estableció el compromiso estatal de adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos a las personas de la tercera edad. Este reconocimiento estaba enmarcado desde el establecimiento de mecanismos para prevenir, sancionar y eliminar las formas de violencia, hasta la definición del derecho de asistencia especial para lograr que estas personas alcancen un nivel de vida digno (Const., 1988, art. 54).

En coherencia con los instrumentos normativos internacionales, estos derechos y principios son ampliamente reconocidos en la Constitución del 2008, donde además, se definen las obligaciones del Estado para asegurar el reconocimiento y pleno ejercicio de derechos y eliminar las condiciones de desigualdad estructural entre estos grupos.

### 3.1.1 Institucionalidad estatal e igualdad intergeneracional

El enfoque generacional e intergeneracional se concentra en el ciclo de vida de las personas, reconoce la existencia de necesidades específicas en la niñez, adolescencia, juventud y adultez<sup>26</sup>; y, establece la prioridad de identificar y tratar las vulnerabilidades y fortalezas en cada una de estas etapas<sup>27</sup>. Por otro lado, hace énfasis en el debido reconocimiento y protección a los derechos específicos propios de las diferentes edades, para asegurar

<sup>26</sup> De acuerdo a la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, estos grupos de población comprenden los siguientes rangos etarios: Niñas y Niños, de 0 a 11 años; Adolescentes, de 12 a 17 años; adultos de 18 a 29 años; y, adultos mayores, aquellas personas que han cumplido 65 años o más.

<sup>27</sup> LOEI, 2011. art. 8, literal d.

su ejercicio pleno. En el campo de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica este enfoque busca identificar los tipos y ámbitos de violencia que aquejan a la población durante la niñez y adolescencia, así como en la tercera edad; y los delitos más comunes en los que pueden participar o ser propensos de ser víctimas, para responder con acciones de prevención y protección derechos adecuadas a cada grupo etario. Respecto a los y las niñas y adolescentes, este enfoque hace énfasis en atender el interés superior y sus derechos como víctimas, conforme a los derechos humanos.

La aplicación de estos conceptos de generacionalidad e intergeneracionalidad suponen una innovación en el marco Constitucional. A diferencia de la interpretación tutelar que identificaba a los “menores de edad” como personas no aptas para su trato cotidiano con la sociedad y susceptibles de control absoluto por parte de los adultos, el enfoque de protección de derechos que se diseñó alrededor de la niñez y adolescencia - y que en el Ecuador dio forma al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, antecedente institucional del actual Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional<sup>28</sup> (también denominado CNII) – toma como eje central la calidad de sujetos sociales de la niñez y adolescencia, comprendiendo que lo que ha de ser protegido es el justo acceso de estos

<sup>28</sup> Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, es una entidad cuya naturaleza y funciones están descritas en el Artículo 156 de la Constitución, que define a los consejos para la igualdad como los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana, están normadas en la Constitución y en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad y su Reglamento, disponiendo además que, para el cumplimiento de sus fines, se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras de política y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno. Se encarga de describir la situación de cada uno de los grupos generacionales y proponer las políticas más importantes para incidir en las condiciones que generan las problemáticas encontradas, a través de Agendas dirigidas hacia todos los niveles de gobierno, propone lineamientos y orientaciones metodológicas para su transversalización, seguimiento y evaluación. Mientras la transversalización implica acompañar a las instituciones a la adecuada incorporación de las políticas de la Agenda en sus planes, programas y servicios; el seguimiento y la evaluación suponen la generación continua de información para verificar la implementación de la Agenda, así como sus impactos y resultados (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2018).

grupos poblacionales a sus derechos, en lugar de mantener sobre ellos un control indiscriminado que invisibilice o los deje sin voz.

Con la finalidad de operativizar esta nueva perspectiva en materia de derechos y generación de nueva política pública, se establecieron planes —Plan Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2004-2014, se fortalecieron acciones para la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral y se crearon agendas: —Agenda Social de la Niñez y Adolescencia “Juntos por la equidad desde el principio de la vida” 2007–2010, la Agenda para la Igualdad de la Niñez y la Adolescencia 2012-2013, la Agenda de Igualdad para la Juventud 2012-2013, la Agenda de Igualdad para los Adultos Mayores 2012-2013 y la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017<sup>29</sup>.

Como se puede observar, la emergencia de los niños, niñas y adolescentes como sujetos políticos con voz propia dentro del contexto de gestión de lo público del Estado ecuatoriano, ha sido fruto de discusiones y replanteamientos acerca del modelo de infancia sobre el que se hace referencia, así como de la apertura de espacios para la reorientación de esta categoría social, sin que esto haya significado todavía la solución por completo de los desafíos propuestos por una realidad ecuatoriana en la que las intersecciones con el género, la multiculturalidad y la clase tornan impracticable la perspectiva aplicada durante los dos siglos anteriores, referentes a la universalización, homologación y homogeneización de la diversidad bajo un supuesto de unificación nacional.

Es por ello, que en la actualidad, la aplicación de las políticas públicas encaminadas a la infancia, adolescencia y adultos mayores por parte del CNII que recoge la actual Agenda para

<sup>29</sup> Elaborada en el 2013 por el CNII, con el apoyo técnico de la dirección de políticas públicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES.

la Igualdad Intergeneracional 2017-2021<sup>30</sup>, se concentra en los ejes de salud, educación, protección, participación, vivienda y hábitat y trabajo. Estas agendas han sido construidas con la finalidad de convertirse en instrumentos de articulación de la política pública<sup>31</sup>, en un intento por transversalizar la priorización en la atención a los grupos hacia los que han sido enfocadas. En lo que al Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica concierne, se hace relevante tomar en cuenta lo que el abordaje integrado propone como avances frente a la óptica de los grupos etarios como conjuntos aislados:

1. Tomar como punto de partida el cumplimiento de los derechos y no asumir la política pública y su gestión como solución a problemas aislados.
2. Romper la mirada sectorial a la hora de elaborar las políticas públicas, comprendiendo las problemáticas sociales que se encuentran detrás de las competencias encargadas a cada institución, de tal manera que se puedan crear sinergias e intersecciones pertinentes.
3. Asumir que la elaboración de la política tiene un elemento técnico, muy importante porque le otorga elementos de la realidad verificables y esto le otorga validez, pero también tienen un componente político significativo, entendido lo político como la voluntad de la autoridad en la toma de decisiones que le permite mirar el contexto general en que se desarrollan los sujetos de derechos.

<sup>30</sup> La Agenda para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021, consta de cuatro capítulos: 1. Fundamentos generales, donde se exponen los marcos normativos, de planificación y conceptual, y se explica la metodología de trabajo utilizada para en la construcción del documento. 2. Diagnóstico, que describe la situación de desigualdad de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores en relación a sus derechos. 3. Propuesta, contiene los planteamientos realizados de políticas y las acciones realizadas sobre la base del diagnóstico. 4. Modelo de gestión, plantea la identificación de responsables y mecanismos de coordinación con los ministerios y secretarías de Estado para la incorporación de las propuestas.

<sup>31</sup> La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional es uno de los instrumentos centrales del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Junto con el Plan Nacional de Desarrollo, debe ser parte de la planificación de todas las entidades del sector público en todos los niveles de gobierno, y de referencia para las entidades no estatales. Su objetivo es garantizar el cumplimiento de derechos, reducir las brechas de desigualdad y erradicar la discriminación hacia los grupos generacionales, con atención a jóvenes y adultos mayores, y con prioridad absoluta para niñas, niños y adolescentes.

4. Estimar a la ciudadanía como sujeto de derechos y por tanto, eje del accionar de toda política pública.

Tomando en cuenta el enfoque del Plan y su visión de prevención y acción sobre las causas, además de sobre los efectos de la violencia y la inseguridad, es preciso fortalecer el compromiso de no incrementar las sanciones, sino de trabajar mediante redes interinstitucionales. En este sentido, el Estado ecuatoriano cuenta ya con un historial reciente pero efectivo de trabajo mancomunado y coordinado en torno a la prevención de la violencia hacia las mujeres, mediante la implementación del Registro Único de Violencia, en donde participan, como principales actores responsables el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Secretaría de Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, ECU 911, Ministerio de Educación, Pueblos y Nacionalidades, entre otros.

Esta estrategia – amparada además por una estructura tecnológica y técnica de avanzada – no apunta solamente al registro de las víctimas, a la manera de cifra estadística de control, sino que busca profundizar el conocimiento del fenómeno para viabilizar propuestas de acción más efectivas para la erradicación de la violencia contra la mujer. Es por esta perspectiva ampliada que la adaptación del mismo sistema sería una alternativa de aplicación pertinente para intervenir, prevenir y acompañar los casos de violencia hacia las niñas, niños y adolescentes. Cabe enfatizar en la existencia de las unidades especializadas de la Policía Nacional para atender casos relacionados con la niñez y juventud, a través de la Dirección Nacional de Policía Especializada en los casos referidos a Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) y el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF) competente en violencia intrafamiliar.

## 3.2 Fenómenos multicausales de la violencia en los diversos grupos etarios

### 3.2.1 La violencia hacia niños y niñas

La violencia hacia niñas, niños y adolescentes constituye una vulneración a los derechos humanos fundamentales y, por ello, todas las instituciones del Estado, asumen como compromiso y prioridad avanzar hacia la prevención y erradicación de los diversos tipos de violencia, cada uno desde sus ámbitos de trabajo. La participación activa de los actores políticos y sociales en la prevención y erradicación de la violencia es importante, porque busca prevenir el abuso del poder y el uso de mecanismos autoritarios que podrían iniciar en la familia.

En este punto, cabe apreciar a la familia como único punto de anclaje de la legitimidad ciudadana y el acceso a derechos, sin embargo ha sido y es firmemente cuestionada al no constituir un espacio en el que los criterios de seguridad, afectividad y respeto puedan ser plenamente garantizados para los niños, niñas y adolescentes.

Es por ello que para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica es de vital importancia comprender que la seguridad de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores se ve alterada por fenómenos estructurales. De aquí que la presente política pública estime los fenómenos relacionados con la violencia a los grupos vulnerables, siendo una preocupación neurálgica la divulgación, capacitación y educación adecuada de los cuerpos especializados en hacer cumplir la ley –es decir, la Policía Nacional, principalmente–, para que puedan convertirse en agentes de formación de la ciudadanía, siendo los primeros en poner en práctica los principios constitucionales de no discriminación y respeto a las diversidades.



Desde este punto de vista, el catálogo de violencias que involucran a niños, niñas y adolescentes, constituye una imagen preocupante, que contrasta fuertemente con los avances institucionales dados por el Ecuador. Es así que el estudio *Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad (2016)*<sup>32</sup>, revela una prevalencia importante del trabajo infantil en la Sierra (10%), en la zona rural (13%) y en la población indígena (18%), develando una continuidad histórica de discriminación hacia los grupos indígenas, agravadas por fenómenos como la trata de niños para su explotación en la mendicidad. El mismo estudio expone también que casi el 40% de los niños, niñas y adolescentes que fueron golpeados en sus hogares, provienen de hogares en los cuales sus padres también fueron maltratados por sus cuidadores. Y, por otra parte, el 30% afirma que ven a sus padres relacionarse con violencia, porcentaje que se incrementa al 40% en la Amazonía.

El tipo de violencia en el hogar reportado destaca que casi el 40% de los niños, niñas y adolescentes afirmaron haber recibido un trato violento por parte de sus padres, y esta incluía golpes, baños de agua fría, insultos, burlas, y otras formas, como dejarlos sin comer y sacarlos de la casa. Los más afectados son los niños y niñas entre los 5 y 12 años, franja en la que casi el 50% fue agredido física y psicológicamente. La mayor prevalencia de la violencia contra los niños en el hogar se registra en la zona rural 42% vs. la urbana que es de 36%.

En cuanto a las etnias, la más afectada es la población infantil afroecuatoriana (52%), le sigue la indígena (48%) y luego la mestiza (34%) (*Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad, 2015*).

<sup>32</sup> El estudio "Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad" (2016), brinda una mirada de los últimos 15 años, sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador, y recoge, al mismo tiempo, datos actuales que permiten identificar los avances y desafíos presentes. Esta publicación recoge datos de una encuesta cuya muestra fue de 4.000 hogares tanto de zonas urbanas como rurales, y recoge más de 150 indicadores que describen las condiciones en cuanto al entorno familiar, educación, protección, salud, participación y felicidad.

Se deduce, por tanto, la existencia de un traspaso intergeneracional del maltrato, lo que muestra un tejido social íntimamente afectado en su capacidad profunda para vincularse afectiva, cognitiva y motivadamente con objetivos personales y políticos que permitan la ampliación de los horizontes futuros del Estado que acoge estas realidades, modificándolas sin embargo con gran lentitud. Así mismo, en vista de que los problemas que inician en la infancia, afectan el resto del ciclo de vida de las personas, es necesario llamar la atención sobre la importancia de que el bienestar que se logre con la aplicación de políticas públicas dirigidas a la infancia, no desaparezca durante la adolescencia o la juventud y mucho menos cuando la población envejece.

Ante estas circunstancias el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica enfatiza en que la seguridad de las niñas, niños y adolescentes, puede afianzarse a través de la implementación de estrategias interinstitucionales específicas, orientadas a la prevención de factores sociales de riesgo, procurando entornos de paz y convivencia, que eviten que los niños, niñas y adolescente sean sometidos a situaciones de violencia o sean vinculados a actividades delictivas. En el marco de estas estrategias, las intervenciones en la familia y en las instituciones educativas son fundamentales para erradicar la naturalización de la violencia y promover relaciones de convivencia fomentadas en el respeto a los demás y el diálogo.

### 3.2.2 La juventud y los fenómenos delictivos

*"(...) yo veo que las drogas se han tomado el Ecuador, antes era raro ver a un joven intoxicado con esa marihuana, con ese maduro con queso que escucho, ahora es algo normal, yo paso cerca de las siete de la noche por el Parque Lineal Ramos, y ahí saben estar un grupo de seis, siete jóvenes menores fumados y eso obvio a uno le da miedo eso ahora peor con mis hijos ir por ahí(...)" (Carrillo M., Santo Domingo de los Tsáchilas, 2018).*

En el desarrollo de este Plan se ha reconocido a los centros educativos, no solamente como lugares en el que se accede al derecho a educarse, sino como un espacio de convivencia profunda, en el que se verifican los principales cambios en el ciclo de la vida, atinentes a las transformaciones de la niñez a la adolescencia y juventud. Es por ello que la violencia que acontece en los centros educativos ha sido motivo de especial preocupación por parte del Ministerio de Educación, cartera de Estado que presentó una iniciativa para alcanzar espacios educativos libres de violencia, a través de la subsecretaría de Educación de la Zona 8<sup>33</sup>.

Sin embargo, el diálogo entre el desarrollo de la realidad y las respuestas de la gestión de lo público no siempre van de la mano. Producen tensiones, espacios y figuras que deben ser contextualizados a través del adecuado complemento de estudios cualitativos que permitan comprender la agencialidad de los niños, niñas y adolescentes como seres capaces de negociar significados y prácticas sociales. En este sentido, es de vital importancia comprender también las mediaciones que las personas adultas son capaces de proveer para que esta agencialidad se exprese, tomando en cuenta el equilibrio que debe existir para evitar la imposición unilateral de una sola voz. En otras palabras, escuchar sólo a los adultos o sólo a los jóvenes, deja abierta la puerta para reproducir el sesgo cultural que consiste en separarles de los espacios propios de los adultos, sesgando los niveles relacionales que de hecho existen y que ayudan a desmarcar los diversos grupos etarios, comprendiéndolos como parte de un conjunto cotidiano de interacciones.

De ahí que, como expresa Laura Martínez Alamillo (2011), es importante plasmar las construcciones que elaboran los adultos que trabajan cotidianamente con niños/adolescentes.

<sup>33</sup> La campaña "Más conciencia menos violencia" - en el marco del Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz "Más unidos, más protegidos" - ha propuesto la conformación de un equipo antiviolencia integrado por la máxima autoridad del plantel, docentes, estudiantes, personal del Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) y padres de familia o representantes, quienes tendrán la facultad para intervenir y denunciar cualquier tipo de agresión o violencia que se suscite en el entorno escolar (Ministerio de Educación, 2018); a ello se suma la intervención policial especializada en niños y antidrogas.

*Es importante conocerlas porque son responsables de poner en juego categorías que afectan a la organización social de los niños/adolescentes; diseñan tratamientos para "normalizarlos" y las políticas públicas que regulan sus posibilidades laborales, tomando en cuenta que muchas veces se encuentran atrapados en un sistema de cuyas injusticias son conscientes y ante el que ensayan distintas soluciones, aunque no esté en su mano modificar lo que realmente creen que falla en el sistema [...]* (Martínez, 2011, p. 416).

Es por lo complejo y sensible del tema en torno a la multiplicidad de la violencia sobre seres profundamente estimados por todo modelo de organización social, que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica se compromete a colaborar desde sus instancias de estudio y operatividad ya establecidas junto a la Policía Nacional, así como desde todas las áreas que sean pertinentes, para el fortalecimiento y creación de acciones contextualizadas que permitan crear las sinergias necesarias para, actuando al tenor del Derecho y las leyes, ofrecer protección activa en todas las situaciones que sean necesarias, desde aquellas emergentes hasta las que se presentan como más estructurales. La acción estratégica sobre escenarios posibles, procurará la prevención de estos hechos, así como contribuirá a la modernización, afinamiento y adaptación de instrumentos como el Registro Único de Violencia (RUV) y los que fueren necesarios desarrollar para modificar realmente aquellas fisuras del sistema, por las cuales todavía se canaliza las acciones de violencia y vulneración de los niños, niñas y adolescentes.

### 3.2.3 Los adultos mayores, entre la sabiduría y el abandono

En Ecuador, de conformidad con la Constitución de la República, las personas que tienen 65 años o más son consideradas adultas mayores y tienen reconocidos sus derechos con el fin de asegurar una calidad de vida digna durante todo el ciclo de vida (Const., 2008, art. 36). Específicamente, en el ámbito de la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica, estos derechos apuntan a recibir atención especializada en los ámbitos públicos y privados para la protección contra la violencia, maltrato y explotación de cualquier índole o

negligencias que provoquen cualquiera de las situaciones mencionadas (Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021, ANII, p. 22).

Esto conlleva a un compromiso de todas las instituciones del Estado, entre ellas el Ministerio del Interior, para generar políticas orientadas a la promoción de derechos de los adultos mayores y a garantizar mejores condiciones de vida para asegurarles un envejecimiento positivo, es decir, una vejez en la que el Estado garantice su bienestar social. Así mismo, considerando que el proceso de envejecimiento difiere de acuerdo con la condición social, es necesario continuar desarrollando propuestas, alternativas y espacios que mejoren las condiciones de vida a través de planes, programas y proyectos en los que las personas adultas mayores sean agentes de un proceso de reconocimiento justo en el entorno familiar y social (ANII 2017-2021, pp. 155-156).

Se trata de establecer pautas que contribuyan a la protección de derechos de las personas a lo largo de su ciclo de vida y que, además, les permita integrarse a la sociedad, dejando de lado aquellas concepciones y patrones culturales que han restringido el reconocimiento de este sector de la población como sujetos de derechos. Ello implica no solo el compromiso del Estado, sino de toda la sociedad para modificar esas relaciones estructurales de desigualdad social y ofrecerles aquellas condiciones y oportunidades necesarias para asegurar su bienestar.

Según el diagnóstico realizado en la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, la población adulta mayor en el Ecuador al 2017 llegó a 1'212.461 personas, es decir el 7,04% del total de la población ecuatoriana. En lo referente a la composición urbano/rural de la población adulta mayor, el 63,31% se encuentra en la zona urbana y el 36,69% en la rural. En lo que atañe a las condiciones de vida, el 17,5% de las personas adultas mayores es pobre. Este porcentaje está por debajo de la media nacional, que alcanza el 21,5%. Las mujeres adultas mayores tienden a ser más pobres que los hombres (ENEMDU, INEC, 2017 citado en ANII 2017-2021, p. 159).

De acuerdo a la misma fuente, el 17% de las personas adultas mayores cuenta con empleo adecuado; un 13,57% de hombres y un 4,10% de mujeres. El 47,72% se dedica principalmente a actividades económicas relacionadas con la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; 38,72% de los hombres y 9% de las mujeres. Así mismo, el 58,44% de las personas adultas mayores no cuenta con seguro social; en este porcentaje, alrededor del 33% son mujeres. De aquellos que acceden a algún tipo de seguro, el 23,02% cuenta con el seguro general del IESS; 13,76% con seguro campesino; y apenas 3,05% está afiliado al seguro general voluntario.

Estas cifras nos van mostrando una constante que hemos visto a lo largo de la construcción de los enfoques aquí presentados: la brecha entre el ideal y los alcances reales de las políticas estatales pues, si bien es cierto se han realizado importantes avances en la concepción integral de las diversas generaciones, finalmente las cifras demuestran que los fenómenos atinentes al deterioro económico, abandono, deficiencia en atención de la salud y educación del adulto mayor, todavía subsisten.

Según lo recogido por el estudio cualitativo de la ANII 2017-2021, entre las dificultades expresadas por las y los adultos mayores en el Ecuador, ellos y ellas identifican la falta oportuna de acceso a servicios de salud especializados y de calidad, así como la carencia de hábitos para una vida saludable y activa. El analfabetismo limita el pleno desarrollo de las personas, pues representa una barrera para el ejercicio de otros derechos, y no se limita al no saber leer y escribir, sino también al desconocimiento tecnológico o analfabetismo digital.

Otra problemática recurrente a la que se enfrentan las personas adultas mayores en Ecuador es la falta de una vivienda que puedan habitar en condiciones de seguridad y dignidad. La falta de acceso a vivienda en este grupo generacional implica que, "frente a la falta de ingresos, no se habite en un lugar digno, incluso [varios habitan] en infraestructuras que ponen en riesgo su vida" (ANII 2017-2021, p. 171 y ss.).

En el contexto de una vida que avanza, la preeminencia de las generaciones que el entorno sociocultural en el Ecuador estima como “nuevas”, hace del abandono a los adultos mayores una forma de violencia. Varios testimonios tomados en la ANII 2017-2021 señalan que la soledad, la necesidad de aceptación y afecto y la falta de ingresos son los principales problemas de este grupo etario. Muchos perciben una constante situación de abandono y riesgos de mendicidad: “se trata de vender comida, productos, o subsistir de alguna manera, incluso llegando a la mendicidad” (ANII 2017-2021, p. 173).

Frente a esta situación, la ANII 2017-2021, establece como líneas de acción:

- Generar un sistema de información que permita contar con indicadores permanentes de las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores.
- Implementar modalidades alternativas a la institucionalización para el cuidado de las personas adultas mayores que promuevan la corresponsabilidad de la familia, atiendan a las necesidades específicas de autonomía de la población objetivo y generen condiciones para el autocuidado.
- Diseñar e implementar un programa de formación permanente y de resiliencia para cuidadoras y cuidadores especializados en la atención a personas adultas mayores.

En este sentido, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, se encuentra en consonancia con el desarrollo de las políticas públicas propuestas por la ANII 2017-2021, estableciendo como parte de sus propios lineamientos las coordinaciones que sean pertinentes para el fortalecimiento de toda iniciativa dirigida a la protección y prevención de la violencia o vulneración de derechos hacia las personas adultas mayores.

### **3.3 Líneas sinérgicas del enfoque intergeneracional para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como política pública**

Al contemplar problemáticas que involucran dinámicas complejas en torno a la configuración de identidades, economías y posibilidades de desarrollo humano, el enfoque intergeneracional refuerza las ideas transversales vinculadas a la interseccionalidad, referidas ya en los enfoques de plurinacionalidad y género, convirtiéndose en la oportunidad de profundizar los alcances interinstitucionales, aportando con datos que fortalezcan las competencias específicas de cada institución, a la vez que se genera una red de instituciones que trabajan mancomunadamente para alcanzar los escenarios de seguridad y convivencia social pacífica propuestos por este Plan.

Así mismo, la incorporación de este enfoque llama la atención sobre la necesidad de apoyar la creación de instrumentos inéditos hasta el momento en materia de seguridad ciudadana, dado que los grupos comprendidos en este enfoque y sus realidades visibilizan a profundidad la existencia de violencias estructurales – sociales, culturales, económicas –, falta de infraestructura – falta de lugares públicos que ofrezcan accesos adecuados a servicios – así como una brecha histórica importante que señala la necesidad y profundización de la aplicación de medidas de acción afirmativa a todo nivel.

Por todo lo visto, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 mantiene alineación con todos los instrumentos normativos e institucionales, tanto nacionales como internacionales, que coadyuven a mejorar las condiciones de seguridad y acceso a sus derechos de las personas, especialmente los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, como lo determina la Constitución de la República y las competencias propias de los organismos asociados.



## 4 Enfoque de discapacidades

### 4.1 Antecedentes normativos e institucionales

Si bien los esfuerzos institucionales para garantizar a las personas con discapacidad el reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos datan de muchos años atrás, para efectos de este Plan haremos un recorrido rápido por la normativa más reciente que busca promover formas adecuadas de integrarlos a los diferentes ámbitos de la sociedad y garantizarles el goce efectivo de sus derechos.

En 1992 se publica la Ley 180 a través de la cual se establece un marco normativo e institucional para la atención de las personas con discapacidad desde un enfoque de derechos. Así mismo, se crea el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) como entidad rectora del tema en el país, con autonomía para dictar políticas, coordinar acciones públicas y privadas, e impulsar investigaciones sobre discapacidad. De acuerdo a la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades 2013-2017, la creación del CONADIS favoreció el desarrollo de acciones concretas de cobertura nacional, fundamentalmente en cuanto a la expedición de políticas generales y sectoriales, normatividad sobre beneficios especiales, definición de competencias ministeriales; promoción y fortalecimiento de las organizaciones de personas con discapacidad a través de cinco federaciones nacionales<sup>34</sup>:

Sin duda, estos cambios normativos e institucionales condujeron a una evolución de los enfoques de los modelos de atención a personas con discapacidad, pasando de una mirada de la beneficencia a una visión de inclusión desde el enfoque de derechos humanos, donde el Estado, la sociedad y la familia adquieren la obligación de adoptar los mecanismos y medidas necesarias para atender de manera integral las

necesidades de este grupo de la población. Así entonces, el CONADIS orienta su accionar en tres ejes temáticos: prevención, atención e integración, con el propósito de prevenir las discapacidades y elevar la calidad de vida de las personas con discapacidad, en base a la ejecución del Plan Nacional de Discapacidades (2005).

Más adelante, la Constitución de la República de 2008 ratifica el compromiso estatal con las personas con discapacidad y les reconoce derechos específicos. En el ámbito de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica se puede destacar el artículo 48, particularmente sus incisos:

1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica.
7. La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La ley sancionará el abandono de estas personas y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trato inhumano o degradante y discriminación por razón de la discapacidad.

Y, el artículo 66, particularmente el inciso b) "una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual" (Const., 2008, art. 66, literal b).

<sup>34</sup> Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física (FENEDIF), Federación Nacional de Ciegos del Ecuador (FENCE), Federación Nacional de Sordos del Ecuador (FENASEC), Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down (FEPAPDEM), y Federación Nacional de ONG para la Atención de las Discapacidades (FENODIS).

Finalmente, dentro de este breve recorrido histórico no podemos dejar de mencionar la publicación de la Ley Orgánica de Discapacidad a través de la cual se asegura la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad, y garantiza la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Por otra parte, se da la creación de la Secretaría Técnica de Discapacidades en 2013, adscrita a la Vicepresidencia de la República, con la finalidad de seguir adelante con el desarrollo de programas y proyectos en beneficio de las personas con discapacidad. A continuación se describen algunos instrumentos normativos, programas y proyectos orientados este fin:

**Tabla 5. Instrumentos normativos y Programas referentes a las personas con discapacidad/es 2008-2017.**

Año	Instrumento	Descripción
2008	Constitución de la República del Ecuador	un instrumento que recoge artículos garantistas de los derechos humanos, centrando una especial protección a los grupos de atención prioritaria, en el cual se ubica la persona con discapacidad como sujeto de deberes y derechos en igualdad de condiciones. Las políticas públicas generadas desde las Carteras de Estado encargadas del área social se han alineado a lo dispuesto en la Constitución de la República.

Año	Instrumento	Descripción
2009	Bono de Desarrollo Humano / Pensión por Discapacidad	<p>Acuerdo Ministerial N° 00037, de 24 de julio de 2009, a través del cual establece como población de atención de la pensión para personas con discapacidad a todas aquellas personas con grado de discapacidad mayor o igual al 40% establecido por el CONADIS.</p> <p>Acuerdo Ministerial N° 00121, de 14 de octubre de 2009, autoriza mantener o incorporar en la base de habilitados de los programas Bono de Desarrollo Humano y Pensiones, a los usuarios-as que sean representantes del núcleo familiar, donde existe uno o varios menores de edad con discapacidad, quienes se encuentren habilitados o que se habiliten en el Subprograma Pensión para Personas con Discapacidad.</p>
2010	Bono Joaquín Gallegos Lara	Es una transferencia monetaria condicionada, de \$240.00usd, que entrega a personas con discapacidad muy grave (severa) con altos niveles de dependencia, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias y sus familias. (Decreto Ejecutivo N° 422, de 15 de julio de 2010, publicado en Registro Oficial Suplemento No.252 el 06 de agosto de 2010).
2012	Ley Orgánica de Discapacidades	Normativa que tiene como objeto: "(...) asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad, y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, establecidos en la Constitución de la República, tratados e instrumentos internacionales; así como, aquellos que se deriven en leyes conexas, con énfase de género,

Año	Instrumento	Descripción
2012	Incorporación a nuevos usuarios del Bono Joaquín Gallegos Lara	Se incluyen como beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara a personas con enfermedades catastróficas, raras y huérfanas, así como también a menores de 14 años que viven con VIH-SIDA. Ambos deben encontrarse en condición socio económica crítica. (Decretos Ejecutivos N° 1138, de 19 de abril de 2012 y N° 1284, de 30 de agosto de 2012, respectivamente).
2013	Plan Nacional de Desarrollo "Buen Vivir" 2013 - 2017	<p>Es la herramienta en la que se definen las políticas públicas, así como también la ejecución e inversión de los recursos públicos que requieren los programas y proyectos Estatales.</p> <p>El MIES direcciona su accionar en consideración a los siguientes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.</li> <li>• Objetivo 3: Mejorar la Calidad de Vida de la población.</li> <li>• Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad.</li> </ul>
	Creación de la Subsecretaría de Discapacidades	Mediante Acuerdo Ministerial N°000154 del 8 de enero de 2013, se crea la Subsecretaría de Discapacidades, conformada por las Direcciones de Protección al Cuidado de las Personas con Discapacidad y de Provisión de Servicios para las Personas con Discapacidad.

Año	Instrumento	Descripción
2013	Proceso de transferencia del Bono Joaquín Gallegos Lara de la Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS) al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	<p>Decreto Ejecutivo N° 6, de 30 de mayo de 2013. Artículo 2, numeral 1, otorga a la Secretaría Técnica de Discapacidades la atribución de "Coordinar e implementar el proceso de transferencia de las Misiones "Solidaria Manuela Espejo" y "Joaquín Gallegos Lara" a los ministerios rectores de la salud y de la inclusión económica y social, respectivamente (...)".</p> <p>Se firma Convenio Marco Nro. 003, para la transferencia y co-ejecución del Proyecto Misión Joaquín Gallegos Lara entre la Secretaría Técnica de Discapacidades y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, de 24 de julio de 2013, en el cual se establece como objeto la transferencia de recursos financieros y talento humano.</p>
	Norma Técnica Prestación de Servicios de atención a las personas con Discapacidad y sus Familias	Mediante Acuerdo Ministerial No. 163 de 28 de enero de 2013, el Ministerio de Inclusión Económica y Social expidió la "Norma Técnica Prestación de Servicios de atención a las personas con Discapacidad y sus Familias".
	Primera Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2013 - 2017	Esta agenda incorpora doce ejes de la política pública, sus políticas y lineamientos, las cuales orientan el accionar de las instituciones ejecutoras (incluye al MIES) en la formulación e implementación de las políticas públicas de discapacidades entre el 2013 y 2017

Año	Instrumento	Descripción
2013	Proceso de transferencia del Bono Joaquín Gallegos Lara de la Creación Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS) al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	<p>Convenio Modificatorio Nro. 010-MIES-SG-2014, de 16 de junio de 2014, la SETEDIS y el MIES "acuerdan modificar el objeto y las obligaciones establecidas en el Convenio Marco para la Transferencia y Co-ejecución del Proyecto Misión Joaquín Gallegos Lara Nro. 003".</p> <p>01 de agosto de 2014, el Bono Joaquín Gallegos Lara se incorpora como un servicio en el MIES, su gestión se lo realiza en la Subsecretaría de Discapacidades.</p>
2014	Gestión de Sustituto de Persona con Discapacidad	<p>Acuerdo Ministerial No. 000043, de 28 de octubre de 2014, y su reforma mediante Acuerdo Ministerial N°000131 del 30 de diciembre de 2015, el MIES acuerda expedir el "Instructivo para la Calificación y Certificación de Sustituto de Persona con Discapacidad". El objetivo de esta tarea es emitir el certificado de Sustituto y Sustituto por Solidaridad Humana de personas con discapacidad, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades.</p>
2015	Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos	<p>Documento publicado en registro oficial suplemento 329, de 19 de junio de 2015, establece:</p> <p>Misión MIES: Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria.</p>

Año	Instrumento	Descripción
2015	Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos	<p>Misión Subsecretaría de Discapacidades: Planificar, coordinar, gestionar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y servicios para la inclusión social de las personas con discapacidad a través de la prestación de servicios, seguimiento de la corresponsabilidad del Bono Joaquín Gallegos Lara, y la promoción de relaciones positivas del entorno familiar de las personas con discapacidad, con énfasis en aquella población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, y grupos de atención prioritaria.</p> <p>Misión Dirección de Protección al Cuidado de las Personas con Discapacidad: Planificar, coordinar, gestionar, monitorear y evaluar las políticas de discapacidad a través de estrategias para la protección e inclusión social de las personas con discapacidad y sus cuidadores, que permita su propio desarrollo, participación, organización y corresponsabilidad a fin de garantizar sus derechos.</p> <p>Misión Dirección de Prestación de Servicios para las Personas con Discapacidad: Planificar, coordinar, gestionar, controlar, y evaluar las políticas y estrategias de desarrollo integral para personas con discapacidad, a través de la prestación de servicios con énfasis en aquella población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, contribuyendo a su inclusión social y de las familias.</p>



Año	Instrumento	Descripción
2017	Plan Nacional de Desarrollo "Toda una Vida" 2017 - 2021	<p>El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 es la herramienta en la que asentarán las políticas, programas y proyectos públicos; así como también la coordinación de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno.</p> <p>El MIES alinea sus programas y proyectos al objetivo 1 del Plan Nacional de Desarrollo:</p> <p>Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.</p>
	Institucionalización del Bono Joaquín Gallegos Lara en el MIES.	Acuerdo Ministerial N°0043, de 23 de mayo de 2017, expide el "Instructivo Técnico Normativo para la Gestión del Bono Joaquín Gallegos Lara".

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
Varias fuentes institucionales y normativas.

#### 4.2 Ecuador y el modelo social de la discapacidad

Las personas que viven con discapacidad constituyen aquella porción de la población que desafía al máximo la capacidad de las organizaciones sociales y los Estados, enfocados desde sus primordios en la construcción de una idea de "normalidad" homogenizante, en la que únicamente se puede calzar a fuerza de la uniformización y de la construcción de dinámicas colonialistas preparadas para justificar una tajante, a la vez que ficticia, división entre "nosotros, los normales" y "los otros". Vinculadas a hechos no esperados y a inevitables sufrimientos, las discapacidades en los seres humanos suelen provocar temor y asombro antes que conciencia en sí mismas. Inclusive la solidaridad puede transformarse en un arma de doble filo si su contenido parte de una gramática eminentemente moralizante que excluya

los contextos en que una discapacidad es producida<sup>35</sup>. Como lo observa la antropóloga boliviana Violeta Montellano, en su estudio "La mirada encarnada" (2014):

*(...) los términos empleados para designar al colectivo "no videntes", "invidentes" y "ciegos", expresaban la ignorancia en la sociedad sobre la graduación de visualidad experimentada internamente y, a la vez remarcaban las fronteras sobre normalidad y anormalidad. Por otro lado, estas terminologías implicaban la diferenciación entre investigadora, supuestamente "vidente" y sujetos de investigación, supuestamente "ciegos". [La propuesta inicial] si bien afirmaba una comprensión sobre la visualidad traspasando el enfoque biomédico, considerándola como una construcción histórica, cultural, social y política, seguía basándose en el binario hegemónico que establecía fronteras entre videntes y no videntes" (Montellano, 2014, p. 65).*

Lo propio podríamos expresar de los múltiples fenómenos de discapacidad presos en la imposibilidad de poder ser políticamente definidos sin caer en dinámicas de indiferencia. Es por ello que todo esfuerzo proveniente desde los Estados para superar estas barreras, ofreciendo lineamientos de reflexión y políticas públicas más coherentes con la comprensión integral de las vidas y derechos de las personas con discapacidades, es no solamente bienvenido, sino necesario para el aterrizaje de las relaciones que mantiene este grupo de ciudadanos/as con su vida cotidiana, su espacio, sus motivaciones, sus derechos y sus obligaciones como miembros activos de la comunidad.

En este sentido, pese al acierto de diversas críticas<sup>36</sup>, el modelo social para la comprensión integral de la discapacidad parece ser hasta el momento el más apto para viabilizar propuestas a través de la gestión pública.

<sup>35</sup> La visión historizada de la antigüedad explicaba la procedencia de la discapacidad a través de la religión, que la entendía como el resultado de un castigo divino o la anunciación catastrófica de un evento próximo. Este modelo consideraba improductivas a las personas con discapacidad siendo socialmente presentadas como cargas económicas y sociales. A esta concepción se conoce como modelo de prescindencia y se divide en dos submodelos: el eugenésico, que incluía prácticas como el infanticidio; y el de marginación, el cual, dada la expansión del catolicismo en el Medioevo y sus principios mandatorios de "no matarás", opta por mecanismos "humanitarios" de exclusión social, ya sea por subestimación o por temor. Sin embargo, el tratamiento que daba la sociedad a una discapacidad congénita y una discapacidad adquirida era distinto pues la causa de las discapacidades adquiridas no se consideraba religiosa. (Toboso y Ripollés, 2008; Valverde, 2012).

<sup>36</sup> Las pensadoras feministas Hughes y Paterson (2008) plantearon una crítica sobre el modelo social de la discapacidad, que al pretender superar el biologicismo individualista del modelo médico, olvidó el "problema" del cuerpo como elemento fundamental para la comprensión de las realidades de las personas con discapacidad, quienes en su cotidiano, desarrollan formas complementarias de interacción con su entorno (Montellano, 2014, p: 70).

Según Victoria Maldonado (2013), el modelo social concibe la discapacidad de manera holística, reconociendo la existencia de deficiencias en los seres humanos, pero no considerándolas discapacidades en sí mismas, bajo la comprensión de que las dificultades de la discapacidad se derivan de las barreras económicas, medioambientales y culturales del contexto social, propugnándose entonces que antes que sujetos esencializados como discapacitados, lo que existe es una sociedad que requiere reevaluar su mirada discriminatoria – desde un enfoque interseccional que reconozca que discapacidad sumada a la pobreza y a variables como etnia, edad, género y otras relacionadas, generan mayor exclusión-, reconociendo las diversidades y las relaciones de las personas con discapacidad con los ámbitos económico, social y cultural, basados todavía en prácticas normalocentristas.

El modelo propone tres dimensiones a ser interiorizadas por quienes forman parte de la sociedad, para intentar alcanzar una transformación real encaminada al reconocimiento y valoración de la diversidad, y en consecuencia, el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Estos principios serían:

- Toda vida humana tiene el mismo valor de dignidad;
- Todas las personas tienen derecho a tomar sus propias decisiones; y
- Todo ser humano tiene derecho a participar en las distintas esferas de la sociedad: económica, cultural, política y social.

Estos tres elementos buscan conjugarse en torno a la calidad de vida y autonomía, comprendidas como la capacidad de decidir y elegir de acuerdo con los intereses y deseos individuales; y, por otro, como la presencia de medios que permitan la eliminación de las barreras de acceso cuya materialización está ligada a cambios en las estructuras sociales y económicas. Partiendo del principio de que la vida de una persona con discapacidad tiene el mismo sentido

que el de las personas sin discapacidad, el modelo social propone la creación de políticas que permitan el desarrollo de habilidades y capacidades hasta alcanzar su máximo potencial, así como promueve la transformación de la infraestructura para crear espacios públicos amigables para las personas con discapacidad.

Siguiendo estos lineamientos, se espera que la atención integral de las personas con discapacidad tome en cuenta que sus necesidades de cuidado no son homogéneas; por el contrario, están determinadas por factores como el envejecimiento, las afecciones de salud, los cambios en la diversidad funcional, la estructura familiar, la presencia o no de redes de apoyo, entre otros. Ello requiere de una respuesta específica en cada caso a fin de que las estrategias de intervención respondan a las necesidades y derechos de las personas, para lo cual es menester contar con técnicos que simplifiquen el acceso a bienes y servicios tanto para las personas con discapacidad como para su núcleo familiar o de cuidadores/as (Bemgoetxea, 2012).

### 4.3 Principales vulnerabilidades asociadas a la discapacidad

En el caso de Ecuador, el análisis demográfico indica que existe una mayor incidencia de pobreza en los hogares que albergan alguna persona con discapacidad. Así mismo, según el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, alrededor del 50% de las personas con discapacidad se encuentra en los dos primeros quintiles de pobreza. Cabe señalar que la afectación por condición de pobreza es mayor en las provincias de Bolívar, Chimborazo, Carchi, Morona Santiago y Loja. Además, del total de personas con discapacidad, el 79% no tiene acceso a seguridad social, ni a la del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ni a la de otras instituciones públicas o privadas (CONADIS, 2013).

En lo relativo a las causas de la discapacidad, se observa que “la discapacidad intelectual estaría asociada a problemas durante el período pre y perinatal (74%), mientras las no intelectuales estarían asociadas a morbilidad diversa (50%) y accidentes (27%)” (Banco Internacional de Reconstrucción

y Fomento/Banco Mundial, 2013 citado por STPTV 2018, p. 27). Se manifiesta también que “las principales causas de la discapacidad son las enfermedades adquiridas (46,87%), las congénitas / genéticas (31,40%), y los accidentes de tránsito, domésticos, de trabajo o deportivos (11,96%)” (Conadis, 2018a citado por STPTV 2018, p. 27). Así mismo, al leer las cifras por tipo de discapacidad las mismas revelan “una proporción significativamente mayor de personas con discapacidad física (46,63%), seguida por las discapacidades intelectual (22,46%), auditiva (14,14%), visual (11,88%) y psicosocial (4,88%). En cuanto a la edad, se observa que 7 de cada 10 personas con discapacidad tienen 30 años o más, y 5 de cada 10 (48,6%) tienen entre 30 y 65 años. Una desagregación por género muestra que existe una mayor concentración en el género masculino (56,19%) que el femenino (43,81%)” (Conadis, 2018b citado por STPTV 2018, p. 28).

Otras condiciones de vulnerabilidad a las que también están expuestas las personas con discapacidad, principalmente las mujeres, niñas, niños y adolescentes, es la violencia sexual. A la invisibilidad de las problemáticas de violencia sexual se suman la de las personas con discapacidad que son víctima de este tipo de violencia y son invisibilizadas por la institucionalidad. El desconocimiento de la problemática exige con premura un acercamiento, estudio y ocupación de la misma, principalmente de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, tanto para generar información que permita evidenciar la problemática, como para plantear alternativas de acción orientadas a garantizar una vida libre de violencia a las personas con discapacidad.

Las cifras muestran la necesidad de trabajar a favor del giro institucional para la generación de políticas públicas que valoren la integralidad de las realidades de las personas con discapacidad, camino que el Ecuador ha venido recorriendo desde décadas anteriores, verificándose desde el año 2008 y 2009 avances normativos y de gestión pública encaminados a profundidad en este sentido.

Frente a esta realidad, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 procura

establecer redes colaborativas de interés interinstitucional que permita, tanto a la Policía Nacional como a los organismos directamente responsables de la generación de política pública dirigida a favorecer a las personas con discapacidades, establecer acciones que permitan garantizar de manera efectiva el alcance de una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.

#### **4.4 Líneas sinérgicas del enfoque de discapacidades para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como política pública**

Tal como hemos visto en el recorrido de este enfoque, Ecuador ha tenido avances significativos en relación al desarrollo de una normativa e institucionalidad que permita articular los esfuerzos, tanto desde el ámbito público, privado y de la sociedad civil, para atender desde una visión integral y con enfoque de derechos humanos las necesidades de las personas con discapacidad. Si bien esta institucionalidad es relativamente reciente, ha permitido reafirmar el compromiso estatal para garantizar la igualdad de derechos y condiciones que les permitan a las personas con discapacidad mejorar su calidad de vida. De igual manera, se ha constituido en un modelo a seguir por otros países de la región, que han buscado replicar la experiencia ecuatoriana para lograr la plena inclusión y atención integral de las personas con discapacidad.

La responsabilidad estatal frente a las personas con discapacidad ha implicado la comprensión de sus realidades y de sus necesidades específicas, como también la sensibilización de la sociedad y la ruptura de patrones culturales en los cuales la discapacidad se abordaba desde una óptica de caridad y beneficencia. Esto conlleva a la transversalización en todas las funciones del Estado y en las instituciones del sector público, del principio de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad para el ejercicio pleno de sus derechos.

En este sentido, la importancia de este enfoque en el Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, radica en llamar la atención sobre las principales vulnerabilidades que presentan las personas con discapacidad y la necesidad de

contar con acciones especializadas en materia de seguridad ciudadana, que permitan erradicar las diferentes formas de violencias hacia este grupo y de esta manera cumplir con el mandato constitucional de asegurarles una vida libre de violencia, maltrato o cualquier forma de explotación.

Para ello, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, mantiene alineación con todos los instrumentos normativos e institucionales, tanto nacionales como internacionales, que coadyuven a mejorar las condiciones de seguridad de las personas con discapacidad, como lo determina la Constitución de la República.

### 5. Enfoque de movilidad humana.

El concepto -movilidad humana- es relativamente nuevo y existe para referirse a los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido hasta el momento. Considerando el Acuerdo Defensorial de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina (2009), "incluye a personas emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio, refugiadas, asiladas, apátridas, migrantes y desplazadas internas, víctimas de trata y tráfico de personas y sus familias, desde su dimensión de género, generacional, étnica, ambiental, entre otras" (Acuerdo Defensorial, 2009, p. 1). Estas categorías responden a fenómenos multicausales de orden voluntario o forzado, donde convergen una serie de factores de expulsión (pobreza, desigualdad, violencia, discriminación, cambio climático, desastres naturales o antrópicos) y otros de atracción (mayor y mejor acceso a derechos, seguridad, reunificación familiar, mayor estabilidad política, entre otros) (Benavides y Rodas, 2009).

Los temas migratorios se colocan en la agenda internacional desde finales de los años noventa donde se da una proliferación de espacios de diálogo en materia migratoria, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, y se coloca con fuerza la ecuación migración y desarrollo.

En la actualidad, la movilidad humana comprende la migración internacional y la migración interna, concepto que está en constante evolución, dadas sus múltiples causas, así como sus variadas consecuencias para las personas y los Estados de origen, tránsito y destino. Supera, por tanto, a las definiciones tradicionales de migración y la abarca junto con otros conceptos reconociéndola como un derecho humano al amparo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) dado que la naturaleza humana a lo largo de la historia se definió por procesos de movilidad (Valdiviezo, 2012).

En el marco de las Naciones Unidas, la movilidad humana es concebida desde una visión garantista de derechos, y como tal, debe ser entendida desde distintos niveles de análisis: individual, nacional y sistémico.

1. Nivel individual: la movilidad humana se produce por múltiples motivaciones, voluntarias o forzadas, vinculadas a la aspiración de todo ser humano a mejorar sus condiciones sociales y económicas. Ello no resta el enfoque de la movilidad producida en contextos de crisis. Sin embargo, el principal riesgo de que la movilidad humana no sea segura, ordenada, regular y digna, se basa en no considerarla como un derecho, lo cual expone a los migrantes a muros, barreras e inadmisiones que provocan discriminación, intolerancia, violencia, trabajo forzoso y diversas formas de esclavitud, entre otras.
2. Nivel nacional: son las acciones locales que, en procura de mitigar los riesgos de la migración, apuntan a una gestión migratoria adecuada y proponen políticas, planes y programas inclusivos, progresivos, universales, transversales y planificados, desde un enfoque integral, acompañados por un proceso integrador con la sociedad civil y con el apoyo de organismos internacionales.
3. Nivel sistémico: los contextos actuales de crecientes asimetrías estructurales a nivel global limitan el desarrollo sostenible y generan pobreza,



desigualdad, conflictos y, como consecuencia y en este contexto, la persona en movilidad se enfrenta a mayores desafíos y dificultades, tanto en el país de origen, como en el de acogida.

### 5.1 Antecedentes normativos e institucionales

El marco normativo del Ecuador en materia de movilidad humana ha pasado por tres etapas:

- I. Un enfoque de control y seguridad con el Decreto Supremo de Extranjería de 1938 y posteriormente las Leyes de Extranjería de los años 1940, 1947 y 1971. En este último año se expidieron también las Leyes de Migración y de Naturalización.
- II. La Reforma a la Ley de Extranjería en el año 2004, que surgió con la migración masiva de ecuatorianos al exterior, sin modificar sustancialmente la realidad del Ecuador como actor en la dinámica migratoria internacional.
- III. La Constitución del año 2008, con la que se fortalecen los derechos intrínsecos de la población y el reconocimiento de la libre movilidad humana y la ciudadanía universal como ejes de la política exterior.

Durante los últimos años, los esfuerzos por garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana han sido significativos en el Ecuador. Esto ha permitido evidenciar el interés del país por abordar la política pública de movilidad humana desde una perspectiva integral, que rebasa la visión netamente sectorial, y la plantea como una responsabilidad de varios actores y sectores, tanto de la sociedad civil como de la comunidad internacional y del Estado. Una política de “fronteras abiertas” trae consigo la necesidad de abordar la política pública desde un enfoque progresista y garantista de derechos y no únicamente desde el control de los flujos migratorios.

Si bien la movilidad humana puede ser vista como una alternativa para promover el desarrollo de los países, ésta suele presentar problemáticas que son el resultado de políticas y procedimientos desordenados, confusos e ineficientes. El crecimiento continuo de los flujos migratorios trae consigo el incremento de las responsabilidades de los Estados por procurar que este proceso se dé de una manera ordenada y efectiva, pero, más allá de eso, se busca que se realice de manera segura para proteger los derechos de las personas migrantes. La trata y el tráfico de personas son problemas a los que se debe hacer referencia en esta política integral sobre movilidad humana, visualizándolas desde una perspectiva también integral que aborda lo referente a su prevención y sanción, así como lo correspondiente a la restitución de derechos de las víctimas.

#### 5.1.1 Avances y limitaciones en torno a la garantía del derecho a la libre movilidad

Tomando en cuenta las diferentes perspectivas de los países y las regiones frente a los crecientes flujos migratorios, y al tratamiento que se otorgaba a la migración en el escenario mundial y nacional, en el año 2008, a partir de la Constitución de Montecristi, Ecuador comenzó a defender los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Para ello, promovió la apertura de las fronteras, la ciudadanía universal, la no criminalización de la migración, la igualdad ante la ley y la no discriminación, la protección de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, el principio pro persona en movilidad humana, el interés superior en la niñez, el niño y el adolescente migrante, y la no devolución, además de la integración regional en materia de políticas de movilidad humana.

En este sentido, el contenido sobre movilidad humana que recoge la Constitución busca deconstruir la idea comúnmente aceptada, que vincula al reconocimiento y ejercicio de derechos a la nacionalidad; es decir, la vinculación de la ciudadanía a la pertenencia a un Estado. Esto significa dejar de asumir que, por el hecho de cruzar una frontera y tener una nacionalidad diferente a la del país de destino, deban restringirse automáticamente los derechos de las personas. Esta

concepción provoca la existencia de un trato diferenciado, tanto desde la legislación como desde las prácticas cotidianas, que usualmente termina por ser discriminatorias y xenofóbicas.

Bajo estos principios, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, promulgada en el mes de febrero de 2017, en su artículo 167, establece la transversalización del enfoque de movilidad humana en el sector público, para lo cual todos los niveles de gobierno deben incluir en sus políticas, planes, programas, proyectos y servicios con dicho enfoque. Además, el nuevo marco jurídico se establece en torno a tres ejes: 1) la supremacía del ser humano como sujeto de derechos, 2) el buen vivir y 3) la seguridad humana. De ahí que, este instrumento normativo considera a la movilidad humana “como los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art. 3, num. 8).

No obstante, en el actual contexto se perfilan grandes tensiones referidas a la garantía y el real ejercicio de estos derechos, en muchos casos reduciéndose a un simple reconocimiento formal. En el caso de los derechos de movilidad humana se evidencian ciertos nudos críticos que se traducen en situaciones de xenofobia e inclusive de violencia, en contra de personas de otra nacionalidad.

Podemos ubicar el reconocimiento del derecho a migrar para todas las personas, tanto ecuatorianas como de otra nacionalidad. Este reconocimiento, además de ser una reivindicación de las personas en movilidad, significa un cambio sustancial en la visión con la que ha sido manejado este tema, pues implica que toda acción u omisión de las instituciones estatales respecto del ingreso, salida o permanencia de las personas, es una regulación a un derecho humano reconocido constitucionalmente. Este enfoque se opone a la doctrina de seguridad nacional y soberanía, bajo las cuales ha sido asumida la migración, y superpone estos aspectos al ejercicio de los derechos humanos.

En el Ecuador se han realizado varios análisis de los marcos normativos existentes en materia migratoria y muchos más proyectos de ley de migración que nunca llegaron a concretarse en leyes aprobadas. En total se han elaborado siete leyes sobre migración a lo largo de la historia de la República y 40 proyectos de ley que entraron al Congreso, hoy Asamblea Nacional, desde 1978 al 2015. Pero, de todos los intentos de redacción de corpus normativos, es necesario resaltar que es desde finales de la década de los treinta, cuando se colocan las piedras fundacionales del enfoque de control y seguridad que termina consolidándose en la década de los 70<sup>37</sup>. Esto ha ocasionado que se viva un proceso de tensión y yuxtaposición con el enfoque de derechos (Ramírez, 2013).

A estas yuxtaposiciones que ocurrían en el ámbito nacional, en los últimos años hay que sumar los casos en el ámbito internacional –sobre todo en los países del norte del planeta– que muestran cercanía al modelo de la gestión de la migración securitista al proponer la construcción de muros, reforzar militarmente las fronteras, incrementar las deportaciones y promulgar leyes antiinmigrantes<sup>38</sup>. Esta es la tendencia a nivel mundial actualmente: gestión de flujos, securitización y control de fronteras y políticas anti-inmigrantes.

Vale la pena resaltar que el debate entre enfoques de seguridad y derechos es muy complejo, dado que hasta los más acérrimos defensores de los enfoques de control, hablan de los derechos humanos, incluidos por supuesto los defensores del enfoque de la gestión y gobernabilidad migratoria al cual Domenech (2010) denomina “enfoque de control con rostro humano”. Actualmente es políticamente incorrecto no hablar de los derechos humanos de los migrantes.

Cómo ya lo mencionamos, el Gobierno ecuatoriano se ha enfocado en el tema de la migración desde hace varios años.

<sup>37</sup> Vale la pena señalar que en el 2004-2005 se aprueba la codificación de la ley de migración y extranjería de 1971.

<sup>38</sup> Como las que se dictaron en Arizona HCR 2037, SCR 1031, SB1070 o Georgia, Indiana, South Carolina y Utah que presentaron y aprobaron legislación antiinmigrante. También en 2011, Alabama continuó con la ley HB 56 en Estados Unidos, así como todos los mecanismos de hacer de Europa una fortaleza incluido la externalización del control.

En 2013, se emitieron dos documentos: la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013 – 2017 y el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Desde entonces, se ha seguido ampliando el marco jurídico de la migración. En 2017, el gobierno aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana y actualmente está trabajando para construir y fortalecer la infraestructura que la respalde en todos los niveles y departamentos de gobierno. El marco regulatorio establece una fuerte vinculación entre la migración y el desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” menciona de manera transversal a la migración. Adicionalmente, el Plan Nacional de Movilidad Humana, actualmente en construcción, se vinculará con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” y la Agenda de Política Exterior 2017-2021.

No obstante, se evidencia que, pese a los esfuerzos del gobierno ecuatoriano por introducir un enfoque de derechos en materia migratoria, la sociedad ecuatoriana sigue aún permeada por el enfoque y las políticas securitistas que se han ido construyendo y sedimentando por más de setenta años en el país. La idea de un “otro”, y mucho más si ese otro es indocumentado, despierta hostilidad y rechazo. La construcción de este imaginario negativo se debe, en buena parte, a la influencia de los medios de comunicación, en donde se ve a la migración (sobre todo irregular), desde una perspectiva de seguridad, como un acto ilícito (tanto de ecuatorianos como de extranjeros). La mayoría de noticias sobre migración irregular en los diarios del país, aparecen en la sección de seguridad o policial (Rodas, 2016).

## 5.2 Movilidad Humana en el Ecuador

El Ecuador es un país que se configura como receptor de flujos de personas de otro origen nacional, en su mayoría provenientes de los países vecinos; no obstante, la presencia de otras nacionalidades ha puesto en evidencia la existencia de nuevos flujos migratorios hacia el Ecuador, los cuales no provienen exclusivamente de países de la región, sino también de otros continentes, cuyas dinámicas son muy particulares en cada caso.

No se puede determinar con exactitud el número de personas de otro origen nacional que habitan en el Ecuador, ni conocer con claridad la condición migratoria en la que se encuentran, con excepción de las personas registradas como refugiadas o solicitantes de refugio. Esta es una de las consecuencias de la dispersión institucional en el ámbito de movilidad humana, que ha ocasionado que los sistemas informáticos de registro y recolección de datos de las diferentes instancias, no mantengan coordinación en la generación de estadísticas y, por el contrario, enfrenten limitaciones en la cuantificación de población que ingresa, permanece y sale del país.

### 5.2.1. Emigración desde y hacia Ecuador

Las provincias de Azuay y Cañar con Cuenca, la tercera ciudad más grande del Ecuador, formaron el “corazón” de la zona ecuatoriana emigrante entre 1970 y 1980. Migrantes de numerosas comunidades de las provincias de Azuay y Cañar se unieron a la red clandestina de migración que enviaba gente a los Estados Unidos a través de las rutas de Centroamérica y México.

Los bajos precios del petróleo y las inundaciones que afectaron cultivos de exportación, unido a la inestabilidad política y a la mala gestión financiera, fueron la causa para la segunda crisis económica a finales de los noventa. La moneda nacional, el sucre, perdió más de dos tercios de su valor, la tasa de desempleo subió hasta el 15% y los índices de pobreza llegaron al 56%.

Esta crisis fue directamente responsable de la segunda ola migratoria que significó la salida al extranjero de más de medio millón de ecuatorianos entre 1998 y 2004. A diferencia de la primera ola migratoria, esta segunda fue más amplia; los migrantes provenían de todas las provincias, principalmente de las zonas urbanas.

La intensificación de control en las fronteras centroamericanas, como la mayor vigilancia en las fronteras mexicanas-estadounidenses, hicieron que la migración

clandestina hacia los EE.UU. se volviera más cara y peligrosa que aquella hacia España; pero todavía, los EE.UU. sigue siendo un destino importante. El número de ecuatorianos que han permanecido en los EE.UU, más allá de la fecha señalada en sus visas o el de aquéllos que han entrado sin autorización, es desconocido. Desde 1999, aproximadamente 8.000 ecuatorianos han sido detenidos por la Guardia Costera estadounidense. Estos migrantes intentaban ingresar a EE.UU. en botes, usando Guatemala y México como puntos de “conexión”.

### 5.2.2. Inmigración

Además de la emigración de ecuatorianos hacia otros países, el Ecuador es un país de acogida para miles de personas de otras nacionalidades, que provienen mayoritariamente de los países vecinos. A partir del año 2000, la inmigración hacia el Ecuador ha sido principalmente de ciudadanos colombianos, que se da tanto por el conflicto interno - desde 1948 hasta la actualidad-, como también los atraídos por la dolarización y por ingresos mayores a los que podrían acceder en su país. Se estima que más de medio millón de colombianos vive en el Ecuador, gran cantidad de ellos en forma regular -aproximadamente 200.000 personas-, con diferentes categorías migratorias. Sin embargo, un importante número de ciudadanos colombianos permanece todavía en condición migratoria irregular en el Ecuador, especialmente en las provincias de la frontera norte. En los últimos años se ha producido un importante flujo migratorio de ciudadanos venezolanos, como consecuencia de la situación económica y política que atraviesa ese país. La mayor parte de ciudadanos venezolanos ha salido de su país por motivaciones económicas y laborales. Según las estadísticas de movimientos migratorios del Ministerio del Interior, dos de cada tres ciudadanos venezolanos que ingresan a territorio ecuatoriano, en su gran mayoría por vía terrestre, continúan su viaje hacia los países del sur, mientras uno decide permanecer temporalmente en el Ecuador.

#### 5.2.2.1 Inmigración colombiana en Ecuador

El Ecuador cuenta con una larga historia en términos de recepción de población inmigrante en busca de protección internacional. En las décadas de los setenta y ochenta, lo hicieron cantidades importantes de personas provenientes de los países del cono sur que escaparon de las dictaduras militares de la época, principalmente en Argentina, Chile y Uruguay (Rivera, Ortega, Larreátegui y Riaño-Alcalá, 2007).

Este fenómeno cobra gran importancia para el Ecuador a partir del año 2000, pues el país se constituye como el primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio como consecuencia del intenso conflicto armado interno. En la década de los setenta se produce en Colombia lo que se ha denominado “el éxodo hacia los países vecinos”, pues existen numerosos casos de emigrantes hacia Venezuela, Panamá y Ecuador, especialmente provenientes de las zonas fronterizas.

El incremento constante de la violencia interna en Colombia condujo a individuos y familias a cruzar las fronteras en busca de seguridad y de mejores condiciones de vida, convirtiendo al Ecuador en el principal receptor de “migración forzada<sup>39</sup>” colombiana en la región.

#### 5.2.2.2 Inmigración venezolana en Ecuador

En el Siglo XX, durante décadas, Venezuela fue un país receptor de inmigrantes; su contexto les ofrecía oportunidades a quienes buscaban una mejor calidad de vida, por lo tanto, los venezolanos no tenían necesidad de emigrar, solo se hablaba de migración para la formación académica o para aquellos que obtenían oportunidades de trabajo que

<sup>39</sup> El término “migración forzada o forzosa” es utilizado para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia. Esta definición se refiere, por ejemplo, a movimientos de refugiados y desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo. Este tipo de migración no se define por la decisión o voluntad del emigrante, sino por causas externas que obligan a las personas a abandonar su país de origen o de residencia para buscar protección en el territorio de otro país. Tomado de: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Glosario sobre migración, OIM, Ginebra, 2006, pp. 39.



superaban las expectativas de su país, de ahí que el venezolano no posea una cultura migratoria, ni tenga experiencia, ni redes de apoyo de conciudadanos en los países de acogida (Castillo y Reguant, 2017).

La inmigración venezolana en Ecuador es un movimiento migratorio que se ha intensificado en los últimos años debido a la crisis política y económica en Venezuela. Ecuador es el tercer país que alberga la mayor población de venezolanos inmigrantes en América latina y el Caribe, después de Colombia y Perú. La actual crisis humanitaria que experimenta Venezuela ha provocado el mayor éxodo de personas en la historia reciente del hemisferio, quienes han abandonado el país de forma forzada a causa del deterioro de la democracia y la calidad de vida. Estos migrantes esperan poder encontrar en sus nuevos hogares los derechos que les han sido despojados en Venezuela. Así mismo, esperan obtener las oportunidades que les permitan mejorar su calidad de vida. Por esta razón, la principal motivación de los migrantes es la búsqueda de un empleo que les asegure una vida digna.

Adicionalmente, la búsqueda de oportunidades y mejores condiciones de vida están impulsando a los venezolanos a migrar a otros países del continente y de Europa, observando un fenómeno de movilidad humana en el cual se distinguen las siguientes características: es un proceso complejo, porque las razones para emigrar emergen entre dos vías, voluntarias o forzadas, y la temporalidad va desde lo pendular, es decir, ir y venir a los países fronterizos (especialmente Colombia) hasta la decisión definitiva de marcharse del país por un largo período.

En el primer semestre del año 2018, el saldo migratorio de ciudadanos venezolanos en Ecuador fue creciendo, alcanzando las 150.000 personas. Según el Ministerio del Interior, unos 3.000 venezolanos ingresan diariamente al país, principalmente a través del Puente Internacional de Rumichaca<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> "70.000 venezolanos llegan cada mes a Ecuador" Portal de France24 publicado el 19/03/2018 <https://www.france24.com/es/20180319-70000-venezolanos-llegan-cada-mes-ecuador>.

Es innegable que los procesos migratorios generan retos y oportunidades que condicionan la perspectiva de los analistas y la población en general. Sin embargo, existe consenso al asegurar que el mayor reto al que se enfrenta el Ecuador es la llegada masiva y creciente de población venezolana, ya que este hecho genera un impacto sustancial en las comunidades receptoras y en la demanda y disponibilidad de los servicios públicos.

Dentro de los distintos enfoques para estudiar los procesos migratorios, se cuenta con el enfoque económico, el cual comprende: los determinantes de los flujos migratorios, la integración de los inmigrantes en los países receptores y el impacto económico de la migración tanto en el país de origen como en el país receptor. Entre los determinantes de los flujos migratorios (Dibeh, Fakih y Marrouch, 2018), suelen estudiarse los determinantes macro, relacionados con problemas estructurales como la pobreza, desempleo, corrupción, hiperinflación, inseguridad, escasez de alimentos y medicinas, políticas económicas restrictivas que afectan al aparato productivo, ineficiencia de los servicios públicos, entre otros; y los determinantes micro, relacionados con el nivel educativo, edad, ingresos de los hogares, ocupación, entre otros.

### 5.2.3 Flujos de migración interna

Las migraciones internas son aquellas que se producen dentro del territorio de un Estado. La migración en el Ecuador no es un fenómeno nuevo, desde el nacimiento del país las movilizaciones interregionales se han asociado a la explosión de producción de cacao, de caña de azúcar, de banano, que las alentaron a una fuerte migración de habitantes de la sierra, primero hacia las haciendas y luego hacia las grandes ciudades. Es importante mencionar también, el caso de los habitantes de Loja, donde la migración ha sido impresionante, pues incluso han fundado ciudades enteras y nuevas provincias. En este contexto, Guayaquil al convertirse en la ciudad más grande del Ecuador, tuvo que enfrentar problemas de desempleo, infraestructura, delincuencia, entre otros.

Es más fácil practicar este tipo de migración, que el abandonar o traspasar las fronteras de nuestro país, pues esta última exige mayores conocimientos y recursos, hecho que motiva a los habitantes de las zonas rurales a movilizarse a la ciudad en forma intempestiva, únicamente llevados por el deseo de conseguir algún trabajo que les permita satisfacer, al menos, sus necesidades vitales y la de sus familiares.

### **5.3 Líneas sinérgicas del enfoque de movilidad humana para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, como política pública**

La movilidad humana es una realidad presente en todo el mundo y que ha devenido en un flujo constante de conocimientos y prácticas entre los países. Una lógica de intercambio, propia de la movilidad humana, dio lugar a una sociedad donde confluyen diferentes culturas orientadas a comunicarse y compartir diferentes espacios en armonía y en diversidad. Si bien esta realidad no es reciente, la historia ha demostrado cierta resistencia a la conformación de una sociedad de estas características, trayendo consigo, a la vez, prácticas de discriminación y rechazo a lo diferente.

Al proponer una política pública de movilidad humana resulta indispensable considerar aquellas formas de relacionamiento entre las personas de diferente nacionalidad. De manera particular, es preciso considerar los mecanismos que permiten que aquella convivencia se realice en el marco de relaciones solidarias para conservar sus identidades y que se nutran de su relacionamiento; todo ello en el marco del cumplimiento de los derechos humanos. En este contexto, la búsqueda de una convivencia social pacífica en un contexto de movilidad humana se asienta sobre la base del conocimiento pleno de las culturas a las que representan las personas en esta situación. Se trata de un proceso en el que demuestran las diferentes expresiones culturales y se generan espacios para el reconocimiento de la diversidad como un elemento fundamental para el desarrollo del país.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana establece un marco abierto para los flujos migratorios, promueve los derechos humanos y ordena que las agencias involucradas en la movilidad humana desarrollen estrategias coordinadas. El artículo 166 establece la corresponsabilidad entre el gobierno nacional y los gobiernos locales para la inclusión e integración de personas en situaciones de movilidad humana. El artículo 167 establece que todas las instituciones del Estado tienen la obligación de transversalizar el enfoque de movilidad humana en la planificación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios.

Una vez instalada una persona en el país de destino, la preocupación de las autoridades ha de pasar por gestionar una adecuada integración del inmigrante en la sociedad de acogida, para evitar la conflictividad social y garantizar que las condiciones de vida de quienes llegan sean, si no equivalentes a las expectativas que se crearon en el país de origen, al menos respetuosas con la dignidad humana y con el respeto a sus derechos fundamentales.

La idea de integración, noción de contenido incierto, alcance indeterminado y naturaleza bidireccional, que podría definirse como el fenómeno de acomodación del extranjero a la sociedad de acogida y de la sociedad de acogida al extranjero, va a ser el eje sobre el cual ha de articularse toda reflexión sobre el acceso de los inmigrantes a los derechos fundamentales. Hay que tener en cuenta que los derechos fundamentales enmarcan ejes de integración, y lo son, particularmente, los derechos sociales en la primera fase de acomodación del extranjero a las sociedades de acogida.

Así, el ejercicio del derecho al trabajo es esencial para garantizar la autonomía económica de la persona migrante, y es la clave de su integración inicial, porque le sitúa en un contexto determinado como elemento útil, le otorga los medios de vida necesarios para su supervivencia y supone la consecución de uno de los objetivos fundamentales de su proyecto migratorio, esto es, la mejora de sus condiciones de vida.

Por su parte, el derecho a la salud va de la mano del adecuado ejercicio del resto de derechos, y el derecho a la educación es el vehículo básico cuyo ejercicio permite la integración de las segundas generaciones y de los menores inmigrantes, así como el acceso al conocimiento de la lengua, en el caso de los recién llegados, y, por supuesto, la aproximación entre la sociedad de acogida y el recién llegado, en un escenario de conocimiento mutuo y aprendizaje del respeto a la diversidad. El reconocimiento de derechos políticos al extranjero supone su progresiva consideración como miembro, no solo de la sociedad en que vive, sino de la comunidad política que esa sociedad conforma, con lo que tal reconocimiento profundiza en la idea de identificación e incorporación, integración, en suma, del no nacional a la comunidad nacional.

Si fuera preciso dividir la noción genérica de políticas de integración en algunos escenarios fundamentales, estos serían los siguientes: la integración en el sistema educativo, que se relaciona, obviamente, con el ejercicio del derecho fundamental a la educación; la integración económica, que se refiere a la participación de inmigrantes en el mercado laboral, y por tanto al ejercicio de los derechos de los trabajadores; la integración social, que tiene que ver con la participación de los inmigrantes en la vida social del país de destino, y que se relaciona con el ejercicio del derecho a la salud, del derecho al ocio y a la ocupación de los espacios públicos, del derecho de asociación y manifestación, entre otros; y la integración política y la integración residencial, que habla del espacio físico que ocupan los inmigrantes, del ejercicio del derecho a tener una vivienda digna y de la necesidad de evitar la “ghettización<sup>41</sup>” local.

En este orden, es preciso reconocer que no existe un cuerpo de normas de Derecho Internacional o de Derecho

Consuetudinario que rija los procesos de integración, ni las obligaciones de los migrantes para con el Estado.

A nivel nacional sí pueden encontrarse este tipo de disposiciones que se articulan, o bien a través de la ley que establece el estatus jurídico de los extranjeros, fijando sus derechos y obligaciones.

<sup>41</sup> Ghettizar: Poner en un ghetto (segregación y la marginalidad en la ciudad). Una parte de la población queda fuera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas.





## CAPITULO II

### DIAGNÓSTICO DE SEGUIMIENTO DE LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA VIOLENCIA EN EL ECUADOR

Ciertamente, la inseguridad y violencia representan un grave problema para los distintos países de la región, así como también para Ecuador, teniendo en cuenta que en el país los niveles de inseguridad y violencia son sustancialmente menores en comparación a otros Estados latinoamericanos. Según Latinobarómetro 2018 (Gráfico 9), el porcentaje de personas que nunca tienen temor a ser víctima de un delito ha ido aumentando lentamente en la región, pasando de 8% en 2007 a 16% en 2018 de manera constante y continua. En Ecuador, el porcentaje de personas que manifiestan nunca sentir temor a ser víctima de un delito con violencia es menor que en otras naciones, alcanzando la cifra de 10%, seguido Brasil 9% y Chile 7%, mientras los países donde aumenta el porcentaje de personas que expresan nunca tener temor a ser víctima de un delito son Honduras con el 28% y Guatemala y Colombia con el 23%. Si analizamos las estadísticas de homicidios y delitos en estos países, podemos encontrar que no necesariamente existe una correlación entre la percepción de seguridad y los niveles reales de criminalidad y de violencia.

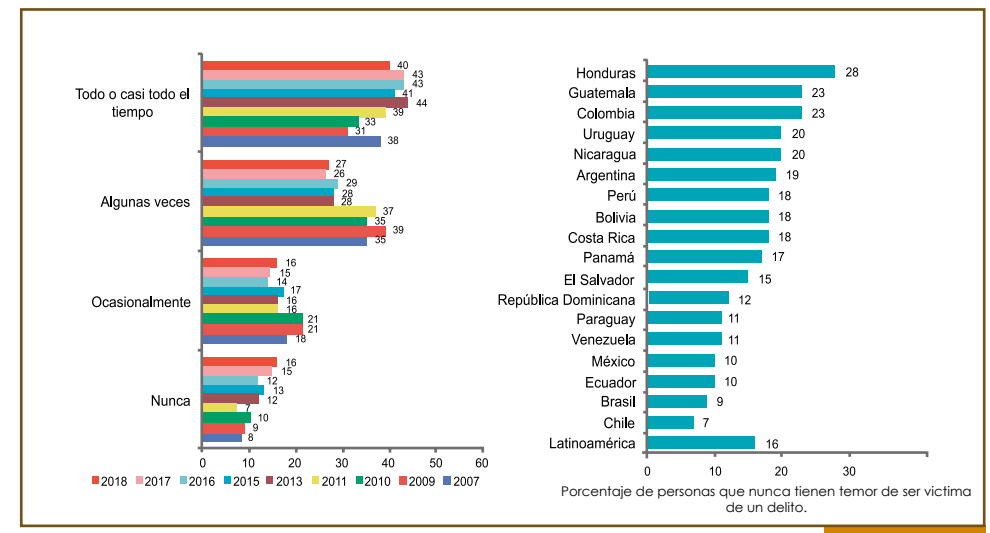


Gráfico 9. Temor a ser víctima del delito.

Elaborado por: Latinobarómetro 2018

Fuente de información: Informe Latinobarómetro 2018

Para el diagnóstico que se presenta en esta sección se recurrió a una metodología cuali-cuanti que incorpora el análisis de datos estadísticos, información bibliográfica e información de percepciones de los actores sociales para generar un entendimiento de la multidimensionalidad de la violencia que se presenta en el Ecuador. Si bien este diagnóstico no constituye el único elemento discutido con la ciudadanía en el momento de establecer los objetivos estratégicos del Plan, permite obtener una imagen panorámica de la multidimensionalidad de la violencia que acontece en el Ecuador. De esta manera, el diagnóstico recoge datos estadísticos de los hechos delictivos atendidos por la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado. De igual manera, la revisión bibliográfica y la recuperación de testimonios de los actores que participaron en los diferentes talleres de territorios<sup>42</sup>, permiten caracterizar los fenómenos de inseguridad y violencia que acontecen en la realidad ecuatoriana.

Si bien, en los últimos años en Ecuador se han incrementado y diversificado las manifestaciones del fenómeno delictivo, las distintas estrategias gubernamentales aplicadas han conseguido importantes resultados. Un claro ejemplo de ello ha sido la notable reducción en el número de homicidios intencionales, de 17,6 por cada 100.000 habitantes en el año 2005, a 5,8 por cada 100.000 habitantes en el año 2018. Gran parte de este logro es atribuible a la implementación de varias acciones institucionales que fomentan la interrelación de todas las instituciones del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y asegurar la convivencia social pacífica.

Cabe destacar, además, que el éxito de algunas de estas estrategias se debe al acercamiento de la institucionalidad al ciudadano, orientado a llevar los servicios de seguridad al nivel más desconcentrado posible en territorio por medio de la implementación del nuevo modelo de gestión de la Policía Nacional, cuyo objetivo principal fue generar un efectivo

<sup>42</sup> Se realizaron 20 talleres, en los que participaron aproximadamente 750 personas entre actores institucionales, representantes de la sociedad civil y de la academia y ciudadanía en general. Los talleres se realizaron en Ambato, Ibarra, Cuenca, Portoviejo, Guayaquil, Machala, Babahoyo, Quito, Tena, Santo Domingo de los Tsáchilas.

y eficiente uso de los recursos dispuestos por el Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

El modelo de gestión cuenta con cuatro ejes principales. El primer eje es el planeamiento estratégico centralizado de las operaciones y actividades que la Policía Nacional ejecuta para prevenir, disuadir, investigar y perseguir las actividades criminales.

Para ello, se han establecido metas, las cuales se fijan a través de la medición del fenómeno delictivo, mediante el Cuadro de Mando Integral. Así mismo, las líneas de acción estratégica se trazan con base en un sistema de información georreferenciada del delito denominado "*Sistema David2012*"<sup>43</sup>, el cual permite entender de mejor manera cómo se desarrollan las actividades delictuales en territorio.

El segundo eje tiene que ver con la desconcentración de los servicios policiales, para lo cual, en base a lineamientos estratégicos del Ejecutivo, se dividió el territorio en zonas, distritos circuitos y subcircuitos. De acuerdo a la densidad poblacional de cada una de estas unidades, se ha provisto a las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) o Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) de recursos humanos y materiales, de forma tal que se atiendan todas las necesidades, en términos de la seguridad, que tiene la población. El tercer eje tiene que ver con la mejora de la coordinación interinstitucional, lo que garantiza la efectividad operativa de todas las organizaciones gubernamentales en los distintos territorios. Finalmente, el

<sup>43</sup> En el 2012 el Sistema David 2012 se instauró como un software on-line perteneciente al Ministerio del Interior y Policía Nacional, con acceso vía token, el cual almacena documentos digitalizados desde el año 2010 (1'145.611 Noticias del delito). Al constituirse en una aplicación web en tiempo real, la base de datos es utilizada para la generación de Análisis Criminológico, permitiendo almacenar y representar información de manera estadística gráfica o referencial, basado en el cruce de Bases de Datos como: delitos (Fiscalía), Homicidios y Asesinatos (DINASED), Microtráfico (Dirección Nacional Antinarcoáticos), Agencia Nacional de Control Tránsito y Seguridad Vial (ANCTSV), Detenidos (Dirección Nacional de Policía Judicial), Modelo de Desconcentración (Proyecto de Desconcentración de Distritos y Circuitos), Personal Policial (Dirección General de Personal), Medios Logísticos (Dirección General de Logística), y, adicionalmente, se incorporará información de las llamadas de emergencia (ECU-911), Parte Policial Web y otros sistemas, que permiten organizar, interpretar y evaluar datos para la generación de Intervenciones Policiales y Políticas Públicas de Seguridad hasta los niveles de desconcentración (Zona, subzona, distrito, circuito y subcircuito).

cuarto eje tiene que ver con mejoras en la comunicación y control interno de las actividades policiales, con lo que se garantiza el cumplimiento de las metas y se evita el cometimiento de actos de corrupción dentro de las filas policiales por parte de malos elementos.

Como veremos, los datos que se ofrecen a continuación no responden únicamente a la intención de informar acerca del catálogo de hechos delictivos a los que se enfrenta la institución policial, sino más bien sobre la incorporación de nuevos sistemas de registro, recopilación y análisis de datos, lo que ha implicado un esfuerzo presupuestario y la voluntad política por parte del Estado ecuatoriano, empeñado en superar las falencias de producción de datos en torno a estos temas, hasta irse colocando paulatinamente a la par de otros Estados de la región. Es desde este punto de vista que se expone aquí el estado del arte en materia de hechos delictivos en el Ecuador.

## 6.1 Diagnóstico cuantitativo de la multidimensionalidad de la violencia

En este capítulo se analizan los diferentes eventos delictivos y de violencia que amenazan la integridad física, psicológica o material de las personas y que son identificados a través de registros administrativos del Ministerio del Interior, Fiscalía General del Estado y Policía Nacional. Sin embargo, antes de pasar a la descripción de las estadísticas sobre los principales eventos de inseguridad ciudadana, es importante realizar algunas precisiones sobre el abordaje de la naturaleza de la violencia.

### 6.1.1 Violencia.

Según el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2002, la violencia puede ser clasificada en tres grandes categorías según el autor del acto violento: violencia dirigida contra uno mismo<sup>44</sup>,

<sup>44</sup> La OPS y OMS (2002) definen a la violencia dirigida contra uno mismo, a aquella que una persona se inflige a sí misma, entre las que se cuentan el suicidio, autolesiones o automutilación.

violencia interpersonal<sup>45</sup> y violencia colectiva<sup>46</sup>. Sin embargo, para el estudio del homicidio intencional en Ecuador se acogió la clasificación propuesta por el Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés, 2013a), la cual resalta que hay tres grandes tipologías de homicidios: “homicidio vinculado a otras actividades y grupos delictivos<sup>47</sup>”, “homicidio interpersonal<sup>48</sup>” y “homicidio sociopolítico<sup>49</sup>”.

En este sentido, y siguiendo las definiciones de violencia expuestas, la clasificación asociada a la investigación de los homicidios intencionales y que ha sido adoptada por la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión Y Secuestros (DINASED), también incorpora subcategorías (Tabla 6) como la motivación y la observación de la motivación, creadas a partir de casuística nacional, y que permite describir de mejor manera el fenómeno delictual a nivel territorial para una óptima intervención.

<sup>45</sup> La OPS y OMS (2002) definen a la violencia interpersonal como aquella infligida por otro individuo o grupo pequeño de individuos. En esta categoría se incluyen las manifestaciones de violencia intrafamiliar o de pareja, así como la violencia comunitaria, esta última entendida como aquella que se produce entre individuos no relacionados entre sí, como por ejemplo la violencia juvenil, violaciones, o agresiones sexuales por parte de extraños, violencia en establecimientos como escuelas, prisiones, asilos de ancianos, entre otros.

<sup>46</sup> La OPS y OMS (2002) definen a la violencia colectiva como aquella infligida por grupos más grandes, como los Estados, grupos políticos organizados, milicias u organizaciones terroristas, con el objeto de lograr objetivos políticos, económicos, o sociales.

<sup>47</sup> Se refiere a los homicidios que son cometidos por bandas criminales o en el marco de otras actividades delictivas (por ejemplo, el robo).

<sup>48</sup> El homicidio interpersonal no es instrumental para el logro de un objetivo, pero si es utilizado como un medio para resolver conflictos o castigar a la víctima cuando las relaciones sociales entran en tensión. Estos homicidios se pueden clasificar entre: homicidio en relaciones de pareja/parentesco y homicidios relacionados con conflictos interpersonales, los cuales tiene una naturaleza distinta. El homicidio de pareja/parentesco puede ser motivado por una emoción, por enlaces económicos o de tipo legal. Mientras, el homicidio interpersonal por situaciones de conflicto, donde puede o no conocerse las causas.

<sup>49</sup> Homicidios cometidos con un fin político o basado en cierto tipo de prejuicio de raza, etnia, género, religión o preferencia sexual, además de homicidios cometidos por o contra autoridades.

**Tabla 6. Clasificación de la Violencia en Homicidios Intencionales-Motivación.**

TIPO DE VIOLENCIA	PRESUNTA MOTIVACIÓN	PRESUN. MOTIVA. OBSER
VIOLENCIA CRIMINAL	Delincuencia común	Abigeato Amenaza Defensa propia Evasión de la justicia Robo a domicilios Robo a personas Robo a unidades económicas Robo de carros Robo de motos Robo en ejes viales o carreteras Secuestro express Tráfico interno de drogas (microtráfico) Violación sexual (desconocido)
	Transnacional	Contrabando Secuestro Tráfico internacional de droga
VIOLENCIA INTERPERSONAL	Violencia comunitaria	Actos de odio Deudas Emocional Linchamiento Litigio de tierras Riñas
	Violencia intrafamiliar	Litigio de bienes Maltrato Sentimental
VIOLENCIA SOCIOPOLÍTICA	Terrorismo	Terrorismo

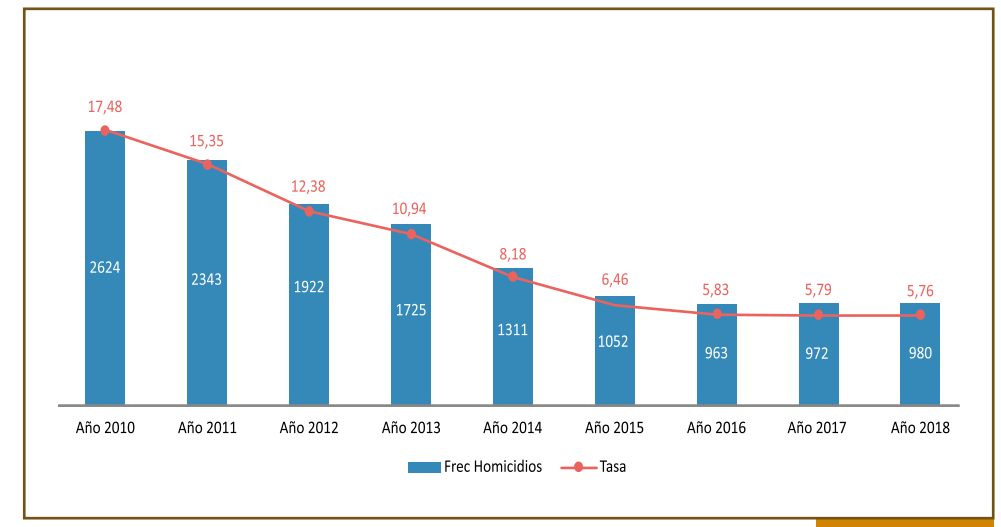
*Elaboración:* Equipo de Investigación de la Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

En consideración al hecho de que la violencia es un fenómeno multidimensional y plural que afecta de una manera diferente a la población, según su género, grupo de edad, territorio, grupo étnico, entre otros factores; y que la seguridad es un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado,

el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica orienta sus esfuerzos a atender las necesidades específicas de estos grupos sociales y a prevenir y combatir la multicausalidad de la violencia y hechos delictivos que atentan contra la integridad física y material de las personas. A continuación, se describen los hechos de delincuencia y violencia que se presentan actualmente en Ecuador y que afectan a la seguridad ciudadana.

### 6.1.2 Homicidios intencionales

Según el informe presentado por InSight Crime 2018<sup>50</sup>, a nivel de Latinoamérica y el Caribe, Ecuador es el cuarto país con menor incidencia de homicidios en la región, con una tasa de 5,76 casos por cada 100 mil habitantes (Gráfico 10), alejándose significativamente de la tasa promedio de la región, que según el Instituto Igarapé, en el año 2017 fue de 19,3 por cada 100.000 habitantes.



**Gráfico 10.** Serie histórica de homicidios.

*Elaborado por:* Subsecretaría de Evaluación de Estudios, Ministerio del Interior.  
*Fuente de información:* DINASED<sup>51</sup>.

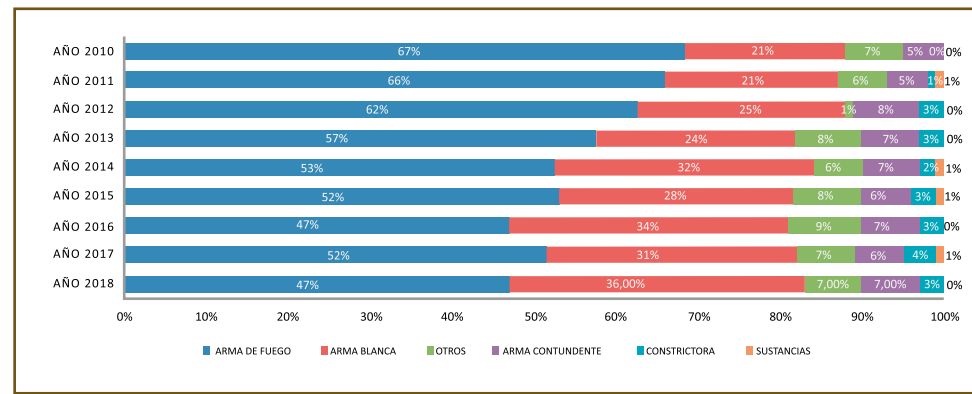
En el año 2018, el 47% de los Homicidios Intencionales

<sup>50</sup> <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>.

<sup>51</sup> Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros de la Policía Nacional.

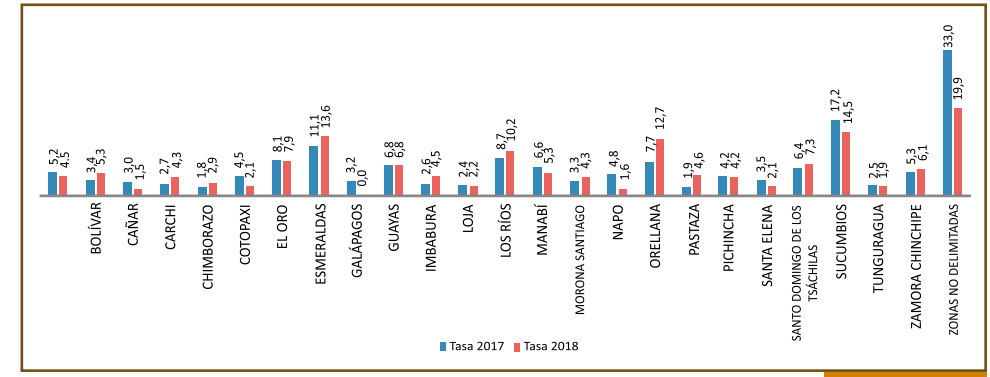


en nuestro país (Gráfico 11) fueron cometidos con armas de fuego. Esta cifra es significativamente menor al promedio del continente (66%) y superior al promedio mundial (41%) publicado por el Informe de Homicidios Intencionales (UNODC, 2013a). Así, comparativamente, Ecuador exhibe una menor proporción de homicidios cometidos con armas de fuego que la mayoría de los países de la región. Por otra parte, a nivel nacional, el uso de armas de fuego como medio de intimidación relacionado a violencia criminal representa el 45% de los casos registrados en el país.



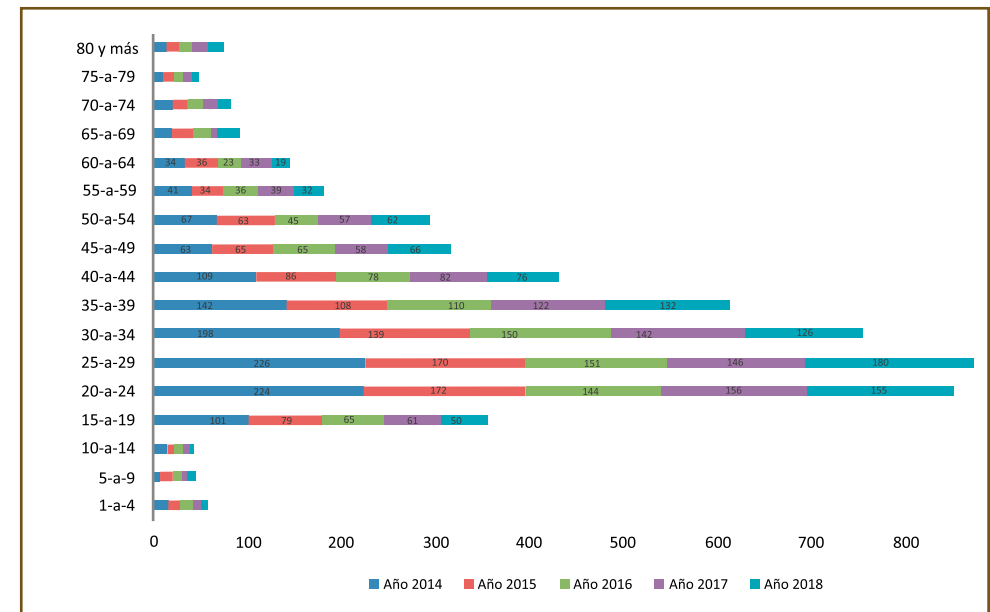
**Gráfico 11. Homicidios intencionales por tipo de arma.**  
Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios del Ministerio del Interior.  
Fuente de de información: DINASED

A nivel de incidencia territorial, las provincias con mayor tasa de homicidios registrada (Gráfico 12) son Sucumbíos seguida de Esmeraldas, dos provincias que geográficamente se ubican en la frontera norte y que por sus características topográficas -alta densidad vegetativa y accesibilidad fluvial-, han constituido puntos críticos para la lucha contra el contrabando, narcotráfico y sicariato.



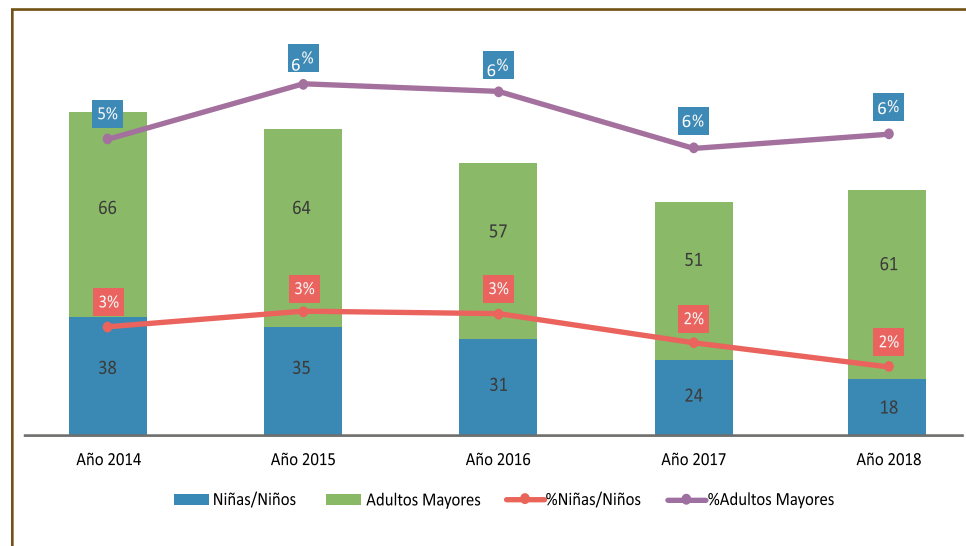
**Gráfico 12. Tasa Homicidios intencionales por Provincia.**  
Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios del Ministerio del Interior.  
Fuente de de información: DINASED

En lo que respecta a la edad de las víctimas, (Gráfico 13) es posible identificar mayor incidencia entre 20 a 34 años de edad. En cuanto a la nacionalidad, se ha identificado que las víctimas son en su mayoría ecuatorianas (2014: 97% víctimas ecuatorianas; 2015: 97% víctimas ecuatorianas; 2016: 97% víctimas ecuatorianas; 2017: 96% víctimas ecuatorianas).



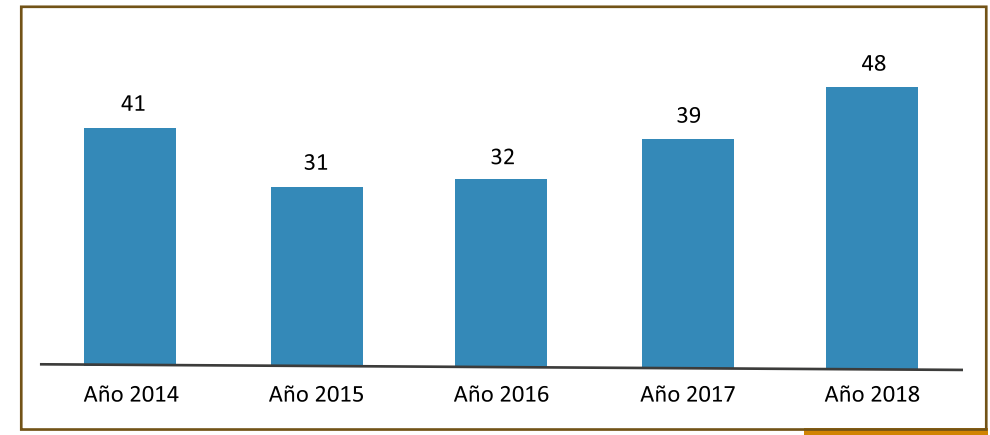
**Gráfico 13. Serie histórica rangos etarios víctimas de homicidios.**  
Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios del Ministerio del Interior.  
Fuente de de información: DINASED

En lo que respecta a los grupos de atención prioritaria (Gráfico 14), la incidencia en los niños y las niñas (1 a 14 años) representa aproximadamente el 2% de víctimas con respecto al total de homicidios intencionales durante los años 2017 y 2018, de los cuales el 90% fueron por efectos de la violencia interpersonal. Mientras, la incidencia en víctimas adultos mayores en el año 2018 tuvo un aumento del 20% (+10 eventos) con relación al año 2017, por efectos de la violencia criminal.



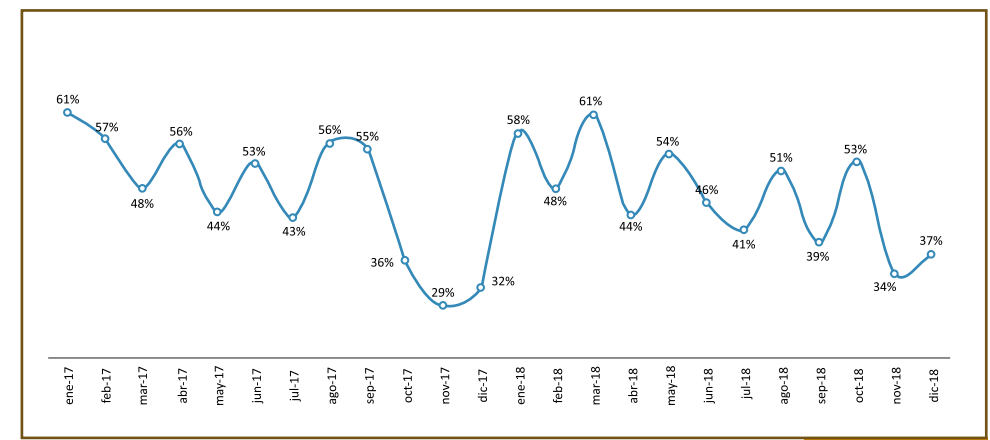
**Gráfico 14.** Homicidios intencionales en grupos de atención prioritaria.  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de de información: DINASED

Al observar el número de víctimas extranjeras (Gráfico 15) desde el año 2014, es posible identificar un incremento desde el año 2015 hasta el año 2017 pasando de 31 a 39 víctimas extranjeras, siendo el año 2018 aquel que registra una mayor cantidad de homicidios, con 48 víctimas de otras nacionalidades.



**Gráfico 15.** Serie histórica extranjeros víctimas de homicidios.  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de de información: DINASED

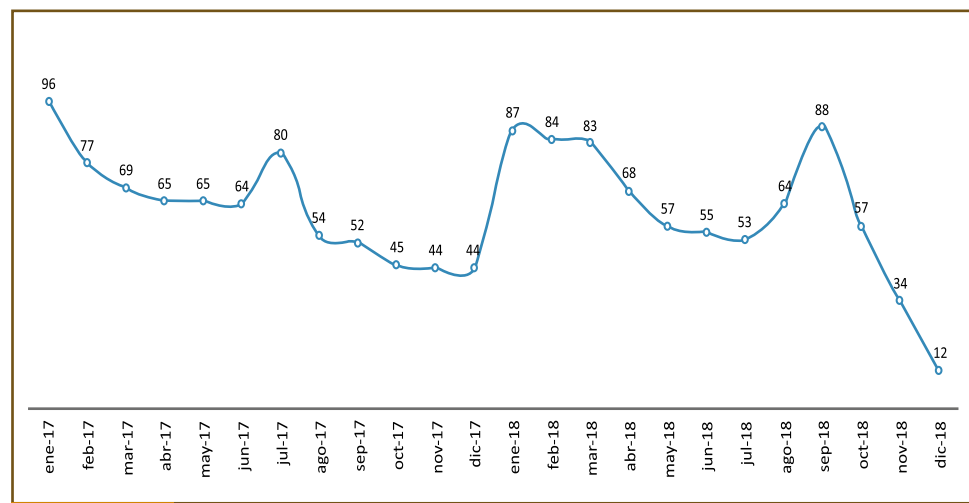
En lo que respecta a la resolución policial de los casos (Gráfico 16), es decir, casos en los que se ha identificado al victimario y se ha aprehendido o se ha emitido la orden de detención por parte de la autoridad judicial, de enero de 2017 a diciembre del 2018, se han emitido órdenes de detención en el 76% de casos. Es importante señalar que según DINASED, en el año 2018, el 61% de casos fueron resueltos en las 24 horas que siguieron al hecho delictivo.



**Gráfico 16.** Porcentaje de resolución de homicidios intencionales.  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de de información: DINASED

### 6.1.3 Tentativas de homicidio intencional

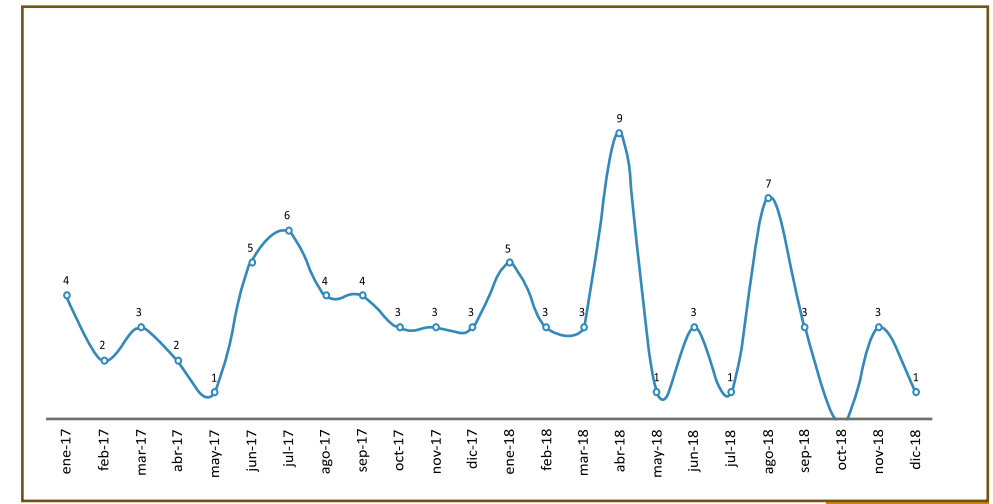
Un 71% de las tentativas de homicidio intencional (Gráfico 17) suscitadas en el año 2018 en el Ecuador han sido motivadas por la violencia interpersonal, y en un 52% estos eventos tuvieron como antecedentes el consumo de bebidas alcohólicas. Además, los datos nos permiten apreciar un decremento del 2% de incidentes con respecto al año 2017.



**Gráfico 17.** Evolutivo de tentativas de homicidio intencional  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: DINASED

Cerca del 54% de víctimas poseían boletas de auxilio en contra de sus exparejas sentimentales y el rango etario de las víctimas se concentra entre 30 a 35 años con un 45% de casos registrados.

En cuanto a los elementos que caracterizan la tentativa de femicidio se resalta el uso de arma blanca en un 61% de los casos y, por otra parte, las áreas privadas prevalecen en el cometimiento del delito con un 69%. Además, la serie temporal (Gráfico 18) describe una reducción del 2% de incidentes con respecto al año 2017.



**Gráfico 18.** Evolutivo de tentativas de femicidio  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: DINASED

### 6.1.4 Femicidios.

El Ecuador, en el marco de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, tipificó el femicidio en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) vigente desde el mes de agosto del año 2014 (Gráfico 20). Esta nueva tipificación permitió al Estado investigar, juzgar y sancionar la muerte de las mujeres por el solo hecho de serlo o por su condición de género. El Sistema de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos consideran que la muerte de mujeres por el hecho de ser tales o en razón de su género es el resultado de un sistema de valores de corte patriarcal, que obliga a hombres y mujeres a sostener relaciones desiguales de poder, otorgando una injustificada preeminencia a los varones<sup>52</sup>.

A continuación, en la Tabla 7, ponemos de relieve las opciones asumidas en varios países:

<sup>52</sup> Ver Enfoque de Género.

**Tabla 7. La Regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina**

País	Año tipificación	Tipo Penal	Forma	Sanción
Costa Rica	2007	Femicidio	Tipo penal autónomo	20-35 años de prisión
Venezuela	2007	Homicidio	Agravante	28-30 años de prisión
Colombia	2008	Homicidio	Agravante	23,3 - 50 años. Presidio
Guatemala	2008	Femicidio	Tipo penal autónomo	25 - 50 años de prisión
Chile	2010	Femicidio	Reforma: delito de parricidio en el Código Penal	Presidio mayor en grado máximo o presidio perpetuo calificado
El Salvador	2010	Femicidio	Tipo penal autónomo	25-30 años de prisión
Nicaragua	2012	Femicidio	Tipo penal autónomo	15-20 años de prisión
México	2012	Femicidio	Tipo penal autónomo	40-60 años de prisión
Argentina	2012	Homicidio	Agravante	Prisión o reclusión perpetua.
Honduras	2013	Femicidio	Tipo penal autónomo	30-40 años de prisión
Bolivia	2013	Femicidio	Tipo penal autónomo	30 años de prisión sin indulto
Panamá	2013	Femicidio	Tipo penal autónomo	25-30 años de prisión
Perú	2013	Femicidio	Reforma: delito de parricidio en el Código Penal	Presidio no menor de 15 años
Ecuador	2014	Femicidio	Tipo penal autónomo	22-26 años de prisión
Brasil	2015	Femicidio	Tipo penal autónomo	12-30 años de prisión

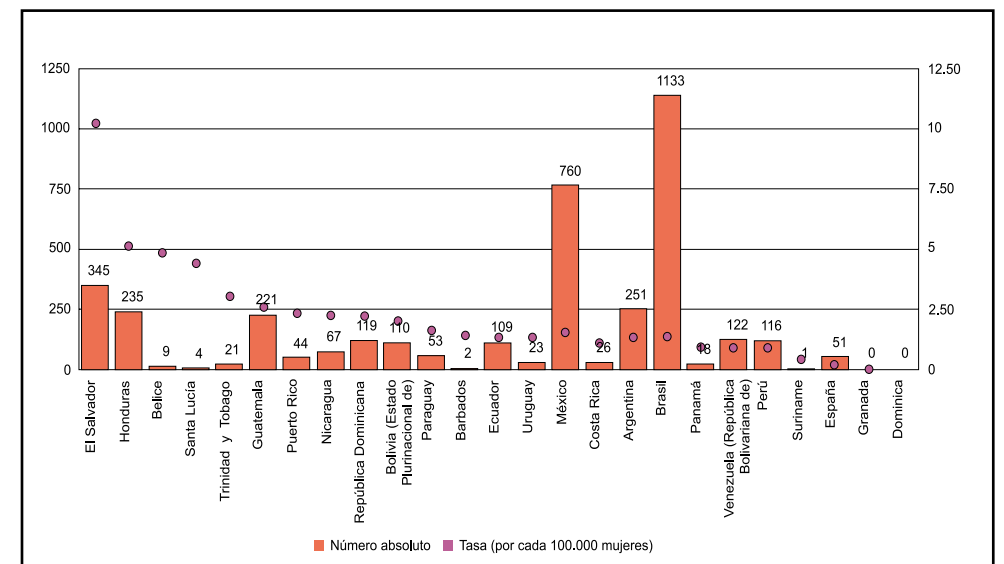
**Fuente:** Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas Garita (2013). "La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe".  
**Elaboración:** Fiscalía General del Estado – Ecuador

A nivel regional, la información oficial para 19 países de América Latina y el Caribe muestra un total de 2.559 mujeres víctimas de femicidio o femicidio en el año 2017. Si a estos se suman los datos de otros 4 países de la región que sólo registran los femicidios cometidos por la pareja o ex pareja

de la víctima, este número asciende a 2.795 mujeres.

Los datos de los años 2016 y 2017 (Gráfico 19), muestran que El Salvador (10,2), Honduras (5,8), Belice (4,8), Trinidad y Tabago (3,0), Guatemala (2,6) y República Dominicana (2,2) son los países con mayor tasa de feminicios en la región.

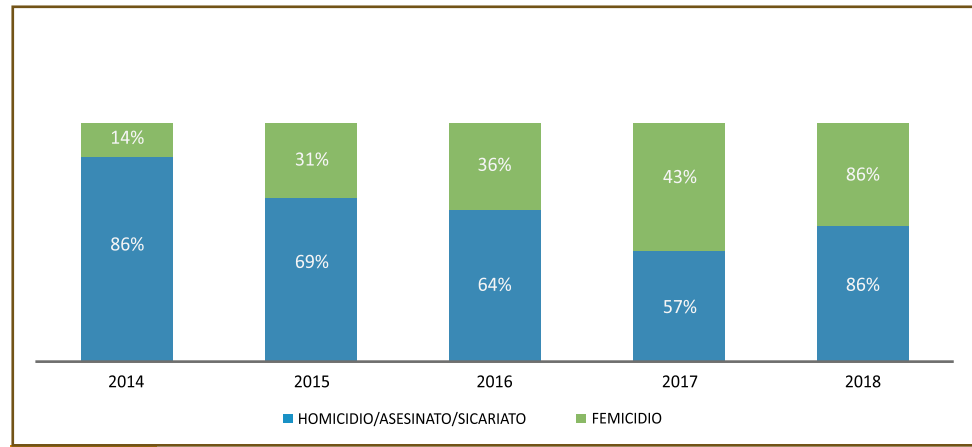
En América del Sur, la mayor tasa por cada cien mil mujeres se observa en Bolivia y Paraguay con tasas de 2,0 y 1,6 por cada 100.000 mujeres, respectivamente. Ecuador en el año 2017 es el país número 10 en la región con una tasa de 1,3 femicidios por cada cien mil mujeres.



**Gráfico 19.** Tasa regional de femicidios/feminicios América Latina, el Caribe y España.  
**Fuente de información:** Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.  
**Nota:** Los datos corresponden a 2017. Los datos de Nicaragua corresponden a 2013, Puerto Rico y Barbados a 2014, Suriname y Venezuela a 2016.

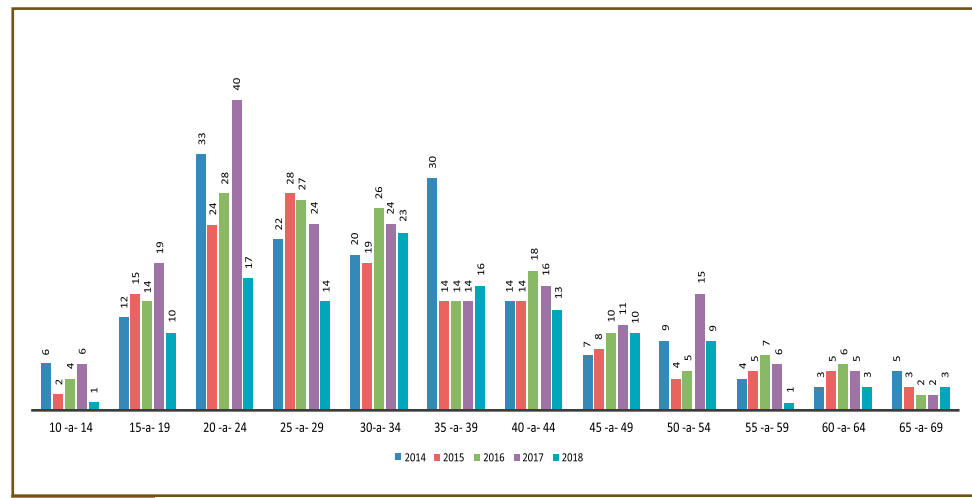
En lo que respecta al Ecuador, los escenarios más comunes para el asesinato de mujeres son el espacio privado (64%), particularmente domicilios o lugares de convivencia, siendo el tipo de arma más usada para estos crímenes, el arma blanca (71%).





**Gráfico 20.** Porcentaje de femicidio respecto del total de homicidios intencionales a mujeres.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** DINASED

Tomando en consideración los diferentes rangos etarios de las víctimas mujeres desde el año 2014, el segmento con mayor incidencia se encuentra entre los 20 a 34 años de edad. En cuanto a la nacionalidad, la gran mayoría de mujeres son ecuatorianas (2014: 100% víctimas ecuatorianas, 2015: 98% víctimas ecuatorianas, 2016: 99% víctimas ecuatorianas; 2017: 98% víctimas ecuatorianas; 2018: 98% víctimas ecuatorianas).



**Gráfico 21.** Incidencia por rangos etario del total de homicidios intencionales a mujeres.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** DINASED

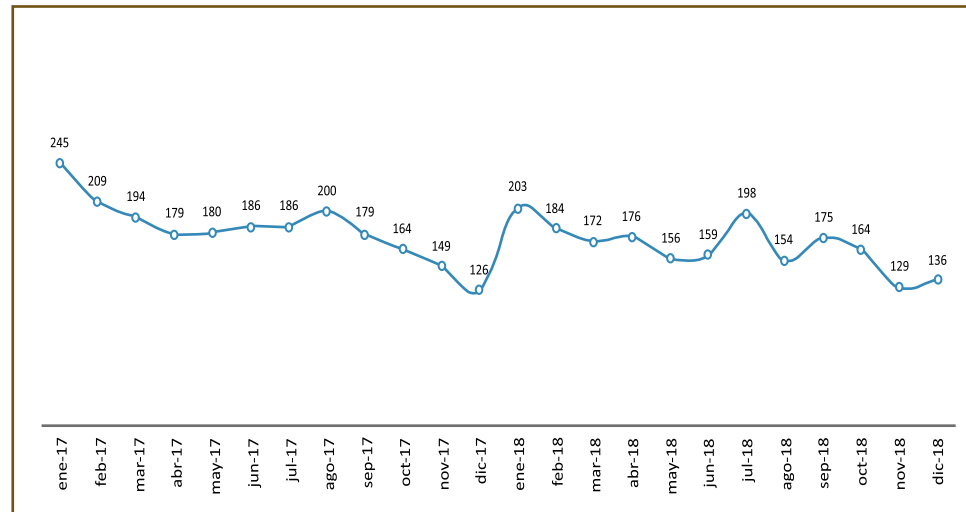
El año 2018 registró 59 femicidios, dentro de los cuales un 64% ocurrieron al interior de domicilios y el 38% fue realizado con arma blanca. Es importante señalar que en un 32% de los casos los victimarios fallecieron (suicidio), contándose como víctimas indirectas de estos eventos femicidas a los hijos e hijas.

### 6.1.5 Lesiones.

Las lesiones son quizás el indicador más significativo para entender el fenómeno de la multicausalidad de la violencia, pero, al mismo tiempo, son los delitos con menor registro. Según Moreano H. (2018), el consumo de alcohol es el principal catalizador de la violencia interpersonal, encontrándose, además, una incongruencia normativa que, al resultar permisiva con el consumo de alcohol en la vía pública, termina por entorpecer las acciones formales de control. Así mismo, se plantea que la relación entre el consumo de alcohol y las lesiones, se vinculan a motivos culturales más amplios, lo que sitúa esta problemática en una intersección entre los ámbitos público y privado, al encontrarse que muchos ciudadanos y ciudadanas prefieren ocultar los hechos y solo denunciar las lesiones cuando el nivel de violencia ha llegado al punto de poner en riesgo sus vidas, o cuando el nivel de tensión o amenaza para la víctima es muy alto.

Además, se observa que aún cuando las lesiones se denuncian, es bastante común que la víctima y victimario lleguen a acuerdos que evitan los procesos judiciales, generando diversos grados de impunidad e invisibilización de una problemática que termina por generar casos derivados también al sector salud. Esta dinámica requiere un análisis en profundidad, ya que una vez que una víctima ha sufrido una lesión, existe una alta probabilidad de que un evento de la misma naturaleza vuelva a ocurrir, e incluso con un nivel mayor de violencia, como lo evidencian los casos vinculados al femicidio.

En cuanto a los registros estadísticos, se observa una tendencia decreciente con una variación porcentual de -9% (Gráfico 22). Con respecto a las características de los casos, los mismos se encuentran distribuidos entre riñas (66%), violencia dentro del núcleo familiar (24%) y accidentes (10%).



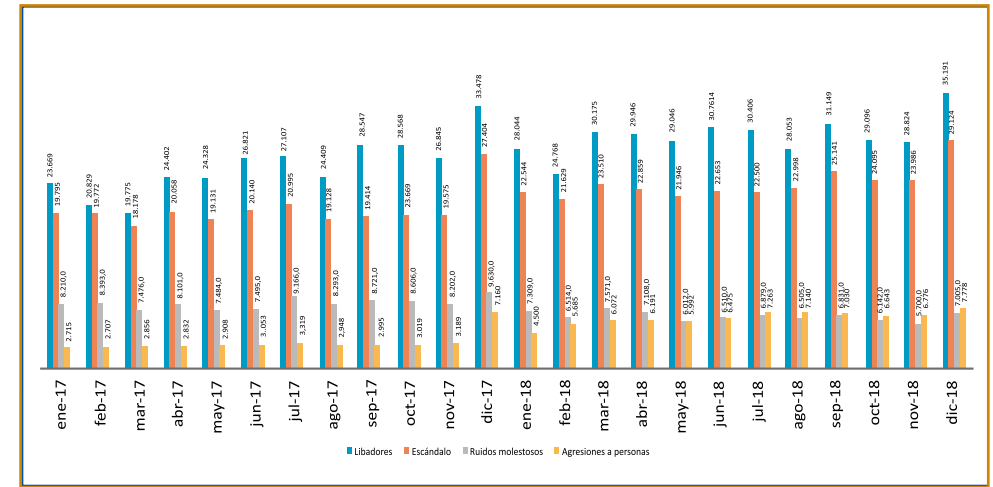
**Gráfico 22.** Evolutivo de casos de lesiones.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Dirección Nacional de Policía Judicial (DNPJ).

A nivel nacional el 56% de lesiones registradas en el año 2018 se relaciona al consumo de bebidas alcohólicas; en este contexto, el Servicio Integrado de Seguridad ECU911 registra un volumen importante de emergencias asociadas a libadores, tal como se puede observar en el Gráfico 23.

Los incidentes de orden público representan el 41% (946.574 incidentes) y 35% (908.624 incidentes) de los eventos del servicio de Seguridad Ciudadana en el año 2017 y 2018, respectivamente.



**Gráfico 23.** Evolutivo de reportes de incidentes al SIS ECU 911 asociados al orden público.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Servicio Integrado de Seguridad ECU911.

## 6.2 Delitos contra la libertad personal

### 6.2.1 Secuestro

La violencia es un proceso que tiene historia, por eso crece y cambia. La transformación tiene que ver con el apareamiento de una violencia moderna que coexiste con la tradicional. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural o de una estrategia de “sobrevivencia” para ciertos sectores de la población. La moderna es la que se organiza explícitamente con el fin de cometer un acto violento (Carrión, s.f.).

La modernización de la violencia acarrea el nacimiento de nuevos actores vinculados a la transformación e internacionalización de fenómenos violentos.

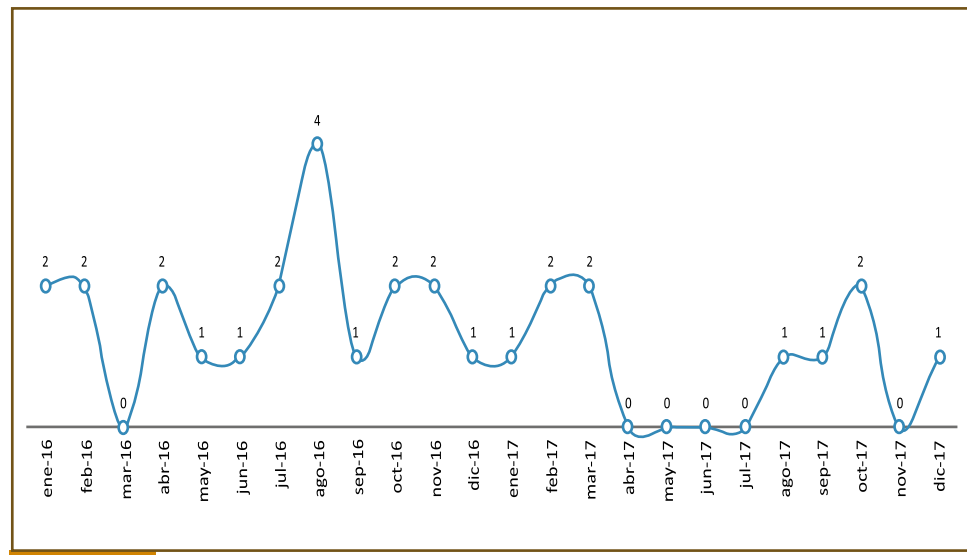
Muestra de ello es la constitución de mercados ilegales que desarrollan verdaderas empresas transnacionales del delito. El secuestro es un problema creciente y de ámbito

global, caracterizado por ser un incidente crítico, una amenaza para la vida y una violación de la libertad individual que socava los derechos humanos. Las organizaciones delictivas recurren al secuestro especialmente con fines de extorsión y como un medio de acumular capital para consolidar otras operaciones delictivas, incluidas el tráfico de drogas y la trata de personas.

A nivel nacional, en el año 2017 (Gráfico 24), se registraron 10 casos de secuestro en el país, cuyas víctimas pertenecían a las provincias fronterizas: 10% en Sucumbíos, 10% en Esmeraldas y 10% en El Oro. A nivel territorial, los porcentajes más altos se han concentrado en Pichincha y Guayas, provincias en las que acontece el 50% de los casos.

En cuanto a la resolución de los casos, los datos confirman que en el 2017 se resolvió el 90% de los mismos, en contraste al 85% de casos resueltos en el año 2016.

Pese a que todavía se encuentra en estudio el establecimiento del tiempo promedio en el que las víctimas se encuentran confinadas, se ha establecido un mínimo de un día y un máximo de hasta cuatro años de confinamiento.



**Gráfico 24.** Evolutivo de casos de secuestro.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Unidad Antisecuestro y Extorsión (UNASE)

## 6.3 Delitos contra la propiedad

De acuerdo a la sección Octava, Art. 189 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), el robo se tipifica dentro de los delitos contra la propiedad, expresándose en la ley que quien incurre en este delito es "La persona que mediante amenazas o violencias sustraiga o se apodere de cosa mueble ajena, sea que la violencia tenga lugar antes del acto para facilitararlo, en el momento de cometerlo o después de cometido para procurar impunidad" (COIP, 2014, art. 189). Tomando como referencia a este cuerpo legal, a continuación se clasifican los indicadores de seguridad ciudadana y convivencia pacífica que se desagregan de este delito<sup>53</sup>.

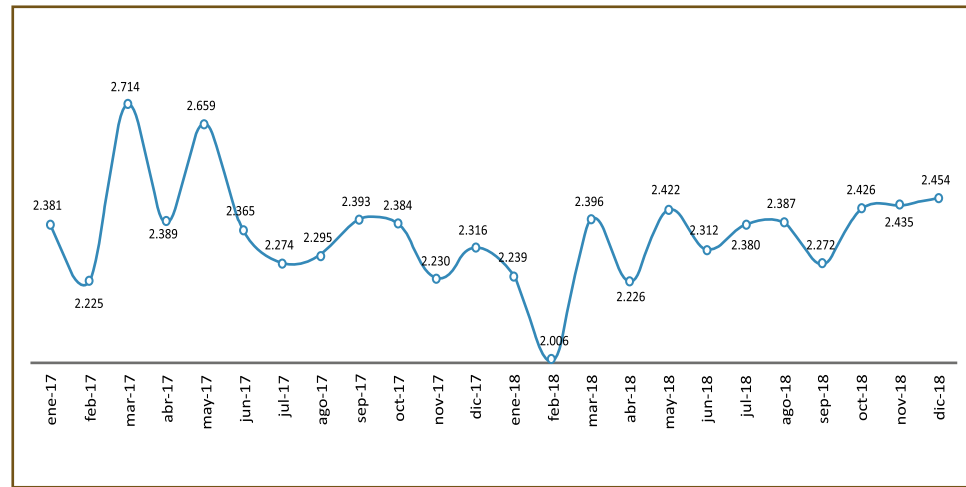
### 6.3.1 Robo a personas

El robo a personas en el año 2018 tuvo un decremento del 2% en relación al año 2017 (Gráfico 25), siendo las provincias con mayores denuncias por robo a personas las de Pichincha y Guayas, lugares en donde se concentra el 64% de la incidencia nacional. En cuanto a las modalidades, el asalto<sup>54</sup> representa el 46% seguido de un 27% de arranches<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Según Lawrence W. Sherman: "El delito debe clasificarse de una manera que resulte útil para la prevención", principio que se basa principalmente en que en lugar de registrarse un delito por categorías y por jurisdicción, se lo registre por episodios con una mayor desagregación, para ser analizado desde diferentes puntos de vista y necesidades de acuerdo a los cambios en los patrones delictuales, que se van identificando y presentando (Sherman, 2012).

<sup>54</sup> Cuando un sujeto enfrenta con violencia física o amenazas a la víctima, para sustraer sus bienes personales u otros que portare.

<sup>55</sup> Despojo violento de las pertenencias de las personas, aprovechando el descuido de la víctima, tras lo cual el arranchador huye inmediatamente del lugar.



**Gráfico 25.** Evolutivo de robo a personas .

*Elaborado:* Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

*Fuente de información:* Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

### 6.3.2 Robo a domicilios.

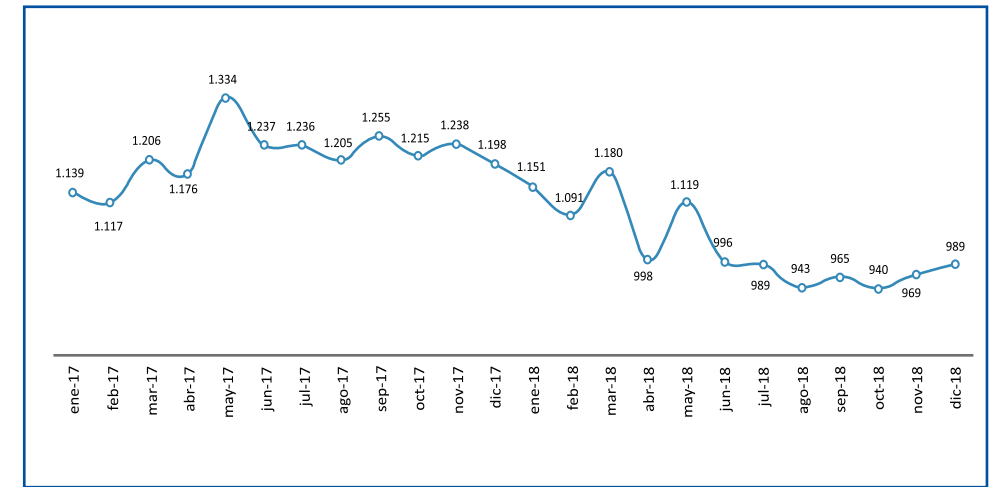
El robo a domicilios en el año 2018 tuvo un decremento del 15% en relación al año 2017 (Gráfico 26), siendo Guayas y Pichincha las provincias con mayor concentración de este hecho delictivo, con un 45% de incidencia. La modalidad que se registra con mayor frecuencia es el estruque<sup>56</sup> (49%), seguido de escalamiento<sup>57</sup> (22%).

### 6.3.3 Robo a unidades económicas.

En cuanto a los robos a unidades económicas, en el año 2018 se observa un decremento del 8% en relación al año 2017, siendo Guayas y Pichincha las provincias que concentran el 50% de noticias del delito. La modalidad que se registra con mayor frecuencia es el estruque (46%), seguido de asalto (19%).

<sup>56</sup> Ingreso de los victimarios al domicilio mediante la utilización de la fuerza y llaves maestras, pata de cabra o ganzúas para manipular y fracturar las seguridades de las puertas e ingresar al domicilio y sustraer los bienes u objetos que se encuentren en el mismo, sin violencia ni intimidación sobre las personas.

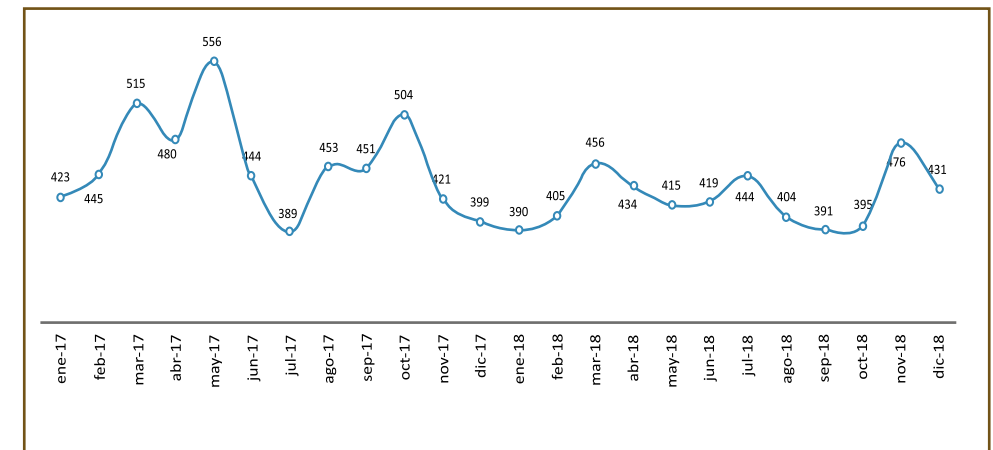
<sup>57</sup> Ingreso de los victimarios al domicilio por encima de la puerta, techos, murallas, cercado, balcones, ventanas o por cualquier otra parte que no sea destinada para entrar legítimamente, para sustraerse los bienes u objetos que se encuentren en el domicilio.



**Gráfico 26.** Evolutivo de robo a domicilios.

*Elaborado:* Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

*Fuente de información:* Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.



**Gráfico 27.** Evolutivo de robo a unidades económicas.

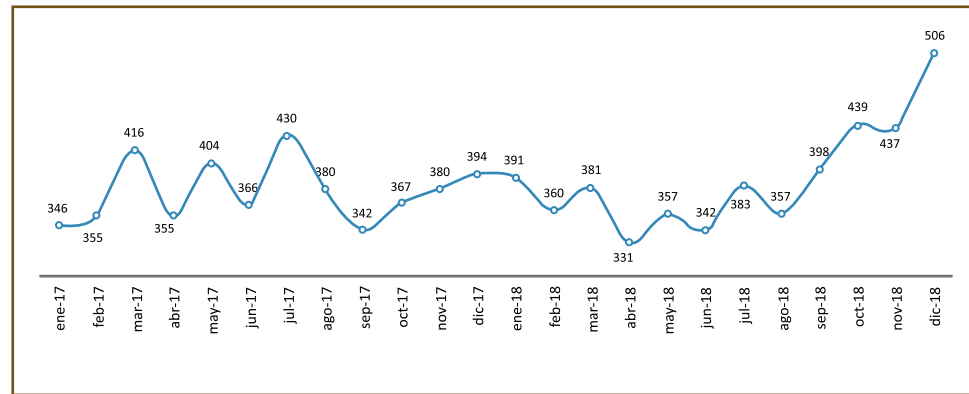
*Elaborado:* Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

*Fuente de información:* Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

### 6.3.4 Robo de carros.

El robo de carros en el año 2018 registró un incremento del 4% en relación al año 2017 (Gráfico 28), siendo Guayas y Pichincha las provincias que concentran el 68% de noticias del delito. La modalidad que se registra con mayor frecuencia es el estruque (57%), seguido de asalto (26%).





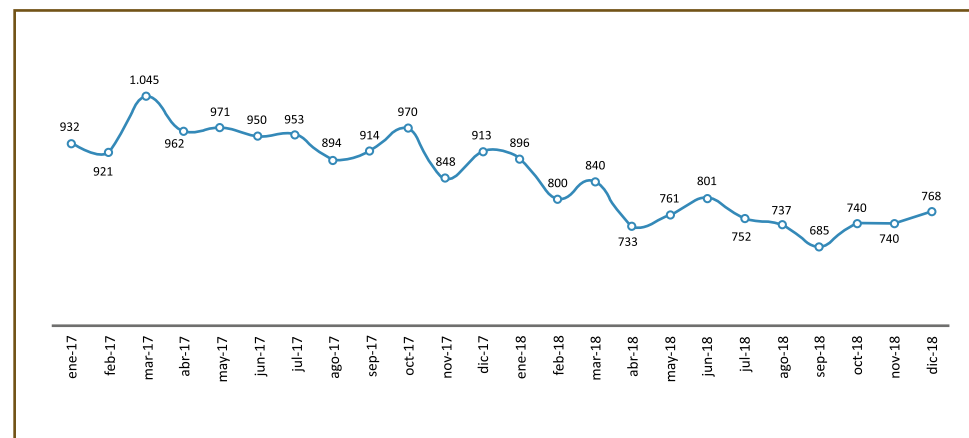
**Gráfico 28.** Evolutivo de robo a carros.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

### 6.3.5 Robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos.

El robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos, en el año 2018 registró un decremento del 18% en relación al año 2017 (Gráfico 29), siendo una vez más Guayas y Pichincha los territorios que concentran el 66% de noticias del delito. El estruque es la modalidad en la que se observa la mayor frecuencia (65%), seguido de asalto con un (21%) y la modalidad de paveadores<sup>58</sup> con un (14%).



**Gráfico 29.** Evolutivo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos.

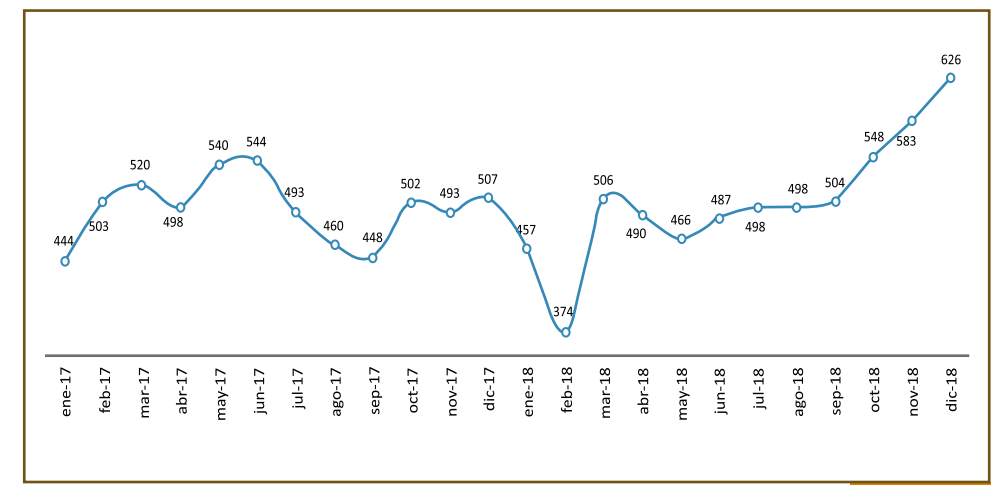
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

<sup>58</sup> Personas que, con fractura de los mecanismos de seguridad del bien, y con descuido de la víctima, sustraen del vehículo en movimiento, cartones, maletas, bultos, etc.

### 6.3.6 Robo de motos.

El robo de motos, en el año 2018, al igual que el robo de carros, también muestra una tendencia creciente del 3% en relación al año 2017, siendo Guayas y Pichincha las provincias que tienen una concentración del 50% de noticias del delito. Una vez más el estruque (54%) y el asalto (31%) son las modalidades más frecuentes.



**Gráfico 30.** Evolutivo de robo de motos.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

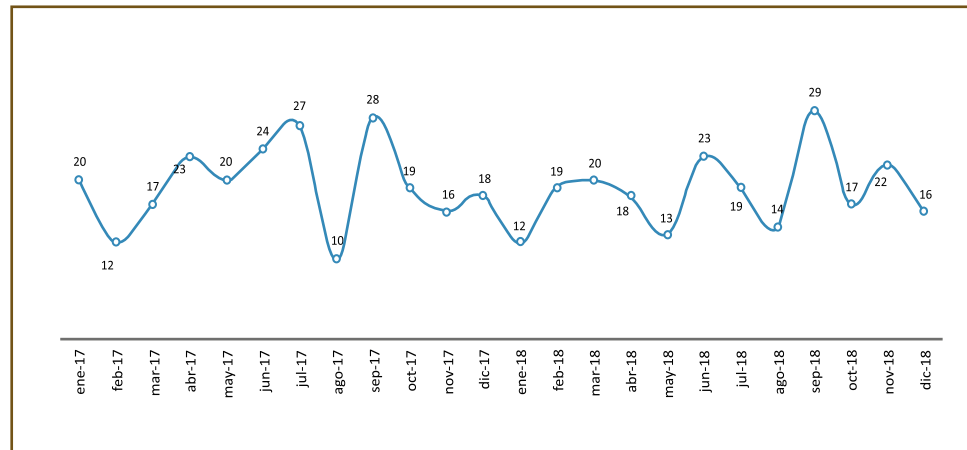
**Fuente de información:** Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia

### 6.3.7 Robo en ejes viales o carreteras.

El robo en ejes viales o carreteras, en el año 2018 muestra una disminución del 5% en relación al año 2017 (Gráfico 31), siendo Guayas, Los Ríos y El Oro, las provincias que concentran el 77% de noticias del delito. Las modalidades que registran la mayor frecuencia son el asalto por pasajero<sup>59</sup> con el 60%, seguido de aturdimiento por sustancias<sup>60</sup> con el 20%.

<sup>59</sup> Cuando una persona o grupo de personas que se trasladan mimetizadas como pasajeros enfrentan con violencia física o amenazas a las personas, con el fin de sustraer bienes muebles o bienes de personas naturales o jurídicas, que viajan en transporte particular, de servicio público, estatal o de alquiler destinado a carga o transporte de uno o más personas.

<sup>60</sup> Personas dedicadas al robo en carreteras, mediante la utilización de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, logrando vulnerar la voluntad de la víctima, apoderándose así de sus pertenencias.



**Gráfico 31.** Evolutivo de robos en ejes viales o carreteras.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.

#### 6.4. Delitos de integridad sexual y reproductiva

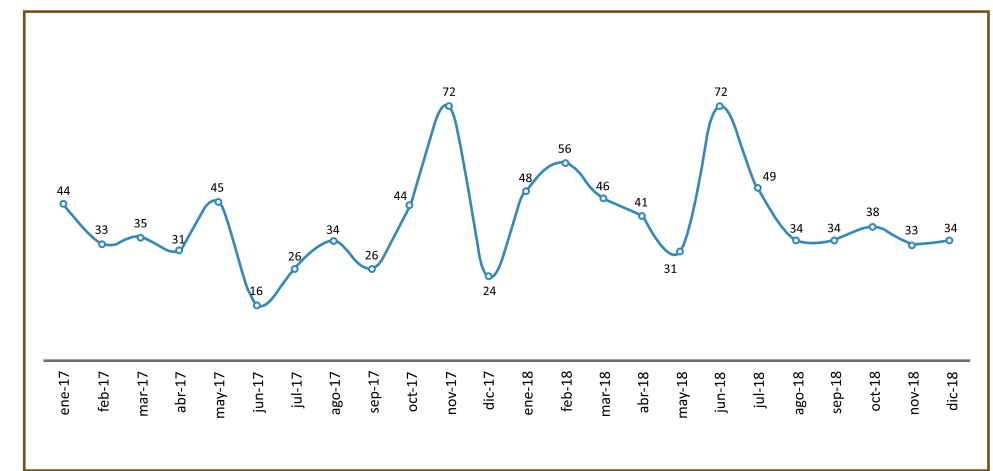
Existen distintos aportes conceptuales y legales para entender el significado y dinámica de la violencia sexual. Así por ejemplo, Jewkes et al. (2002) citado por la OMS (2010) define la violencia sexual como: “todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por parte de otra, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo”.

Susana Velázquez (2003) entiende que “todo acto de índole sexual ejercido por una persona -generalmente hombre- en contra del deseo y la voluntad de otra persona, generalmente mujer y/o niña/o-, que se manifiesta como amenaza, intrusión, intimidación y/o ataque, y que puede ser expresado en forma física, verbal y emocional será considerado violencia sexual. Este tipo de violencia es un ataque material o simbólico que afecta la libertad y la intimidad produciendo efectos catastróficos—a corto, mediano y largo plazo- en la integridad física, moral y psíquica” de quien sufre este tipo de acto (Velázquez, 2003, p. 70-75).

El abuso sobre niños, niñas y adolescentes también se trata de un acto de abuso de poder, cuyo objetivo central, según la especialista Irene Intebi (2013), es la gratificación sexual, de control y/o de dominio del agresor, al aprovechar el hecho de que la víctima no tiene una comprensión cabal de lo que sucede y las posibilidades de gratificación sexual están centradas únicamente en las necesidades del agresor. La relación de confianza y proximidad del abusador, el hecho de que la violencia física ocupa un lugar menor y que se da de manera progresiva y crónica son rasgos singulares del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes. Según Intebi, los abusos perpetrados por familiares representan un tercio del total de los casos.

#### 6.4.1 Maltrato físico, psicológico o institucional a niñas, niños y adolescentes.

A partir el año 2017 se ha presentado un incremento de los casos atendidos en lo que respecta al maltrato físico, psicológico o institucional<sup>61</sup> a niñas, niños y adolescentes, observándose un aumento del 20% en el 2018 (Gráfico 32).



**Gráfico 32.** Evolutivo de casos de maltrato físico a niñas, niños y adolescentes.

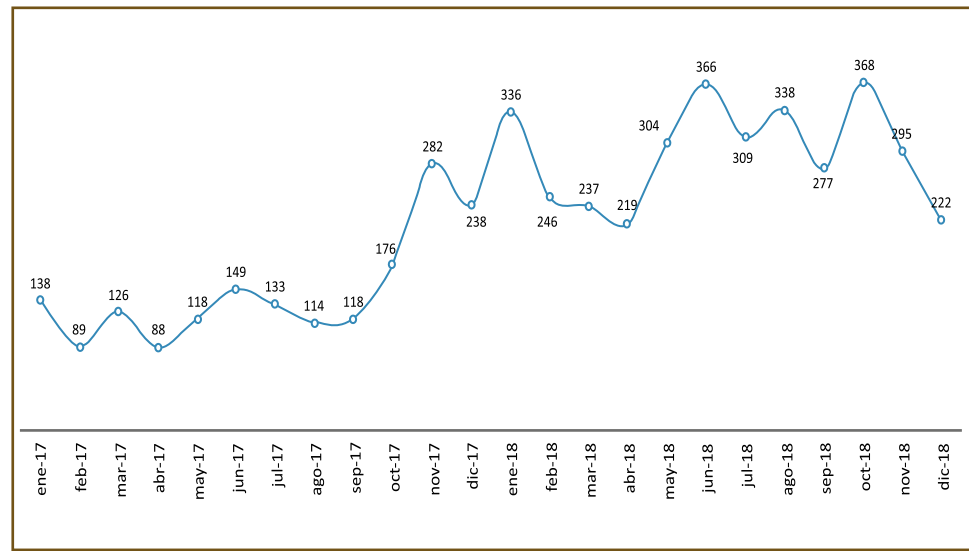
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN)

<sup>61</sup> Se pueden definir como “cualquier legislación, programa, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos, o bien derivada de la actuación individual del profesional o funcionario. Comporta abuso, negligencia y detrimento de la salud, la seguridad, el estado emocional, el bienestar físico, la correcta maduración o que viole los derechos básicos del niño y de la infancia”. (Psic. Castillo Neyla, 2006)

### 6.4.2 Abuso sexual a niñas, niños y adolescentes

En cuanto a las cifras de casos atendidos por la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN) ha registrado un aumento del 99% de incidencias, es decir, 1748 casos con respecto al año 2017 (Gráfico 33). En cuanto a la situación geográfica, las provincias que registran mayor número de denuncias al respecto son El Oro (44%), Guayas (11%) y Manabí (9%).



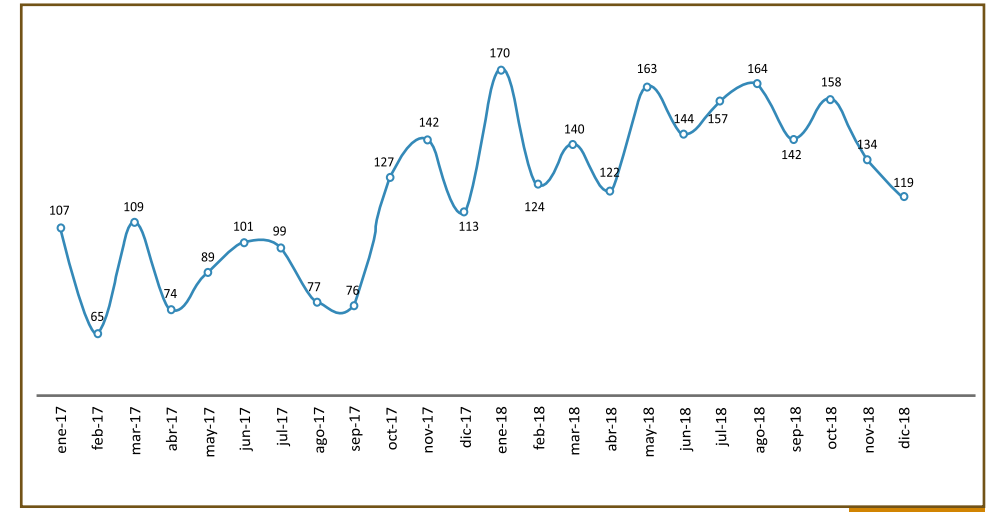
**Gráfico 33.** Evolutivo de casos de abuso sexual a niñas, niños y adolescentes.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN).

### 6.4.3 Violaciones a niñas, niños y adolescentes.

Los casos de violaciones a niñas, niños y adolescentes, denunciados en DINAPEN se han incrementado en un 47%, (Gráfico 34) siendo la provincia de El Oro aquella que concentra el 29% de casos seguida de Cañar (13%) y Manabí (12%). Tal como se expone en el enfoque correspondiente, los agresores suelen ser familiares de la víctima (29%) o conocidos de la misma (13%).



**Gráfico 34.** Evolutivo de casos de abuso sexual a niñas, niños y adolescentes.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN).

### 6.5 Delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.

Las raíces de la violencia contra la mujer están en la desigualdad histórica de las relaciones de poder entre el hombre y la mujer, y la discriminación generalizada contra la mujer en los sectores tanto público como privado. Las disparidades patriarcales de poder, las normas culturales discriminatorias y las desigualdades económicas se han utilizado para negar los derechos humanos de la mujer y perpetuar la violencia. La violencia contra la mujer es uno de los principales medios que permiten al hombre mantener su control sobre la capacidad de acción y la sexualidad de la mujer<sup>62</sup>.

En el Ecuador, según datos de la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, realizado por el INEC, un 60,60% de mujeres han vivido algún tipo de violencia (física, psicológica, sexual o patrimonial), es decir que 6 de cada 10 mujeres, independientemente de su auto identificación, condición social o nivel de educación, ha sufrido algún tipo de violencia (INEC, 2011).

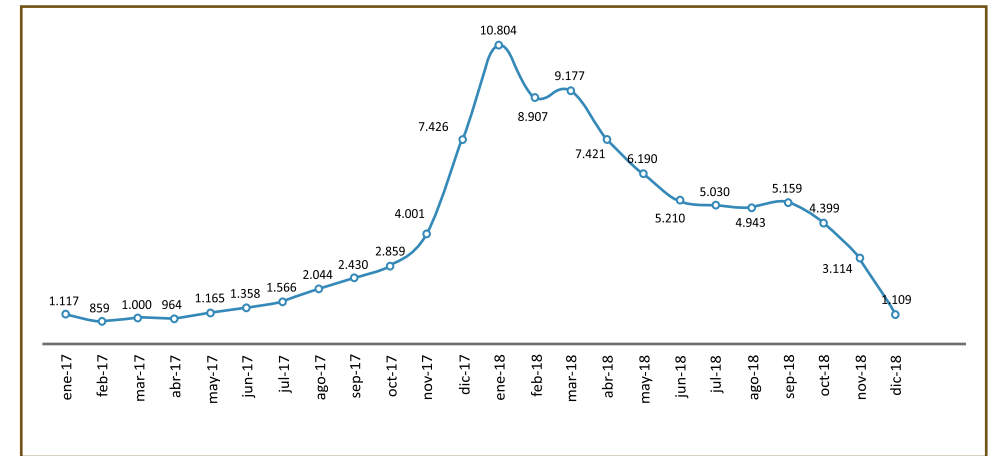
<sup>62</sup> Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General, Naciones Unidas, 25 de julio de 2006. Tomado de: [http://www.ungei.org/N0641977\\_sp.pdf](http://www.ungei.org/N0641977_sp.pdf).

Según la misma fuente, las mujeres que han vivido episodios de violencia de género, por cualquier persona y en cualquier ámbito, según el tipo de violencia han sido víctimas de: violencia física el 38,6%; violencia psicológica el 53,9%; violencia sexual el 25,7%; violencia patrimonial el 16,7%. En el entorno intrafamiliar, la referida encuesta revela que la violencia perpetrada por la pareja o ex pareja, según tipo de violencia, alcanza los siguientes porcentajes: violencia física el 87,3%; violencia psicológica el 76,3%; violencia sexual el 53,5%; y violencia patrimonial el 61,0%<sup>63</sup>.

Según el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), desde enero de 2017, a nivel nacional se describe una tendencia al incremento (Gráfico 35) de casos denunciados y atendidos por el DEVIF, respecto a infracciones relacionadas a violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar<sup>64</sup>, alcanzando su pico en enero del 2018. A partir de este mes se observa un decremento paulatino mensual del 10%, cuya tendencia se mantiene hasta diciembre 2018, a excepción de los meses de marzo y septiembre, en que se registraron como principales motivaciones las agresiones físicas que no excedían los tres días de incapacidad y fueron tipificadas como contravenciones de acuerdo a normativa legal (COIP, 2014, art. 159).

<sup>63</sup> INEC: Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género 2011a: www.inec.gob.ec

<sup>64</sup> Artículo 155.- Violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.- Se considera violencia toda acción que consista en maltrato, físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar. Se consideran miembros del núcleo familiar a la o al cónyuge, a la pareja en unión de hecho o unión libre, conviviente, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes hasta el segundo grado de afinidad y personas con las que se determine que el procesado o la procesada mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación. (COIP, 2014)

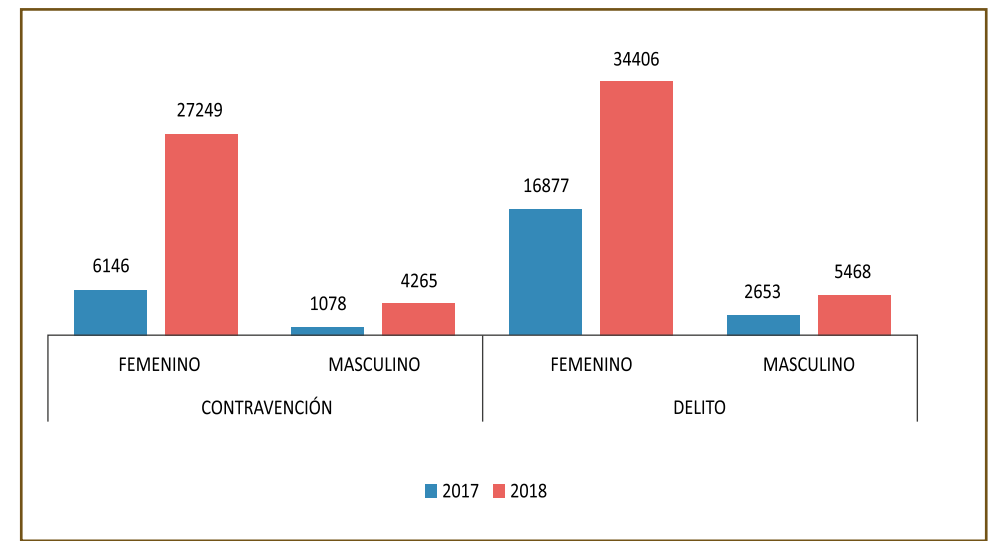


**Gráfico 35.** Evolutivo de casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar según fecha de infracción.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF)

De los casos representados en la serie temporal evolutiva, en el año 2017 un 27% fueron contravenciones y el 73% delitos. En lo que respecta al año 2018, el 44% de casos corresponden a contravenciones y el 56% a delitos (Gráfico 36).



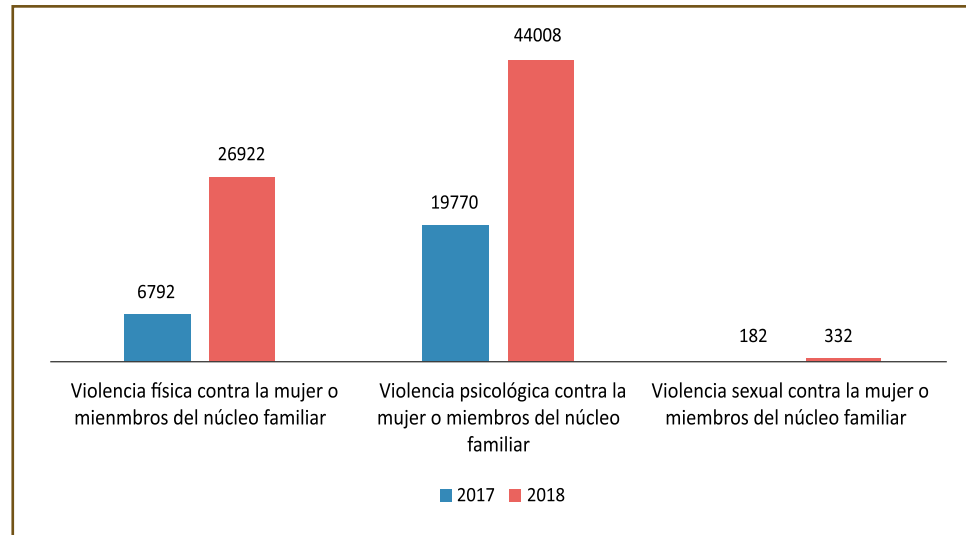
**Gráfico 36.** Casos desagregados por tipo de infracción y sexo de la víctima.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF)



En el Gráfico 37 se observa un incremento en el número de denuncias presentadas en la Fiscalía General del Estado por el delito de violencia física, violencia psicológica y violencia sexual a mujeres, en un 296%, un 123% y un 82% respectivamente.



**Gráfico 37.** Comparativo de denuncias por el delito de violencia física, psicológica y sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar.

**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación de Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Fiscalía General Del Estado.

## 6.6 Delincuencia Organizada Transnacional

La UNODC<sup>65</sup> -en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004a)- define a los grupos delictivos organizados como grupos conformados por tres o más personas que actúan concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, los cuales se cometen en más de un Estado. La motivación para ejecutar este tipo de delitos, según De La Corte y Giménez (2010), es económica.

Ecuador representa una oportunidad para las redes de organizaciones delictuales de carácter transnacional, que buscan operar en el país debido a varios factores entre los que destacan:

<sup>65</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, por sus siglas en inglés.

a) la ubicación geográfica, que les permite el tráfico y contrabando de bienes y mercancías, hacia y desde grandes mercados, entre los que se encuentra Estados Unidos, Europa y Asia; y, b) la gran extensión de las fronteras territoriales, que dificulta a las autoridades gubernamentales llevar a cabo controles permanentes sobre las mismas, por lo que los grupos de delincuencia organizada transnacional encuentran facilidades naturales para la ejecución de las actividades ilícitas.

Si bien existe una enorme cantidad de actividades en las que la delincuencia organizada transnacional ha incursionado, en el presente diagnóstico se hace énfasis en aquellas actividades que generan un importante perjuicio para el Estado, bien sea a nivel económico o a nivel social y que son tipificados en el artículo 496 del Código Orgánico Integral Penal. Siguiendo a Sansó-Rubert:

*El crimen organizado puede afectar de manera substancial distorsionando la línea divisoria que separa lo legal de lo ilegal, generando lealtades alternativas a las del Estado y provocando cambios en la opinión pública, que afectan negativamente al funcionamiento del sistema democrático (Sansó-Rubert en Landaburo, 2016, p. 129).*

En este sentido, el delito de contrabando de bienes y mercancías, tipificado en el artículo 301<sup>66</sup> del Código Orgánico Integral Penal, enmarca las actividades ilegales de personas que se dedican a ingresar al país mercadería prohibida o evadir el pago de impuestos, generando un perjuicio para el patrimonio del Estado. Estos elementos suponen una alerta para el Estado en la medida que este delito genera diversos tipos de inestabilidad financiera, así como distorsiones e ineficacia en los mercados (Sansó-Rubert en Landaburo, 2016, p.130).

<sup>66</sup> Artículo 301.- Contrabando.- La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito. (COIP, 2014)

Así mismo, este diagnóstico presta especial atención al tráfico de drogas, tipificado en el artículo 220<sup>67</sup> del Código Orgánico Integral Penal. El tráfico de drogas es una de las actividades ilícitas más rentables para el crimen organizado transnacional, pues según la Organización Global Financial Integrity (2017), genera hasta 2,2 billones de dólares anuales. El problema para el Estado radica en que no solamente el consumo de drogas produce graves afectaciones sociales, sino que, además, muchos de estos fondos producto de las economías ilícitas son una verdadera fuente de financiamiento para las actividades criminales complejas (Pontón, 2013, p.136).

En forma concomitante con este delito, el tráfico de armas y explosivos también se eleva como un delito transnacional<sup>68</sup> que atenta contra la seguridad ciudadana y el Estado, en la medida en que las armas ilegales son utilizadas para el cometimiento de otros ilícitos como el robo, homicidio, asesinato a personas, minería ilegal, entre otros.

Otra de las expresiones del tráfico ilícito es el contrabando de combustibles, particularmente de gasolina, diesel y gas licuado de petróleo, elementos que al ser comercializados ilícitamente a los países vecinos, no solamente generan grandes pérdidas al erario público, sino que además muchos de estos elementos son empleados como precursores para el procesamiento de sustancias sujetas a fiscalización.

Las organizaciones criminales buscan maximizar las ganancias de sus mercados ilegales y realizar actividades instrumentales que generan violencia. Para ello, operan en redes, sirviéndose de una compleja trama de apoyos y

<sup>67</sup> Artículo 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. - La persona que directa o indirectamente sin autorización y requisitos previstos en la normativa correspondiente: 1. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa correspondiente, será sancionada con pena privativa de libertad. (COIP, 2014)

<sup>68</sup> Cabe destacar que la importación, exportación, internamiento, almacenamiento, comercio interior y fabricación de armas de fuego, municiones, fuegos de artificio, pólvora o toda clase de explosivos está regulado por la Ley sobre armas, municiones, explosivos y accesorios, publicada en 1997 y reformada en 2015.

soportes distribuidos en todos los puntos y estamentos sociales, consiguiendo de esta manera penetrar en el tejido social y las altas esferas de poder estatal. Debido a este tipo de alcance, estos delitos son de difícil seguimiento y desarticulación, no obstante, en el contexto del presente diagnóstico, se han podido observar las siguientes manifestaciones visibles:

### 6.6.1 Corrupción

La Convención Interamericana contra la corrupción describe las características de esta práctica negativa:

*El requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, directa e indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción. La participación como autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquier acto de corrupción (Convención Interamericana Contra la Corrupción, 2005, Art. VI).*

Este comportamiento tiene un impacto en la legitimidad y confianza de las instituciones del Estado y sus funcionarios, debilitando la autoridad como elemento de apalancamiento de la seguridad ciudadana y la justicia, causando impunidad, falta de participación de la sociedad en las acciones públicas, la no denuncia, entre otros comportamientos sociales que alejan al ciudadano del empoderamiento para lograr convivencia social pacífica. Por ello el presente Plan aborda la corrupción como un factor de inseguridad y caracteriza los diferentes tipos penales tipificados en el COIP. Sin embargo, es necesario mejorar el levantamiento de datos relacionados con los actos de corrupción, para implementar estrategias que permitan enfrentar este problema desde la prevención e investigación en todos los ámbitos de la sociedad.

Describiendo la corrupción desde otra dimensión, podemos decir que:

*La corrupción es el conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos expresa o tácitamente con la comunidad donde se desenvuelve, utilizando privilegios o acuerdos otorgados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común. (Armas (2007) citado por Yépez. (2011b, p. 40)*

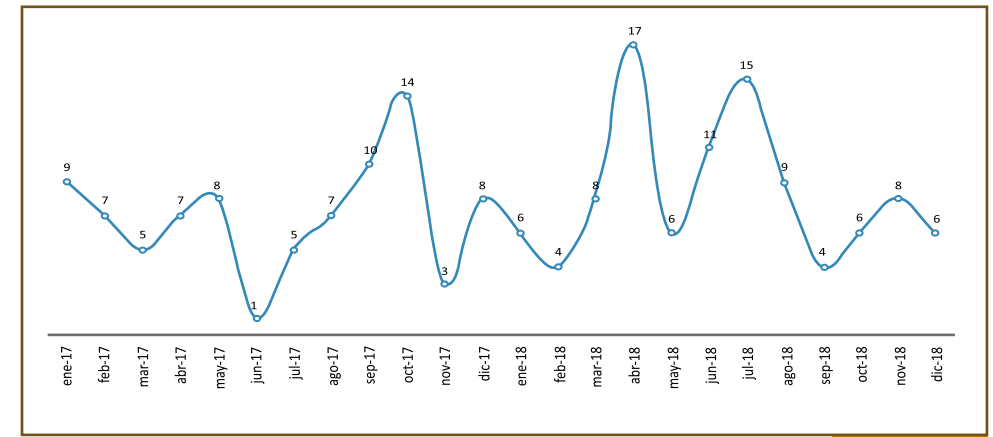
La corrupción como acto que genera privilegios indebidos, afecta la convivencia social pacífica; cuando se manifiestan comportamientos que se interpretan por las personas como una afectación a la igualdad. Desigualdad que termina generando beneficios ilícitos, que si no se previenen, investigan o sancionan, refuerza la práctica social de la corrupción. Por ello, se debe trabajar en el tejido social en la identificación de aquello que se busca evitar para no dañar la confianza que los y las representantes del Estado reciben por parte de la ciudadanía. También es importante avanzar en la formación de modelos de comportamiento positivo desde el ámbito de la educación.

La gravedad de los actos de corrupción tipificados como delitos contra el Estado ha llevado a que los mismos sean sancionados por el Código Orgánico Integral Penal, de acuerdo a la siguiente clasificación:

### Cohecho

El delito de cohecho<sup>69</sup> presenta un incremento del 19% en relación al año 2017, siendo las provincias con mayor reporte de denuncias por este ilícito Pichincha (22%), Guayas (17%) y Manabí (16%).

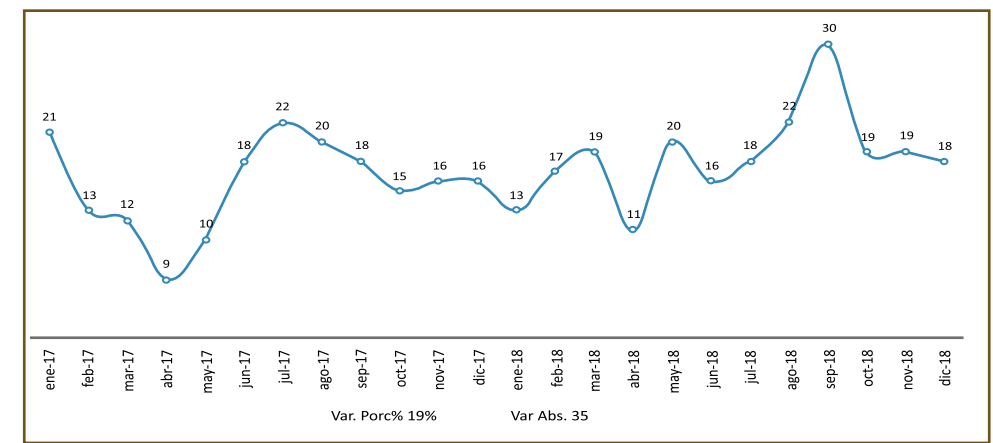
<sup>69</sup> Artículo 280.- Cohecho.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución de la República, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con pena privativa de libertad de uno a tres años. (COIP, 2014)



**Gráfico 38.** Evolutivo de casos de cohecho.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior  
**Fuente de información:** Fiscalía General Del Estado.

### Concusión

El delito de concusión<sup>70</sup> presenta un incremento del 19% en relación al año 2017, siendo las provincias donde se concentran las denuncias por este ilícito Pichincha (25%), Guayas (15%) y Los Ríos (7%).

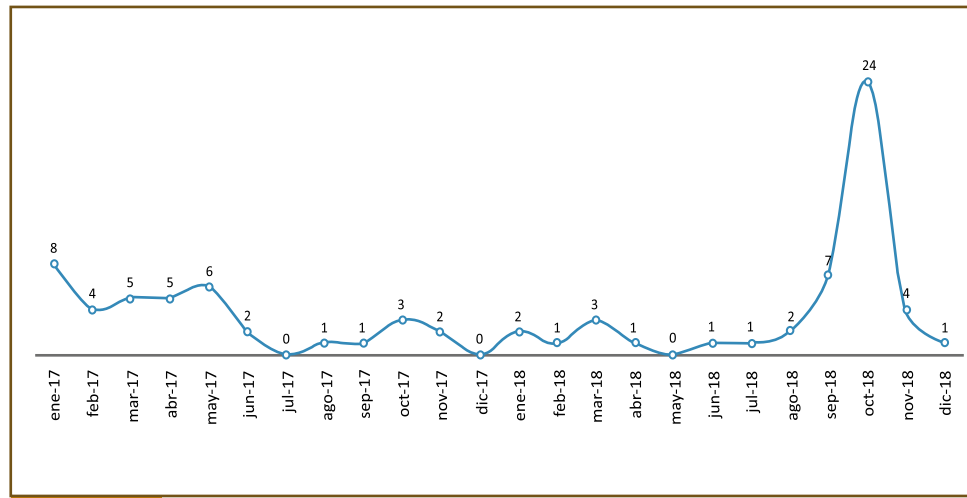


**Gráfico 39.** Evolutivo de casos de Concusión .  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Fiscalía General Del Estado.

<sup>70</sup> Artículo 281.- Concusión.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, sus agentes o dependientes oficiales que abusando de su cargo o funciones, por sí o por medio de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones no debidas, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. (COIP, 2014)

### Enriquecimiento Ilícito

El delito de enriquecimiento ilícito<sup>71</sup> presenta un incremento del 27% en relación al año 2017, siendo las provincias donde se concentran las denuncias por este ilícito Pichincha (46%), Guayas (14%) y Esmeraldas (12%).



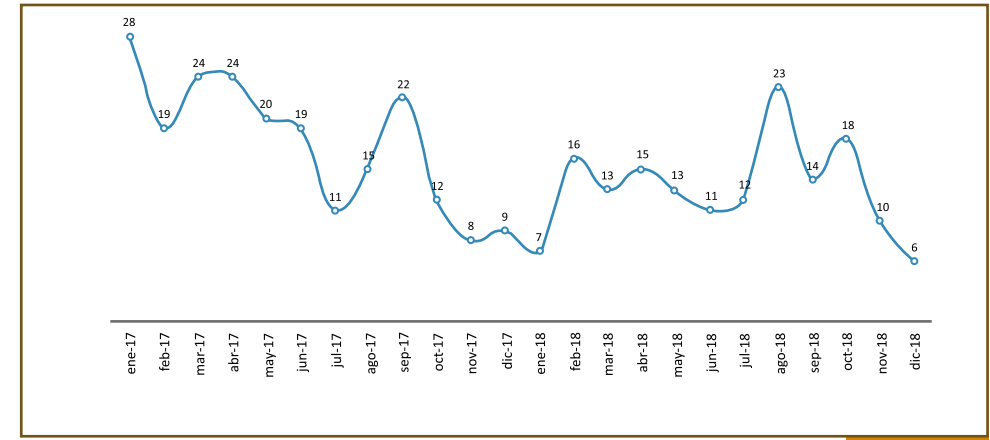
**Gráfico 40.** Evolutivo de casos de Enriquecimiento Ilícito.  
 Elaborado: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Fiscalía General Del Estado.

### Peculado

El delito de peculado<sup>72</sup> presenta un decremento del 25% en relación al año 2017, siendo las provincias con mayor concentración de denuncias por este ilícito Pichincha (19%), Guayas (19%) y Tungurahua (6%).

**71** Artículo 279.- Enriquecimiento ilícito.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, que hayan obtenido para sí o para terceros un incremento patrimonial injustificado a su nombre o mediante persona interpuesta, producto de su cargo o función, superior a cuatrocientos salarios básicos unificados del trabajador en general, serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años. (COIP, 2014)

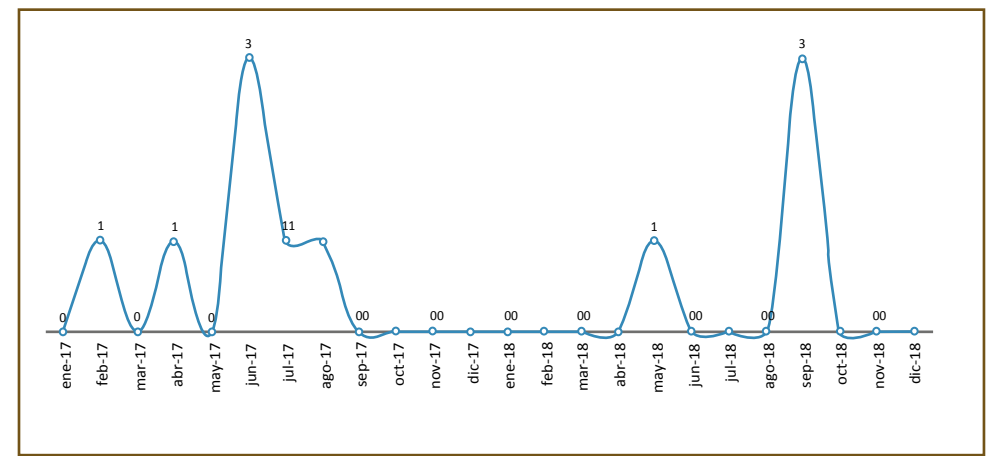
**72** Artículo 278.- Peculado.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, en beneficio propio o de terceros; abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años. (COIP, 2014)



**Gráfico 41.** Evolutivo de casos de peculado.  
 Elaborado: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Fiscalía General Del Estado.

### Testaferrismo

El delito de testaferrismo<sup>73</sup> presenta un decremento del 43% en relación al año 2017, siendo las provincias con concentración de denuncias por este ilícito Esmeraldas (25%), Sucumbíos (10%) y El Oro (6%).

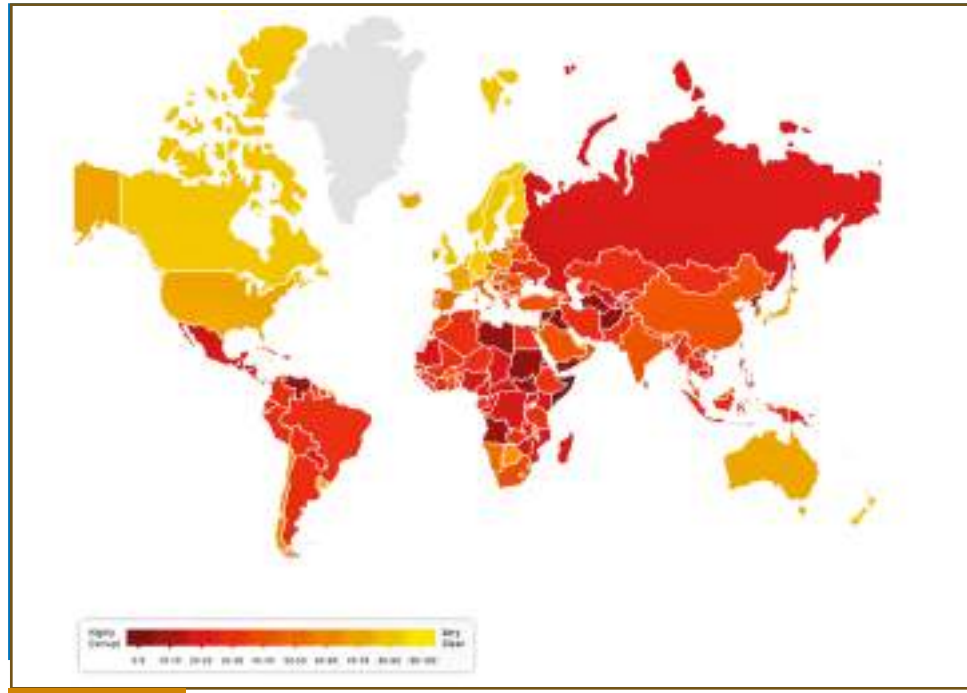


**Gráfico 42.** Evolutivo de casos de Testaferrismo.  
 Elaborado: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Fiscalía General Del Estado.

**73** Artículo 289.- Testaferrismo.- La persona que consienta en aparentar como suyos bienes muebles, inmuebles, títulos, acciones, participaciones, dinero, valores o efectos que lo representen, producto del enriquecimiento ilícito de la o el servidor o ex servidor público o producto del enriquecimiento privado no justificado, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. (COIP, 2014)



Según el informe emitido por Transparencia Internacional<sup>74</sup>, los países de América Latina no se encuentran dentro del top 10 de los países con menor percepción sobre corrupción.



**Ilustración 5.** Mapa del Índice de Percepción de Corrupción.  
**Fuente de información:** Transparencia Internacional

A nivel del continente americano, los diez mejores países son: Canadá (puesto 8), Estados Unidos (16), Uruguay (23), Barbados (25), Chile (26), Bahamas (28), Costa Rica (38), San Vicente y las Granadinas (40), Dominica (42) y finalmente Santa Lucía (48). En Sudamérica, Uruguay es el que ocupa el primer lugar en el ranking al ubicarse en el puesto 23, seguido por Chile (26). En contraste, a más de ser considerado como el peor puntuado a nivel del continente, Venezuela ocupa el lugar 169, en el último puesto de América del Sur.

<sup>74</sup> El Índice de Corrupción de Transparencia Internacional 2017 se publicó en febrero del 2018. El ranking clasifica a 180 países por los niveles percibidos de corrupción en el sector público. Las naciones mejor ubicadas son vistas como más transparentes, mientras que las que se alejan de las primeras posiciones son percibidas como más corruptas.

Ecuador ocupa el lugar 117 (de 180) a nivel mundial (Tabla 8) y ocupa el lugar 24 (de 32) a nivel del continente americano.

**Tabla 8. Ranking de percepción mundial sobre Corrupción en América del Sur.**

PAÍS	POSICIÓN
Uruguay	23
Chile	26
Costa Rica	38
Cuba	47
Argentina	85
Brasil	96
Colombia	96
Panamá	96
Perú	96
Bolivia	112
El Salvador	112
Ecuador	117
México	135
Paraguay	135
Guatemala	143
Haití	157
Venezuela	169

**Elaborado:** Equipo de Investigación de la Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Transparencia Internacional

Pese a ello, el Ecuador realiza esfuerzos por establecer parámetros de lucha frente a la corrupción estatal; uno de ellos es ser signatario de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, cuyos propósitos y compromisos son:

- “Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción” (OEA, 2005, art. 2, num. 1).
- “Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio” (OEA, 2005, art. 2, num. 2).
- “Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción” (OEA, 2005, art. 14).
- “Así mismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con el propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción” (OEA, 2005, art. 14).

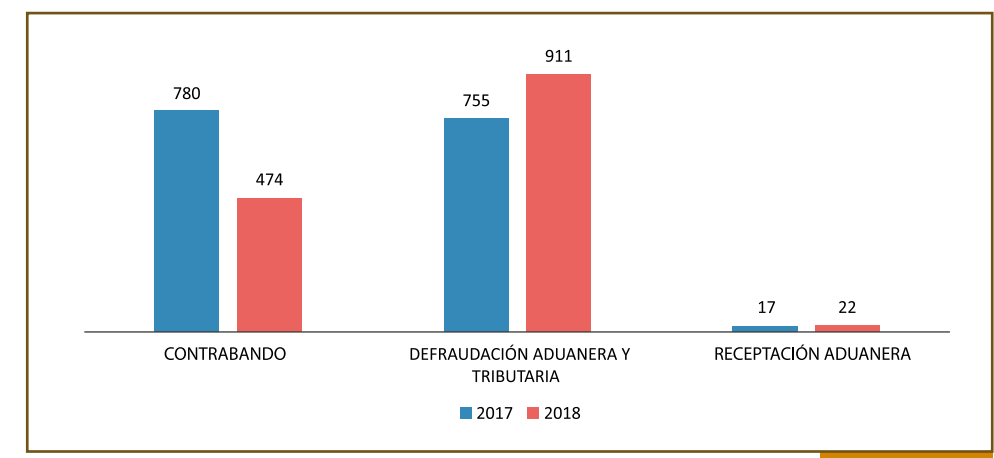
En este contexto, el Estado ecuatoriano intenta incrementar la participación ciudadana, la transversalización de la ética y la erradicación de la impunidad, siendo el presente Plan y su vinculación con la ciudadanía, una apuesta por un

futuro íntegro, libre del flagelo de la corrupción y encaminado hacia una convivencia pacífica.

### 6.6.2 Contrabando

El comercio ilícito engloba varias actividades: el contrabando, el fraude, la defraudación aduanera, la falsificación y la piratería<sup>75</sup>. El contrabando, específicamente, es una acción que pretende evitar el control de la autoridad durante las operaciones de importación y exportación, y que provoca como resultado un perjuicio económico que pone en riesgo al Estado, por evadir, entre otros, los controles sanitarios. El contrabando se asocia con aquellos productos o artículos que de forma ilegal no pagan impuestos. Por lo que es, además, una forma de defraudación fiscal.

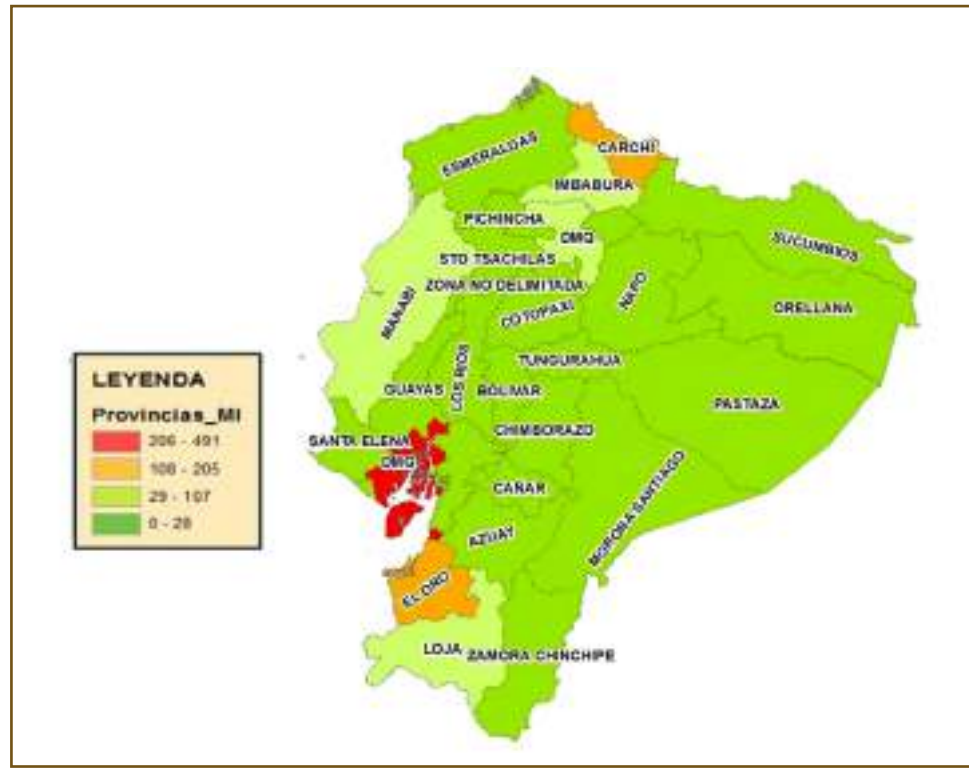
El contrabando de mercancías (Gráfico 43) se tipifica en el Código Orgánico Integral Penal dentro de los delitos contra la administración aduanera. Este ilícito genera importantes pérdidas para el Estado, de ahí que las políticas de seguridad se dirijan a controlar la cadena de eventos involucrados en el ingreso de mercancías, incluyendo el control de documentos, receptación aduanera y defraudación tributaria, entre otros.



**Gráfico 43.** Tipos de delitos aduaneros que se presentaron en Ecuador.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Fiscalía General del Estado

<sup>75</sup> A partir de la década de 1980, el comercio de armas, el tráfico de drogas, el contrabando de mercancías, el tráfico de seres humanos, el comercio de ideas robadas (falsificación y piratería) y el blanqueo de dinero, adquirieron, en el mundo globalizado un poder insospechado y una impresionante influencia política (Foro Europa Ciudadana, 2013).

Tomando como referencia el año 2017, es posible observar que las denuncias por el delito de contrabando registran un decremento del 39% en el año 2018, pasando de 780 a 474 eventos, siendo las provincias de Carchi, Guayas y El Oro, donde se registra una mayor incidencia del delito, como se muestra en la Ilustración 6:

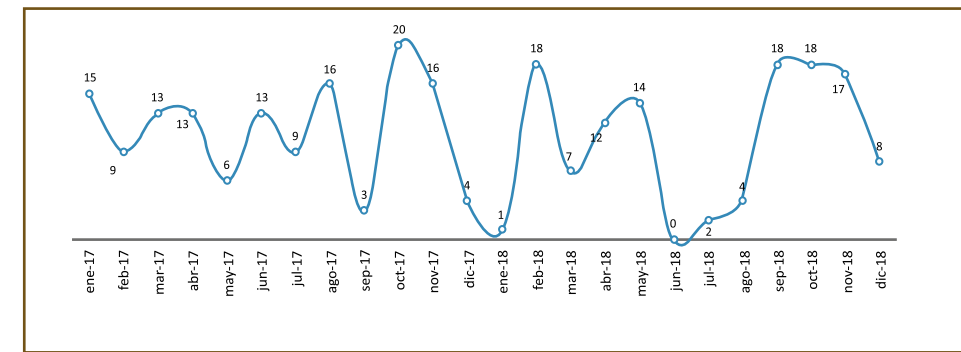


**Ilustración 6.** Delitos de contrabando a nivel nacional.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Fiscalía General del Estado.

El delito de contrabando se observa a lo largo de las fronteras Norte y Sur del país, así como en los puertos marítimos. En relación a las mercancías que son objeto de contrabando, la Policía Nacional ha detectado en los controles un incremento de medicamentos caducados. Así mismo, se ha identificado tanto a personas naturales como jurídicas, de nacionalidad ecuatoriana como extranjera, implicadas en este delito. En lo que respecta al *modus operandi*, se han detectado que los contrabandistas emplean los siguientes métodos:

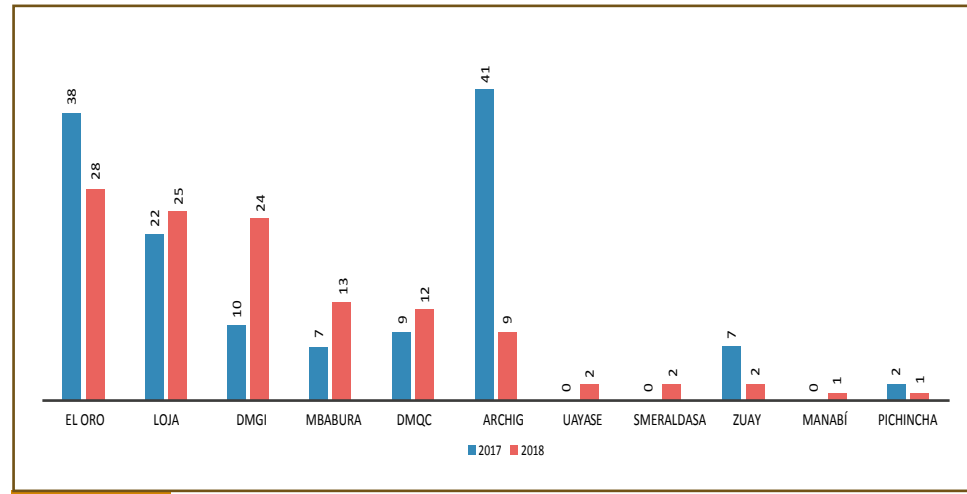
- Método hormiga: paso de mercadería por varios viajes, de forma tal que los montos trasladados no superen los 10 salarios básicos (lo que no se tipifica como delito).
- Caletas: se adaptan los vehículos de transporte pesado para poder ocultar la mercancía de contrabando.
- Por trocha: utilización de vías de tercer orden para evadir los controles de las entidades de control.
- Uso de documentos falsificados o adulterados.
- Uso de campaneros: las organizaciones delictivas envían un grupo de adelantada que avisa de los lugares en donde se están desarrollando los controles.
- Ruleteo: las organizaciones delictivas emplean los mismos documentos (facturas o permisos) en varias oportunidades para justificar la procedencia de la mercancía.

La principal limitación para judicializar estos casos se da cuando la mercancía de contrabando no supera los diez salarios básicos, dado que la Policía Nacional no puede proceder a la detención de los infractores, por lo que únicamente se procede a registrarlos en una base de datos y se les brinda 72 horas para justificar la procedencia de su mercancía. En cuanto a las cifras, la Unidad de Investigación de Delitos Aduaneros y Tributarios reporta lo siguiente (Gráfico 44).



**Gráfico 44.** Evolutivo de casos de contrabando identificados.  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de Investigación de delitos Aduaneros y Tributarios.

De acuerdo al anterior gráfico, se describe una serie temporal que ubica las frecuencias más altas en los meses de septiembre a noviembre, hecho que guarda relación con los periodos vacacionales, en los cuales aumenta el contrabando de insumos electrónicos, tecnológicos y vestimenta.



**Gráfico 45.** Número de infractores identificados en operativos de control aduanero por subzonas.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de Investigación de delitos Aduaneros y Tributarios.

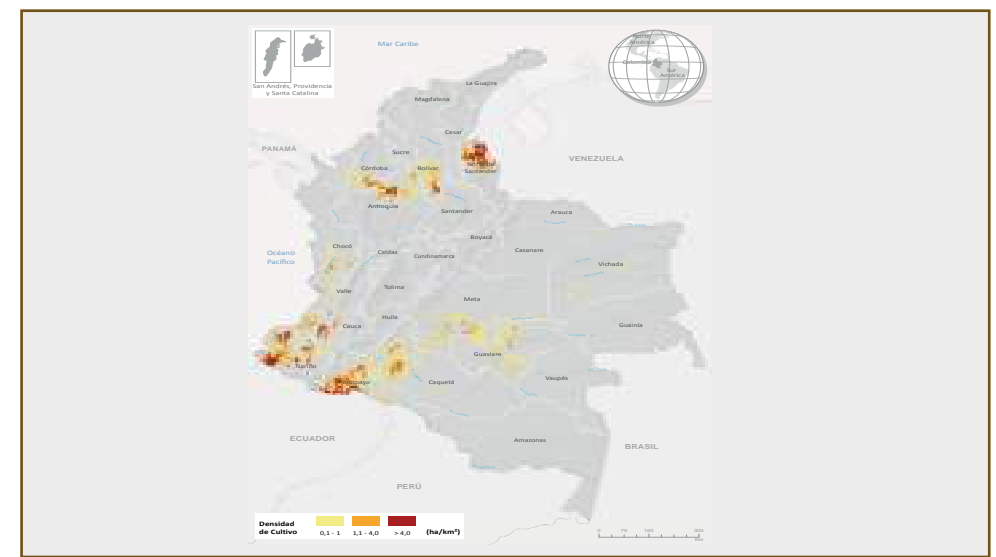
Por otra parte, las provincias que presentan mayor número de infractores identificados durante el año 2018 (Gráfico 45) son: Loja, El Oro y Carchi, provincias fronterizas cuyas principales mercancías incautadas son: licores (32%), vestimenta (24%) y aparatos electrónicos (21%).

### 6.6.3 Tráfico de drogas

El Narcotráfico es un fenómeno político, social y económico de gran complejidad, por lo que se hace necesario un diagnóstico continuo que permita ampliar la capacidad de anticipar las nuevas amenazas que puedan afectar la seguridad ciudadana y del Estado, permitiendo pensar en problemáticas multisituadas, que abarquen desde las áreas locales hasta las internacionales, pasando por los enfoques nacionales y transfronterizos.

En cuanto al papel que juega el Ecuador en el contexto geopolítico de las redes de narcotráfico, se observa que las Organizaciones del Crimen Transnacional que operan entre Colombia y México han desarrollado una infraestructura que utiliza al Ecuador como punto de embarque de drogas con destino final a los Estados Unidos de Norteamérica, pero que llega también a puertos mexicanos y de Centroamérica (NDTA, 2017), segunda subregión con la tasa de homicidios más alta del mundo, con más de 25 homicidios por cada 100.000 habitantes (UNODC, 2013a).

Siguiendo con el papel geopolítico del Ecuador en el contexto del fenómeno del narcotráfico, resalta la vinculación territorial con Colombia (Ilustración 7), nación en la que, a lo largo de la historia, se ha observado un auge de grupos beligerantes con formación militar, y dotados de armamentos y explosivos. Por otra parte, en el marco de las nuevas guerras (Kaldor, 2001), la globalización permite la interacción de grupos criminales que buscan, mediante la utilización de la violencia, causar temor en la población y afectar la legitimidad del Estado en las áreas de influencia donde desarrollan sus actividades, principalmente cuando existe un deficiente control de las zonas fronterizas.



**Ilustración 7.** Cultivos de coca en Colombia (NDTA, 2017).  
**Elaboración:** Gobierno de los Estados Unidos.  
**Fuente de información:** Estimating the National Threat of Drugs, EEUU.



Como se puede observar en la ilustración 8, frente a las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos se asienta la zona de producción de hoja de coca más grande de Colombia y con mayor densidad de cultivos por kilómetro cuadrado. Cada hectárea de hoja de coca produce potencialmente 8,4kg. de base de cocaína o 6,8kg. de clorhidrato de cocaína por cosecha, siendo los Departamentos de Nariño y Putumayo los que concentran el 52% de las hectáreas cultivadas con hoja de coca en Colombia. El riesgo para el Ecuador es evidente, principalmente si tomamos en cuenta que esta gran cantidad de cultivos podrían llegar a ser la materia prima para la producción anual de al menos 339 toneladas de clorhidrato de cocaína. Todo esto, del otro lado de la frontera ecuatoriana.

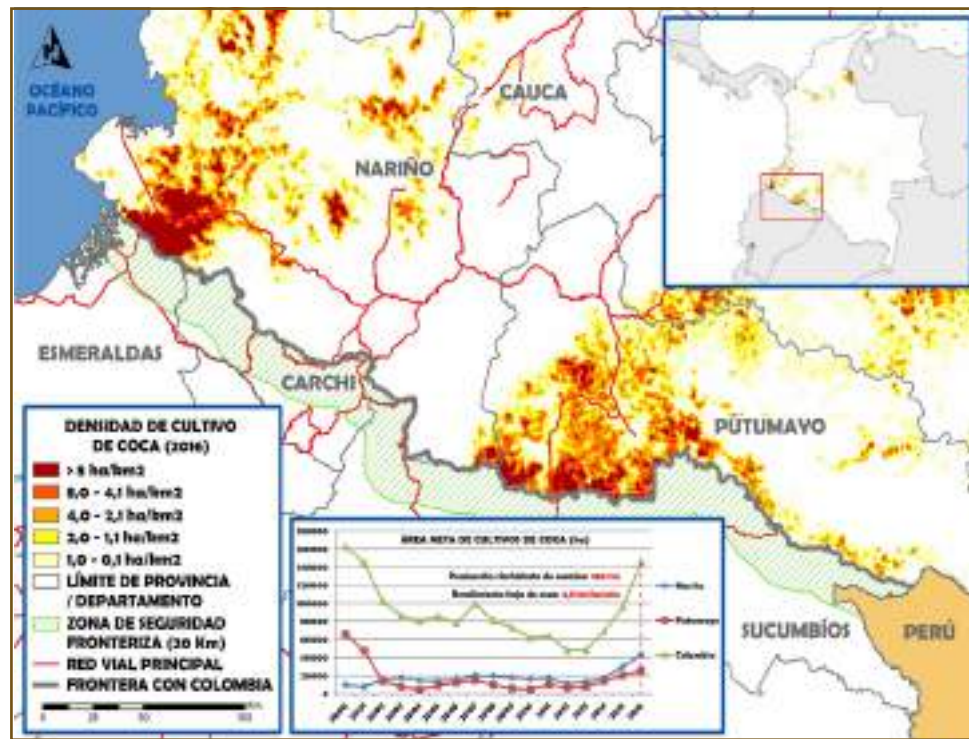


Ilustración 8. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos.

Elaborado: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

Fuente de información: UNODC. Banco de Información Espacial. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

En este contexto las cifras en torno al tráfico de drogas en el Ecuador, muestran que existe una tendencia al aumento (+6%) de delitos por la producción o tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización, si comparamos los años 2017 y 2018.

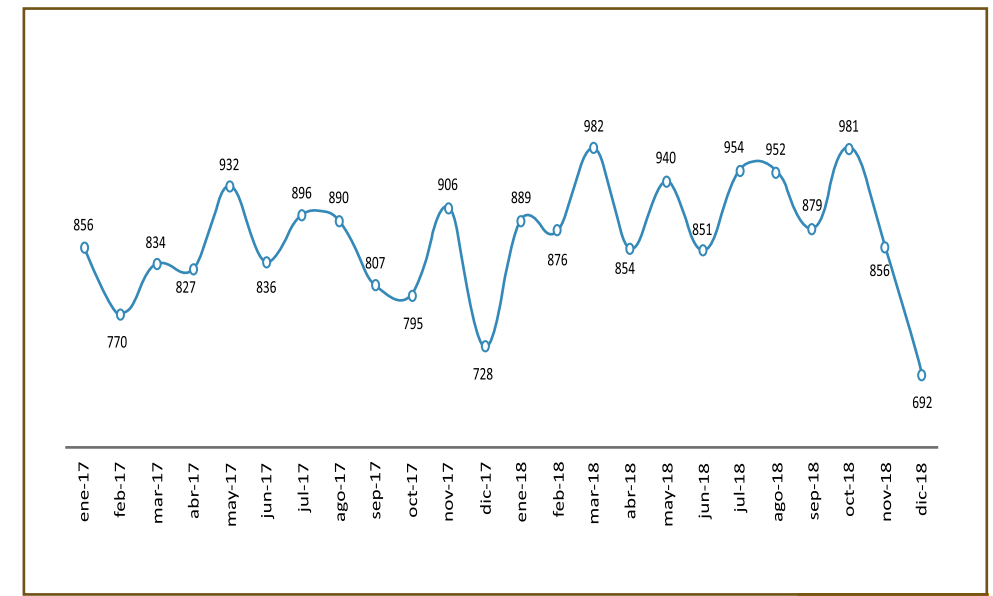
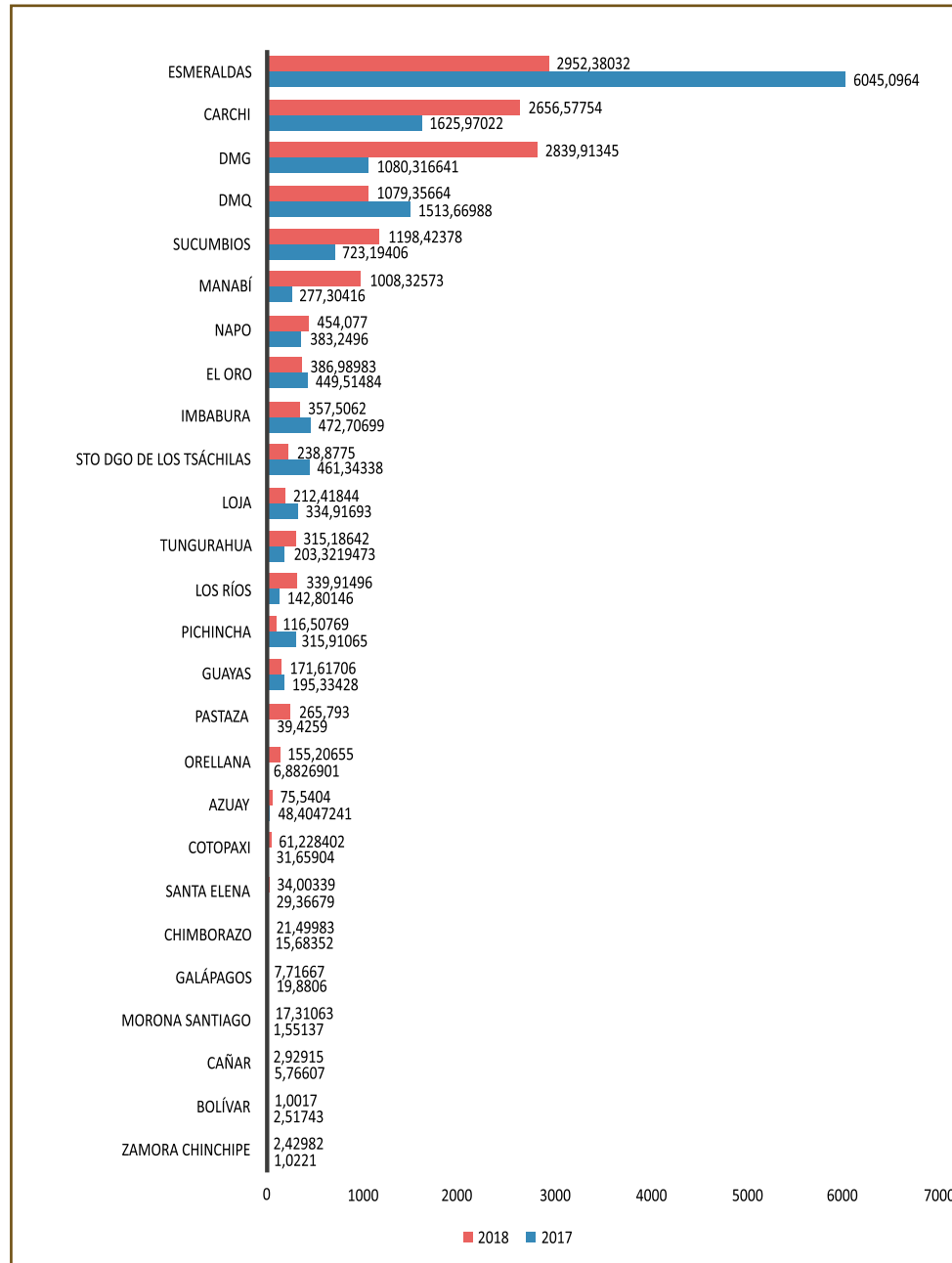


Gráfico 46. Evolutivo de casos de delitos por la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas como sujetas a fiscalización.

Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

Fuente de información: Dirección Nacional de Antinarcóticos DNA.

Cabe señalar que uno de los más importantes éxitos que tiene la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) de la Policía Nacional es la ejecución permanente de operativos para la captura de drogas destinados tanto para el consumo interno, como para el consumo internacional. Las cantidades incautadas se muestran en los Gráficos 47 y 48.



**Gráfico 47.** Kilogramos de cocaína para consumo interno incautadas por subzonas.  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Dirección Nacional Antinarcoóticos (DNA).

De acuerdo al Gráfico 47, las provincias con mayor incautación de kilos de cocaína para el consumo interno en el año 2018 fueron la provincia de Esmeraldas, seguida por el Distrito Metropolitano de Guayaquil, y en tercer lugar, la provincia de Carchi, territorios que, a excepción de Esmeraldas, describen un incremento en relación al año 2017 del 163% en el DMG y del 63% en Carchi.

De acuerdo con la 'Encuesta sobre uso y consumo de drogas ilícitas en estudiantes de enseñanza media', elaborada en 2016 por la Secretaría Técnica de Drogas (Seted), el 12,65% de estudiantes, de entre 12 y 17 años, consumió sustancias prohibidas durante el 2015 en Ecuador. Otro de los resultados relevantes es que el 39% consumieron más de una clase de narcótico.

La marihuana es la droga ilícita de mayor consumo entre los estudiantes encuestados. El 11,56% afirmaron haber consumido marihuana por lo menos una vez en la vida; los que declararon consumo de marihuana en los últimos doce meses fueron el 9,57%, y, los que han consumido en el último mes fueron el 1,93%. La heroína o "H" es la segunda droga ilícita de mayor consumo entre los estudiantes encuestados. El 3,21% afirmaron haber consumido heroína por lo menos una vez en la vida; los que declararon consumo de heroína en los últimos doce meses fueron el 2,51%, y, los que han consumido en el último mes fueron el 0,75%. La cocaína es una droga ilícita que también está presente en el consumo entre los estudiantes encuestados. Es así que el 2,92% afirmaron haber consumido o probado cocaína por lo menos una vez en la vida; los que declararon consumo de cocaína en los últimos doce meses fueron el 2,30%, y, los que han consumido en el último mes fueron el 0,43%.

El estudio de la Seted determinó, además, que la edad de inicio para el consumo de drogas se ubica alrededor de los 14 años. Por otra parte, el estudio 'Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad-Ecuador 2016', publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), reveló que el 48% de los adolescentes afirmó la presencia de

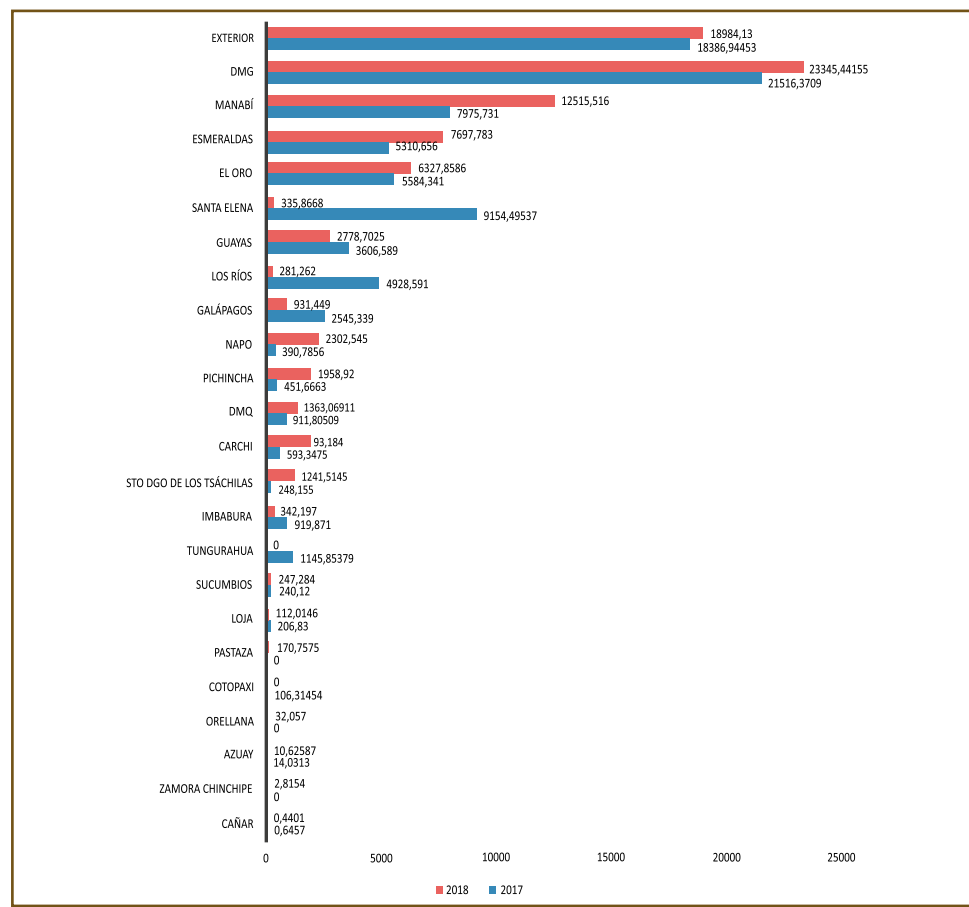






vendedores de droga en los centros educativos. Por regiones, los porcentajes variaron. En la Costa, más de la mitad de los menores de edad (54%) afirmaron la premisa y ese mismo porcentaje se reportó en la Amazonía. En la Sierra lo aseveró el 42%. La droga más fácil de conseguir es la marihuana, así lo indicó el 15% de los entrevistados. “Lo preocupante es que la segunda a la que pueden acceder con facilidad los y las adolescentes es la llamada ‘H’, el 8% dice que puede obtenerla”, se señala en el informe. Además, el 24% dijo que alguna vez vio algún estudiante vendiendo los estupefacientes.

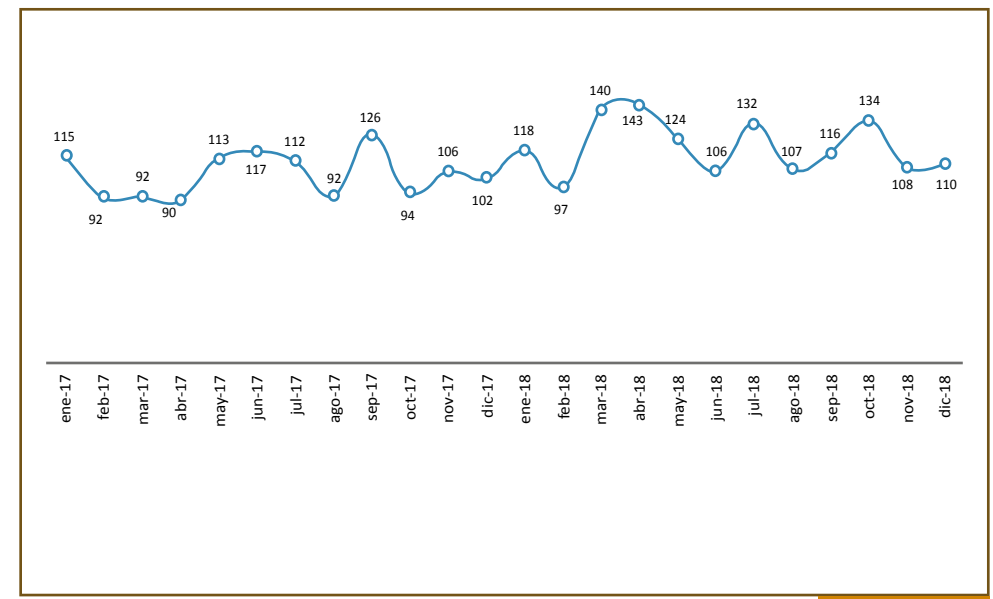
En lo que respecta al tráfico internacional (Gráfico 48), de acuerdo a los territorios, las áreas con mayor cantidad de kilos de cocaína incautada para el consumo internacional en el año 2018 fueron en el Distrito Metropolitano de Guayaquil, la provincia de Manabí y, en tercer lugar, la provincia de Esmeraldas.



**Gráfico 48.** Kilogramos de cocaína para consumo internacional incautadas por subzonas  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Dirección Nacional Antinarcoóticos (DNA).

### 6.6.4 Contrabando de armas y explosivos.

Las armas y explosivos, al ser herramientas empleadas para la agresión o autodefensa, resultan atractivas para los grupos de delincuencia común y crimen organizado, en virtud de que a través de su uso se puede facilitar, promover y fortalecer la ejecución de actividades delictivas. Además, la venta ilícita de armas supone ganancias, que sustentan el poder de estos grupos y finalmente acrecientan la inseguridad y la corrupción. Es por estos motivos que es importante llevar a cabo un control continuo de estos elementos. En este contexto, el Gráfico 49 presenta el evolutivo de bandas desarticuladas por tráfico y tenencia ilegal de armas.



**Gráfico 49.** Evolutivo de bandas desarticuladas por tráfico y tenencia ilegal de armas.  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Dirección Nacional de Policía Judicial.

Se observa que, desde el año 2017 hasta diciembre del año 2018, la Policía Nacional ha reportado en promedio 112 bandas desarticuladas por mes.



### 6.6.5 Tráfico de hidrocarburos.

En el Ecuador, los combustibles subsidiados son objeto de contrabando por la complejidad de un control efectivo, lo que desemboca en un problema social, principalmente para los pobladores de zonas de frontera, quienes sufren desabastecimientos constantes.

Este tipo de contrabando tiene varios efectos negativos, dentro de los que se puede resaltar la afectación a las finanzas públicas y el detrimento de la actividad productiva formal de las zonas de frontera, a consecuencia del deterioro en la comercialización y de la falta de una adecuada distribución de los combustibles líquidos.

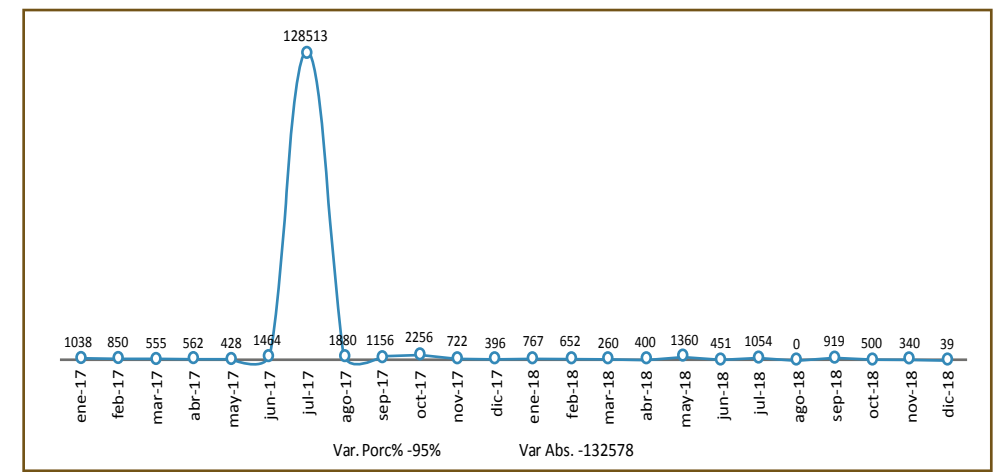
La política pública de seguridad ciudadana se orienta a generar investigaciones con el objetivo de identificar y neutralizar a personas y organizaciones dedicadas a la comercialización ilícita de combustibles, derivados de hidrocarburos, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles, el robo y hurto de energía eléctrica, así como también los delitos contra la administración aduanera en todo el territorio nacional. Esta tipología de contrabando está relacionada también al procesamiento de drogas ilícitas.

El modus operandi empleado por estas organizaciones delictivas comprende:

- Almacenamiento temporal en bodegas clandestinas.
- Tanques acoplados a vehículos, sistema llamado "hormigueo".
- Elaboración de depósitos de construcción artesanal.
- Transporte y comercialización de hidrocarburos por vías fluviales y terrestres en la zona de frontera de Ecuador-Colombia y Ecuador - Perú.

Estos delitos se presentan en mayor proporción en las provincias de Carchi, Esmeraldas, El Oro, Sucumbíos y Loja. El tráfico de combustibles es un problema permanente para Ecuador, en vista del atractivo que supone el bajo precio del combustible ecuatoriano en relación con el costo del mismo en Colombia y Perú, países que no gozan de un formato de subsidio estatal y en donde los precios de la gasolina y gas licuado de petróleo resultan bastante elevados. De ahí que los hidrocarburos que son traficados en mayor proporción sean: el gas licuado de petróleo (GLP), la gasolina extra y diésel.

En cuanto a las cifras se observa lo siguiente:

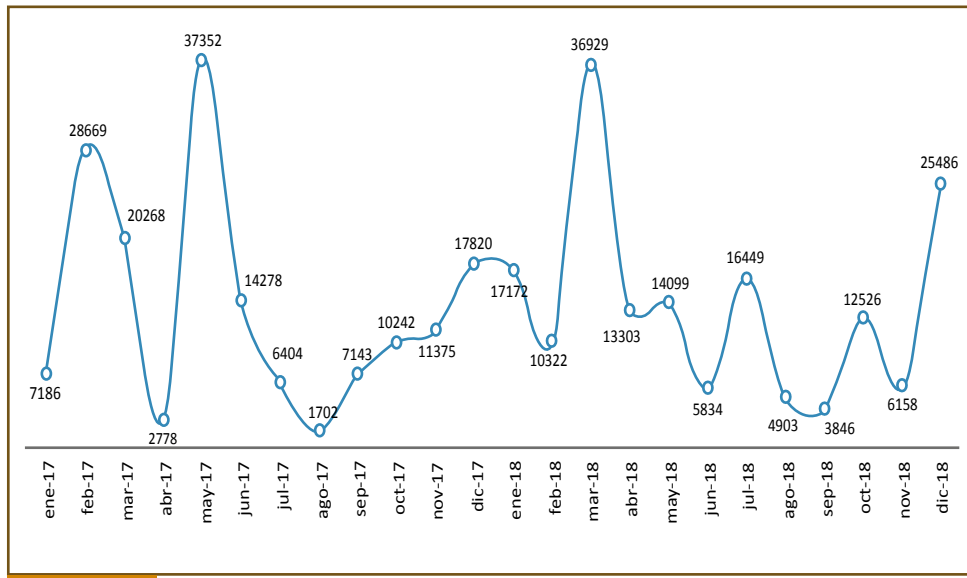


**Gráfico 50.** Evolutivo de los cilindros de GLP decomisados.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarburos (UIDEH)

La serie temporal del Gráfico 50 describe un aumento atípico en julio del 2017 respecto a los operativos de decomisos, segmento temporal que guarda relación con las variaciones de precio en Colombia y Perú que oscilan entre los \$15 y \$20. Las operaciones de inteligencia realizadas por la Policía Nacional – (Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarburos - UIDEH) en el mes de julio permitieron la aprehensión de 41 personas a nivel nacional y la retención de 27 vehículos, acciones que repercutieron en el decremento de las actividades ilícitas.

Respecto a los territorios con mayor registro de incautaciones del año 2017, se encuentran: el Distrito Metropolitano de Guayaquil, la provincia de Manabí y, en tercer lugar, Cañar. En estas Subzonas se detectó, además, que los cilindros de GLP eran empleados en actividades comerciales no permitidas con gas doméstico, siendo utilizados en espacios más bien comerciales (69%) como restaurantes, piscinas, camaroneras, entre otras; o para su acopio ilícito (31%).

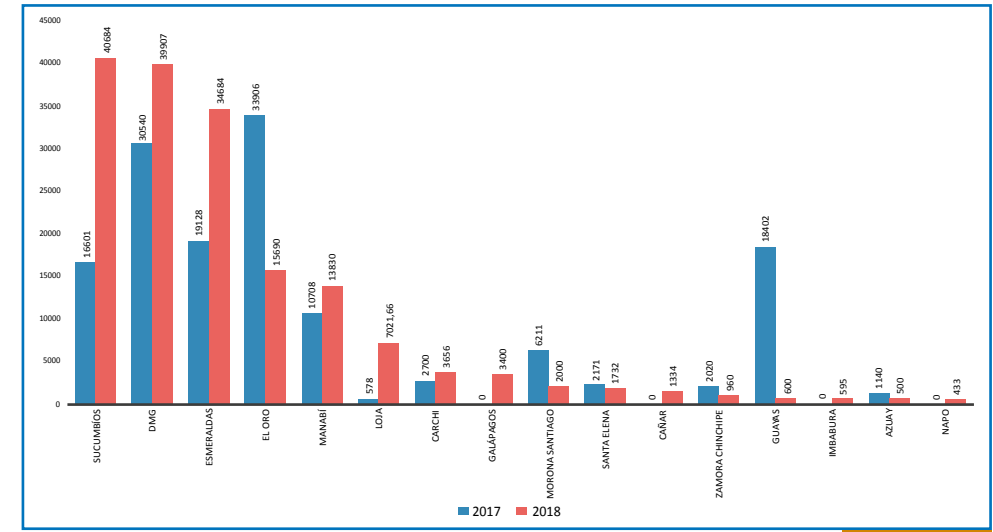


**Gráfico 51.** Evolutivo de los galones de gasolina decomisados.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarbúrferos (UIDEH)

La cantidad de galones de gasolina decomisados durante los años 2017 y 2018 han registrado grandes fluctuaciones (Gráfico 51), siendo el mes de mayo del año 2017 aquel que concentró la mayor cantidad de galones decomisados con un total de 37.352 galones.

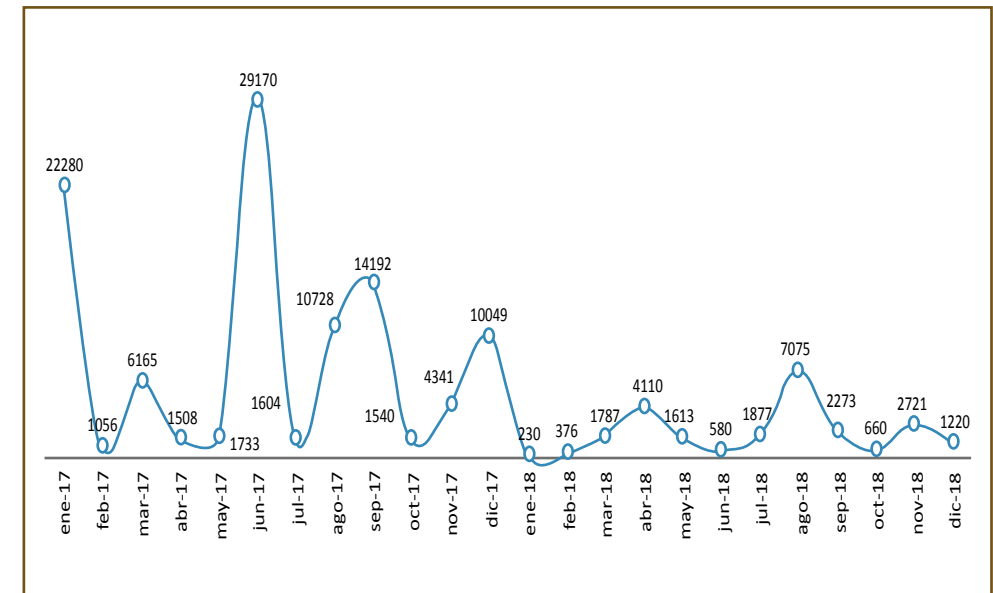


**Gráfico 52.** Comparativo del número de galones de gasolina decomisados por subzonas.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarbúrferos (UIDEH)

Por otra parte, se observa en el Gráfico 52, las Subzonas que registran una mayor cantidad de galones de gasolina decomisados en el año 2018, con un 69% del total de incidencia en Sucumbíos, seguido del Distrito Metropolitano de Guayaquil y Esmeraldas.

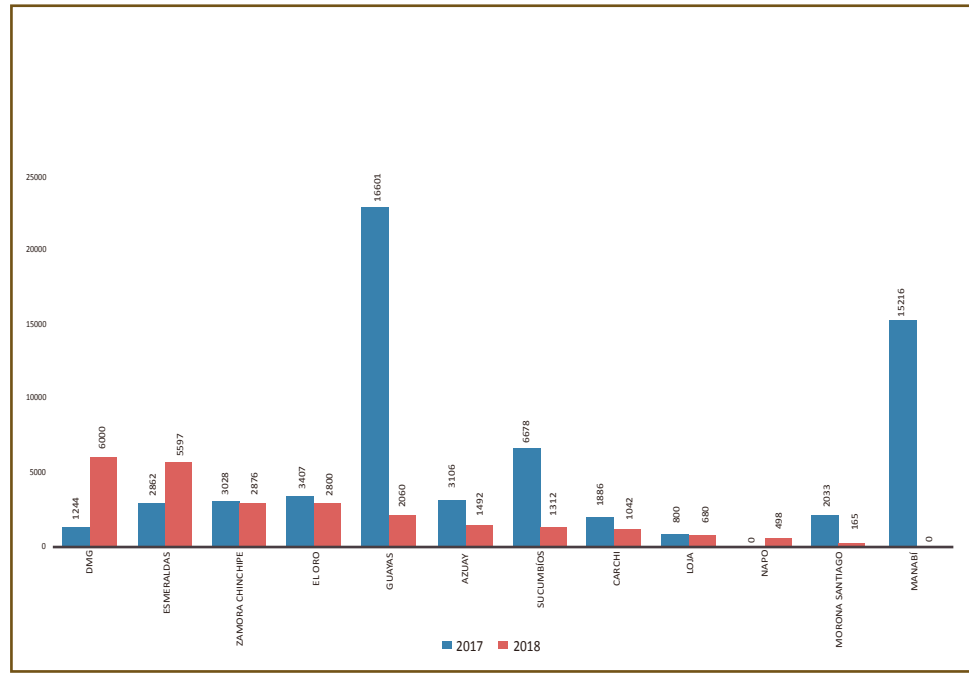


**Gráfico 53.** Evolutivo de galones de diésel decomisados.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

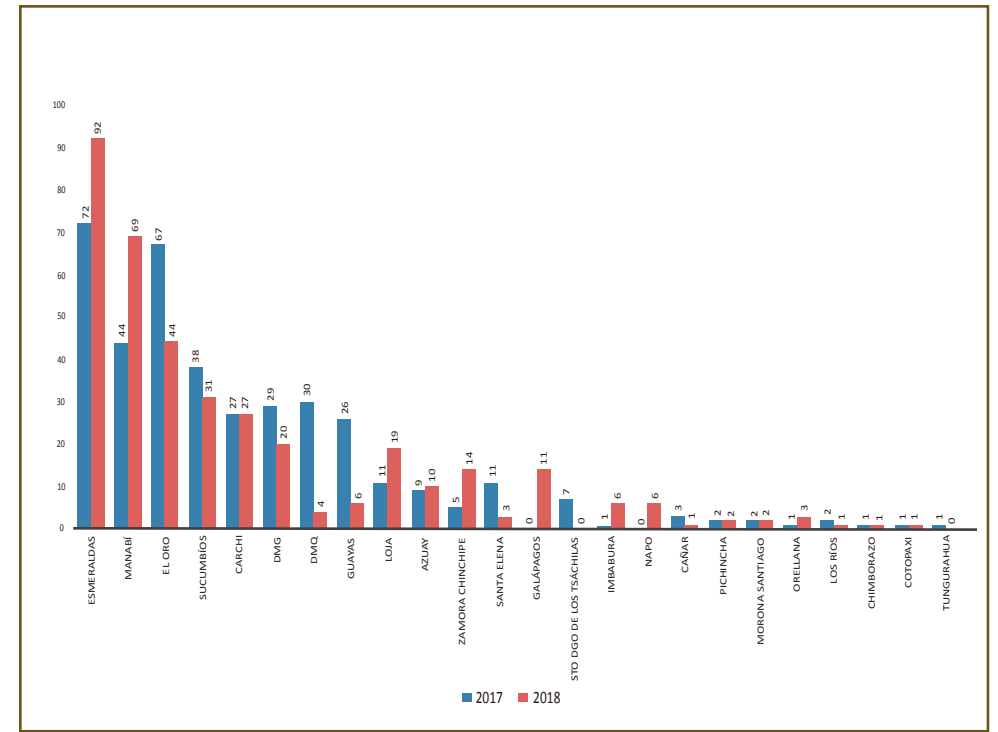
**Fuente de información:** Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarbúrferos (UIDEH)

Por otra parte, conforme se observa en la serie temporal (Gráfico 53) los decomisos de combustible diésel han registrado un decremento del 76% a nivel nacional. Siendo el mes de junio del año 2017 el que registra la mayor cantidad de galones decomisados con 29170 galones.



**Gráfico 54.** Comparativo del número de galones de diésel incautados por subzona.  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarburíferos (UIDEH)

Durante el año 2018 los territorios que concentran la mayor cantidad de galones de diésel incautados (Gráfico 54) corresponden al Distrito Metropolitano de Guayaquil, Esmeraldas y Zamora Chinchipe, los cuales concentraron el 59% de decomisos.



**Gráfico 55.** Comparativo de detenidos por delitos energéticos e hidrocarburíferos.  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarburíferos (UIDEH)

El Gráfico 55 muestra el comparativo territorial, donde las subzonas Esmeraldas, Manabí y El Oro concentran el 55% de personas detenidas, siendo el mes de marzo 2018 aquel que reporta la mayor cantidad de personas detenidas con 77 infractores.

### 6.6.6 Trata de personas

“La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas” (COIP, Art. 91).

La trata de personas es un delito que se sanciona con pena privativa de libertad de 13 a 16 años, pudiendo llegar hasta 20 o 26 años de prisión si se produce la muerte de la víctima de trata. Por otra parte, además de esta figura jurídica sancionadora, en el país funciona desde 2006 el Plan Nacional contra la Trata de Personas, el cual fue reformado el año pasado por el Comité Interinstitucional que aborda este delito y que está integrado por 15 instituciones gubernamentales del país.

Actualmente, ocho cantones de Ecuador se han convertido en los últimos años en los principales puntos de origen, tránsito, y destino de las víctimas de trata de personas, aunque las estadísticas que manejan la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado no reflejen aún todas las dimensiones de la problemática<sup>76</sup>. La trata de personas con fines de explotación sexual es una de las cuatro modalidades con las que se concreta este delito en el país. Adicionalmente, existe la trata con fines de explotación laboral y mendicidad.

En lo que respecta al reclutamiento de víctimas para explotación sexual, se ha identificado que el rango etario de interés para los grupos delictivos es de 12 a 25 años; en lo que respecta a los victimarios, la mayoría son de género masculino y sus edades oscilan entre los 19 y 40 años. Las zonas del país en donde se registra un mayor número de casos asociados a prostitución forzada se encuentran en las provincias de Los Ríos (Quevedo), El Oro (Machala), Manabí y Santo Domingo, identificándose también casos en la ciudad de Lago Agrio y otras zonas de frontera norte y sur.

En el caso de pornografía infantil, se han detectado redes delictivas en la provincia de Pichincha con vínculos en las provincias de Guayas y Manabí. Además, se han presentado casos de explotación laboral y de trabajo infantil en las provincias de Pichincha e Imbabura y en los cantones Otavalo y Cotacachi. También se ha identificado este fenómeno en la

<sup>76</sup> Las mujeres y las niñas representan el 71% de las víctimas de la trata de personas en el mundo; las primeras alcanzan el 51% y las segundas el 20%, según el Informe Mundial sobre Trata de Personas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2016b).

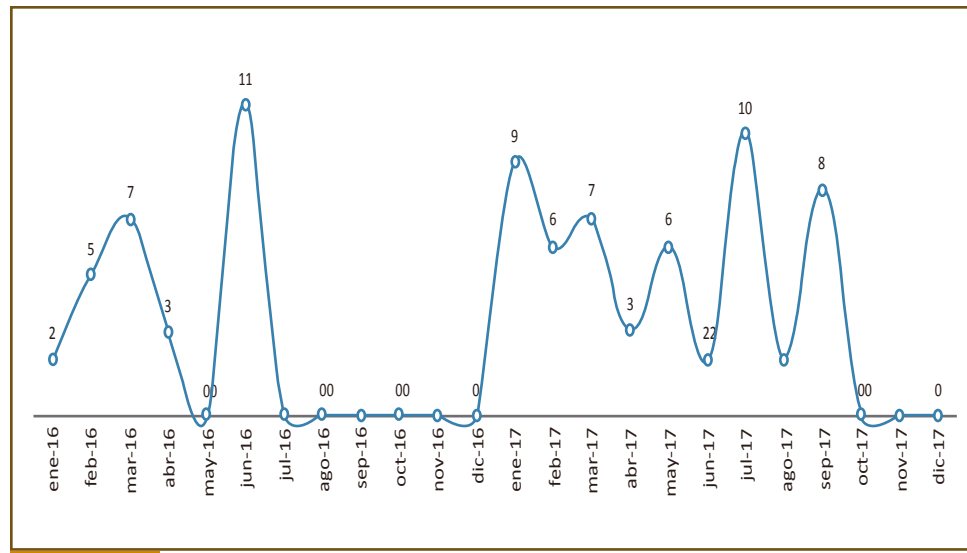
provincia de Chimborazo y en las comunidades de Colta y Guamote, lugares con alta presencia indígena. En estos últimos sectores las víctimas de la trata son llevadas principalmente a las ciudades de Quito, Guayaquil, Machachi y Riobamba para trabajar en condiciones de esclavización. En cuanto a víctimas extranjeras, las nacionalidades con más casos registrados son la colombiana, cubana y venezolana.

Aunque la denuncia es casi nula en cantones como San Lorenzo y Lago Agrio, la trata con fines de reclutamiento para actividades ilícitas afecta a la población, especialmente a los varones, quienes son reclutados para el trabajo en plantaciones de coca y para la venta de sustancias estupefacientes.

Uno de los mayores problemas que las entidades de control enfrentan es la falta de casas de acogida para amparar a las víctimas rescatadas, sobre todo las adolescentes y víctimas de otras formas de explotación, distintas a la explotación sexual o laboral. Por otro lado, la falta de sensibilización de las autoridades de control y sanción sobre este tema y la ausencia de la aplicación de los enfoques de género dificultan la judicialización y sanción de este delito. Finalmente, otra de las grandes desventajas es que las redes delictivas dedicadas a este ilícito cuentan con equipos informáticos de última generación, los cuales sobrepasan las capacidades tecnológicas del sistema de investigación oficial.

En cuanto a las cifras, la Unidad contra la Trata de la Policía Nacional reporta lo siguiente:





**Gráfico 56.** Evolutivo de detenidos por trata de personas.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente de información:** Unidad contra la trata de personas de la Policía Nacional.

Con respecto a la serie temporal (Gráfico 56) referente al número de detenidos por el delito de trata de personas, es posible observar que el año 2017 registra un incremento nacional en comparación con el año 2016, siendo el mes de julio aquel que concentra la mayor cantidad de detenidos, seguido por los meses de enero y septiembre.

### 6.6.7 Tráfico ilícito de migrantes.

El artículo 213 del COIP indica que:

*“La persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe, o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de 7 a 10 años” (COIP, 2014).*

De acuerdo al Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, el tráfico de migrantes es el facilitar “la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (UNODC, s.f., art. 3, num. a).

Este delito ha estado presente en el país durante varias décadas, conforme a la agudización de problemas económicos o políticos. Es una preocupación global, pues afecta a un gran número de países del mundo que son puntos de origen, tránsito o destino. Entre las víctimas ecuatorianas se ha identificado una cantidad importante de niños, niñas y adolescentes, cuyas edades van desde los 14 años de edad en adelante, siendo originarios de las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo y Tungurahua.

En cuanto a víctimas extranjeras que llegan al país, en los últimos años ha sido posible identificar un aumento de víctimas provenientes de Pakistán, Irán, India, Bangladesh, Camerún, Cuba y Haití, y sus edades oscilan entre los 22 y 48 años. En cuanto al modus operandi, los traficantes utilizan como fachadas los hoteles, agencias de viaje, expendios de comida y servicios de transporte. Estas organizaciones tienen enlaces y contactos con diferentes países por lo que actúan bajo una estructura criminal compleja que se encarga de realizar distintas actividades como planificadores, captadores, transportistas y mensajeros o proveedores de servicio.

El principal problema en torno a este fenómeno es que se encuentra invisibilizado, debido a que las víctimas no denuncian los hechos por miedo a represalias o, muchas veces, el traficante es una persona cercana a la familia o la comunidad. De igual manera, en los puntos migratorios tanto terrestres, aéreos como marítimos hace falta personal policial especializado en la detección y atención a posibles víctimas.

### 6.6.8 Tráfico de flora y fauna.

Según el artículo Nro. 247 del COIP, se determina que una persona comete un delito contra la flora y fauna silvestre cuando:

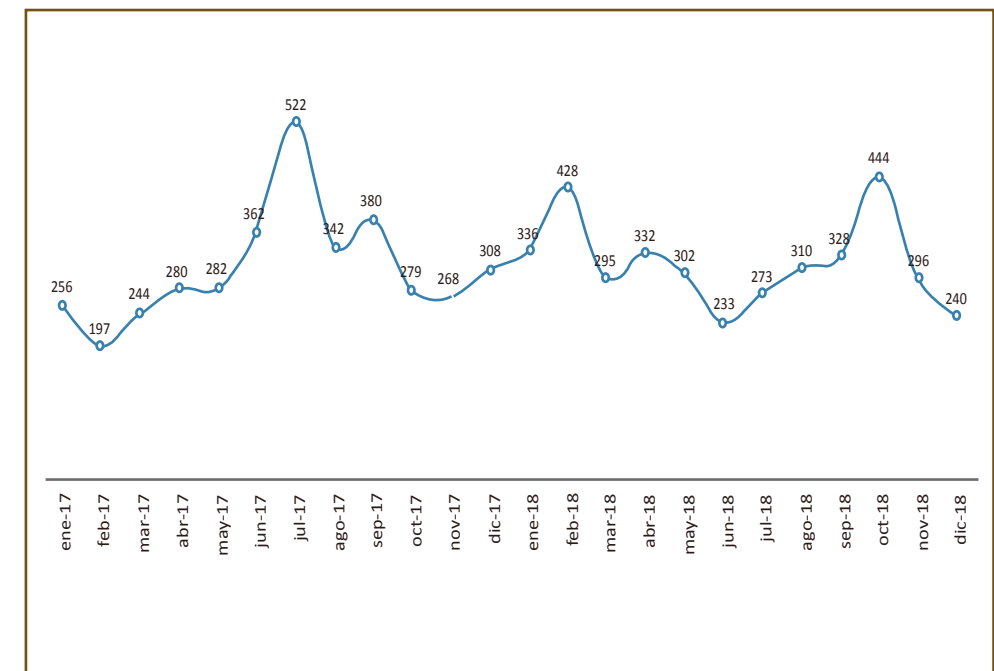
*La persona que cace, pesque, capture, recolecte, extraiga, tenga, transporte, trafique, se beneficie, permute o comercialice, especímenes o sus partes, sus elementos constitutivos, productos y derivados, de flora o fauna silvestre terrestre, marina o acuática, de especies amenazadas, en peligro de extinción y migratorias, listadas a nivel nacional por la Autoridad Ambiental Nacional así como instrumentos o tratados internacionales ratificados por el Estado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. (COIP, 2014).*

A través de la Constitución de 2008, el Ecuador institucionaliza la protección ambiental como un deber del Estado, en la medida que el país posee un privilegiado número de especies, tanto de flora como de fauna, muchas de las cuales son endémicas. De igual manera, Ecuador goza de importantes recursos naturales, los cuales deben ser protegidos para garantizar su conservación. Este marco permite mantener la soberanía y seguridad alimentaria para todos los habitantes. Si bien el combate a este tipo de delitos en el país es relativamente nuevo, el Código Orgánico Integral Penal ya contempla sanciones para quienes generen afectaciones a los mismos.

El comercio ilegal de la fauna, flora y los recursos naturales es uno de los grandes negocios lucrativos de los grupos criminales organizados. A nivel mundial se han generado numerosos acuerdos internacionales de conservación de especies naturales, entre los cuales destaca la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). A dicha convención se han adherido 175 países, entre los cuales se encuentra Ecuador. El principal objetivo de la convención es crear conciencia internacional acerca de la conservación, así como instar a los Estados parte a tomar medidas para proteger las especies amenazadas.

Los delitos contra la fauna y la flora se relacionan especialmente con el comercio ilegal de animales y plantas silvestres. Según Basso, Pérez y Viertes (2005) a nivel mundial estos delitos mueven alrededor de 1.500 millones de dólares al año. Gran parte de las especies comercializadas son especies exóticas y en peligro de extinción, las cuales son víctimas de cazadores furtivos y son contrabandeadas por las fronteras. Los principales mercados para el comercio de vida salvaje son Estados Unidos, Japón y Europa. En lo que respecta al mercado japonés, este se considera el mayor comprador de especies salvajes traficadas.

En vista de la riqueza y diversidad de especies animales y vegetales existentes en el país, la Policía Nacional del Ecuador ha creado la Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPMA), especializada en la protección del medio ambiente, cuya actividad reporta las siguientes cifras:

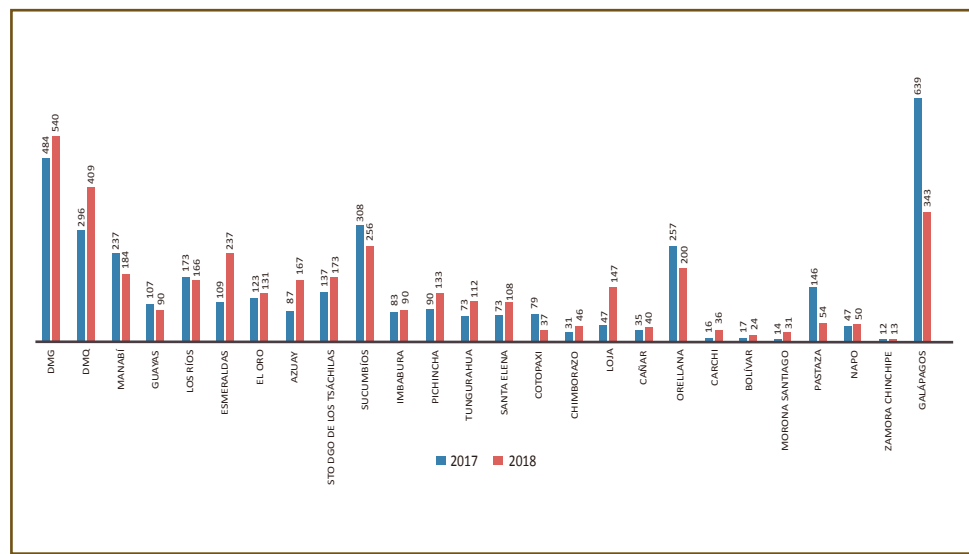


**Gráfico 57.** Evolutivo del número de animales silvestres rescatados.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

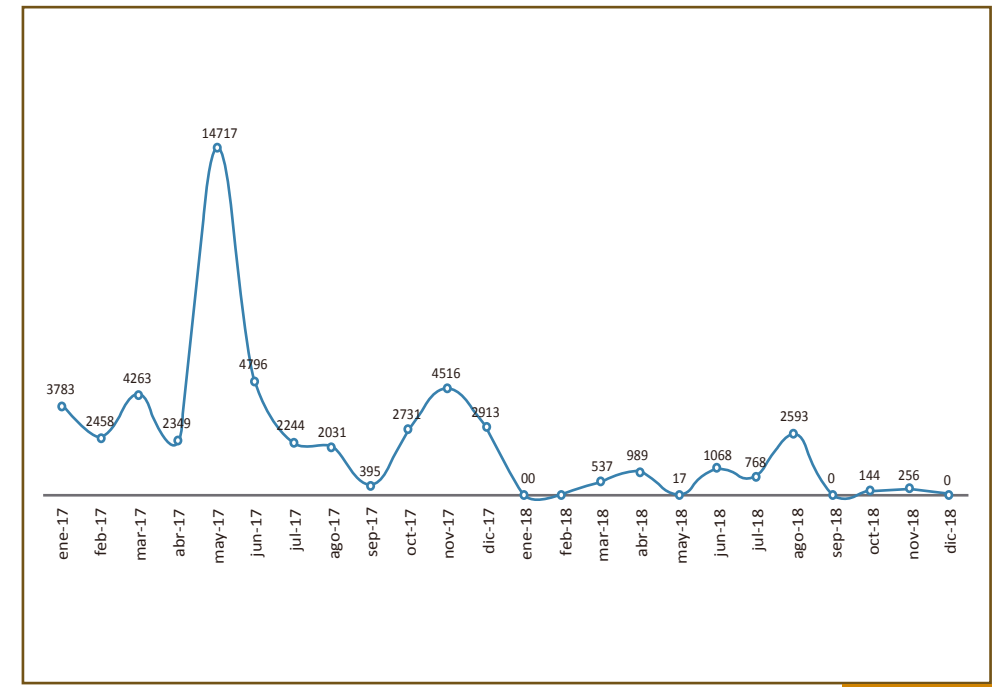
**Fuente de información:** Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPMA) de la Policía Nacional.

De acuerdo a la serie temporal del Gráfico 57, referente al número de animales silvestres rescatados, se observa una marcada tendencia creciente hasta un máximo de 522 animales, desde el mes de febrero hasta el mes de julio del año 2017. En el año 2018 se mantiene un incremento del 3%, siendo el mes de octubre el de mayor incidencia con un total de 444 animales silvestres rescatados en cada uno de los diferentes operativos realizados por la Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPMA).



**Gráfico 58.** Comparativo del número de animales silvestres rescatados por subzonas.  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de Protección del Medio Ambiente (UPMA) de la Policía Nacional.

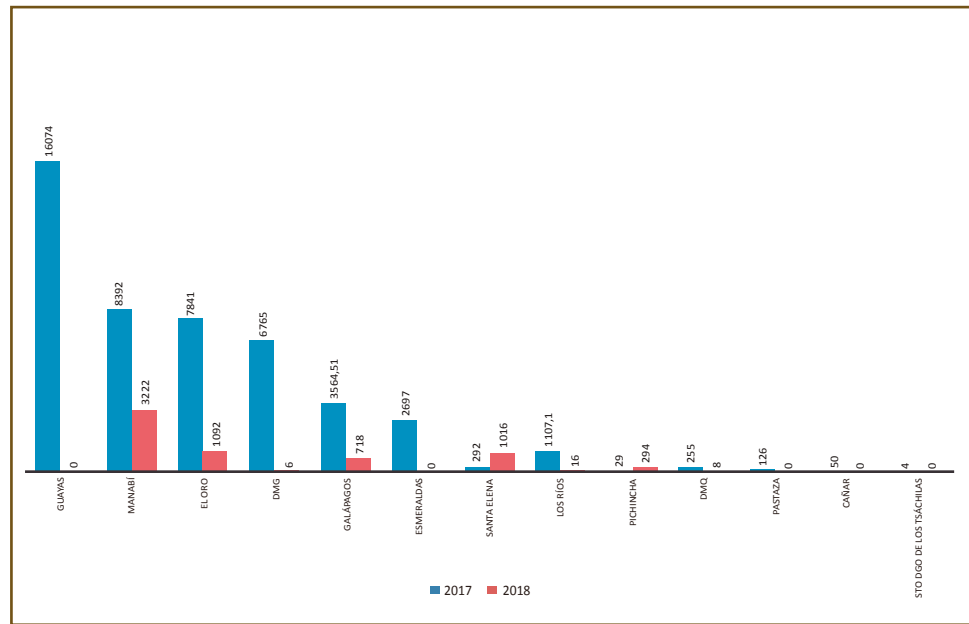
El Gráfico 58 muestra que durante el año 2018, el Distrito Metropolitano de Guayaquil concentró la mayor cantidad de animales silvestres rescatados con un 15%, seguida del Distrito Metropolitano de Quito con un 11% del total. Estos hechos guardan relación con los operativos preventivos realizados en los terminales terrestres, por cuanto se identificó rutas que convergen hacia las dos principales ciudades del país.



**Gráfico 59.** Evolutivo del número de kilogramos de recursos marinos retenidos en operativos.  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de protección del Medio Ambiente (UPMA) de Policía Nacional.

### Número de kilogramos de recursos marinos

Conforme a lo que se observa en la serie temporal del Gráfico 59, en el año 2017, en el mes de mayo, se concentró la mayor cantidad de kilogramos de recursos marinos retenidos, incidentes que guardan relación con varios operativos policiales ejecutados, siendo el más emblemático el "Operativo Ciclón Marino" realizado en mayo del año 2017 y en el cual se produjo la incautación de 5,5 toneladas de cocaína y una gran variedad de recursos marinos que eran empleados para ocultar el alcaloide que estaba siendo trasladado hacia Panamá.



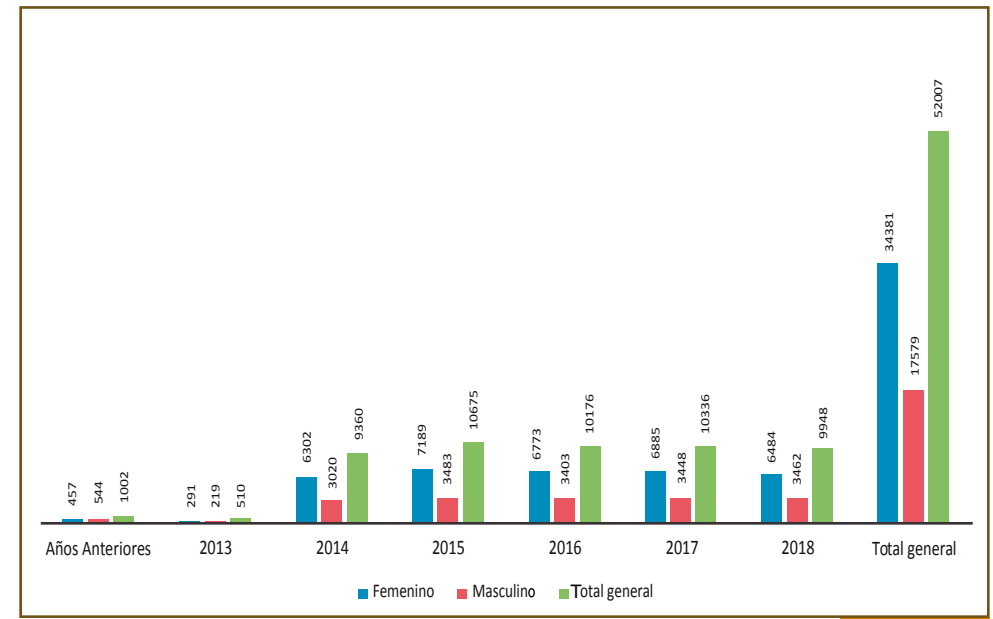
**Gráfico 60.** Comparativo del número de kilogramos de recursos marinos retenidos en operativos por subzonas.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** Unidad de protección del Medio Ambiente (UPMA) de Policía Nacional.

Conforme se observa en el Gráfico 60, los lugares con mayor cantidad de kilogramos de recursos marinos incautados en el año 2018 se encuentran en las provincias de Manabí, El Oro y Santa Elena, que por su ubicación geográfica e infraestructura portuaria constituyen puentes directos de acceso a rutas marítimas internacionales.

### 6.7 Estadísticas de personas desaparecidas en Ecuador.

Un total de 52.007 personas que denunciaron la ausencia de un familiar o conocido es el universo de casos a nivel nacional; DINASED reporta que ha solucionado el 97% de los casos (ubicando a las víctimas, con o sin vida), y señala que 1.359 casos se mantienen aún en investigación, de los cuales 224 son menores de edad (161 son mujeres y 63 son hombres); 931 son adultos (315 son mujeres y 616 son hombres) y 202 son adultos mayores (38 son mujeres y 164 son hombres). Según el Código Orgánico Integral Penal en



**Gráfico 61.** Casos de personas desaparecidas según fecha de desaparición.  
**Elaborado:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente de información:** DINASED

el Art. 585, “no se podrá concluir la investigación hasta que la persona aparezca o se cuente con los elementos necesarios para formular una imputación por el delito correspondiente, fecha desde la cual empezarán los plazos de prescripción”.

Si bien el Ecuador es parte de acuerdos internacionales de respeto a los derechos humanos, según lo determinan los artículos 11, 3, 424 y 426 de la Constitución del Ecuador, es inexorable señalar que la situación de las personas desaparecidas entraña una compleja dificultad en términos de acceso de justicia, tanto por vacíos normativos como por la falta de especialización de todos los recursos humanos involucrados en la temática.

Sobre el delito de desaparición forzada, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) es claro respecto a la posibilidad de presentar una denuncia penal ante la Fiscalía General del Estado o de la Policía Nacional, posterior a lo cual inicia una fase pre-procesal de investigación previa en la que se reúnen todos



los elementos de convicción disponibles que permitan a la Fiscalía decidir si formula o no cargos en contra del sospechoso. Con respecto a la desaparición involuntaria, por el contrario, el horizonte cambia. No existe cuerpo legal alguno que, con fuerza vinculante, establezca directrices claras sobre el recurso adecuado y efectivo disponible para acceder a la justicia en estos casos, ni acerca de los parámetros a seguir dentro de una investigación. En este contexto, en el mes de diciembre del 2017, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la creación de la Comisión Ocasional para Atender los Casos de Personas Desaparecidas, cuyo principal objetivo es mejorar las políticas públicas para un mejor tratamiento de los procesos de desaparecidos, en el afán de generar tranquilidad a los familiares y agilizar los procesos administrativos e investigativos.

En cuanto a protocolos de emergencia para la búsqueda y localización de menores que se encuentran en alto riesgo por motivo de desaparición, oficialmente se presentó la “Alerta Emilia” el 21 de agosto del año 2018 en las instalaciones del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, en presencia de autoridades de la Fiscalía General, Ministerio del Interior, Policía Nacional y demás entidades. Con este lanzamiento, Ecuador se convierte en el único país de América del Sur en implementar este tipo de mecanismos. El sistema difunde la imagen e información del menor desaparecido a través de los dispositivos móviles y medios de comunicación masiva como la televisión, el correo electrónico, y las redes sociales como Facebook (La alerta en las redes de Facebook muestra la imagen del desaparecido en un radio de 160 kilómetros a la redonda. Este proceso se realiza entre 30 y 40 minutos y se mantiene la difusión durante 72 horas).

Este sistema de búsqueda se conoce en otros países como “Alerta Amber”, pero en Ecuador se identifica como “Alerta Emilia”, en memoria de la niña lojana Emilia Benavides, cuya muerte marcó un claro llamado de atención para implementar este tipo de acciones especializadas.

## 6.8 Proceso de Participación Ciudadana: Análisis de los principales factores de inseguridad desde la dimensión subjetiva

### 6.8.1 Percepción de inseguridad

La dimensión subjetiva de la seguridad constituye un factor primordial para las políticas públicas de seguridad ciudadana. La seguridad subjetiva es entendida como un sentimiento o sensibilidad generalizada frente a situaciones de riesgo, vulnerabilidad o amenaza de las que se desprenden emociones como el miedo o la ansiedad que inciden en la libertad, en las conductas e interrelaciones de los individuos y del grupo social. En este sentido, la subjetividad hace referencia a problemas extendidos más allá de cifras cuantificables de los delitos.

Si bien las encuestas de victimización y percepción de seguridad constituyen el principal instrumento para medir las percepciones de inseguridad de la ciudadanía, es importante mencionar que en Ecuador, desde el 2011, no se ha aplicado una encuesta a nivel nacional que permita conocer la percepción ciudadana respecto a la seguridad y el desempeño institucional del Ministerio y la Policía Nacional. Sin embargo, vale la pena mencionar algunos resultados arrojados por la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad (INEC, 2011b):

- El 29,9% de las personas que fueron víctimas de algún delito no lo denunciaron porque no confían en el Sistema Judicial;
- El 83,1% de las personas considera que la ciudad donde residen es insegura;
- El 50,2% de las personas considera que su barrio es inseguro;
- El 39,4% de las personas considera que la delincuencia aumentó en su barrio.

# Ministerio del Interior

VICEMINISTERIO DEL INTERIOR  
SECRETARÍA DE ESTUDIOS Y EVALUACIÓN  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD

20 Marzo 2018

No obstante, de acuerdo a un informe más reciente realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, publicado por el portal Ethos en 2017<sup>77</sup>, Ecuador ocupa el tercer lugar en delitos no denunciados junto a Brasil (80%). El estudio detalla que las personas no denuncian el delito porque consideran que es una pérdida de tiempo (31%), desconfían de la autoridad (16%), no es tan importante (11%), no tenían suficientes pruebas (11%), el trámite es largo, difícil o temen al agresor (10%) (Diario El Telégrafo, 2017a).

Frente a este contexto, el proceso de construcción del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2030 incorporó un importante proceso de inclusión y participación ciudadana, en todas las regiones del país, (Tabla 9) que permitiera identificar las diversas problemáticas que afectan a los territorios, para que sean acogidas en este Plan, considerando la necesidades y demandas específicas de los distintos grupos sociales.

En cada taller se aplicaron diversas técnicas de recolección de información cualitativa, principalmente grupos focales y la aplicación de un formulario de “Variables Estratégicas”, que les permitió a los participantes expresar sus percepciones sobre los principales factores delictivos y de violencia que afectan a sus territorios. En los talleres participaron actores institucionales, representantes de la sociedad civil y de la academia, y ciudadanía en general. Con los insumos obtenidos se consiguió ampliar el espectro de comprensión acerca de las prioridades de atención en las que debe concentrarse en el Plan.

**Tabla 9. Visitas a territorio en el marco de la construcción del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica.**

Fecha de visita	Zona de Planificación Senplades	Provincia	Ciudad
6/03/2018	Zona 2 (Pichincha, Napo, Orellana)	Napo	Tena
7/03/2018	Zona 3 (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza)	Tungurahua	Ambato
8/03/2018	Zona 1 (Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos)	Imbabura	Ibarra
9/03/2018	Zona 6 (Cañar, Morona Santiago, Azuay)	Azuay	Cuenca
19/03/2018	Zona 4 (Manabí)	Manabí	Portoviejo
20/03/2018	Zona 8 (Cantones: Guayaquil, Duran, Samborondón)	Guayas	Guayaquil
21/03/2018	Zona 5 (Guayas, Santa Elena, Bolívar, Los Ríos, Galápagos)	Los Ríos	Babahoyo
22/03/2018	Zona 7 (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe)	El Oro	Machala
23/03/2018	Zona 9 (Distrito Metropolitano De Quito)	Distrito Metropolitano De Quito	Quito
12/04/2018	Santo Domingo De Los Tsáchilas	Santo Domingo	Santo Domingo

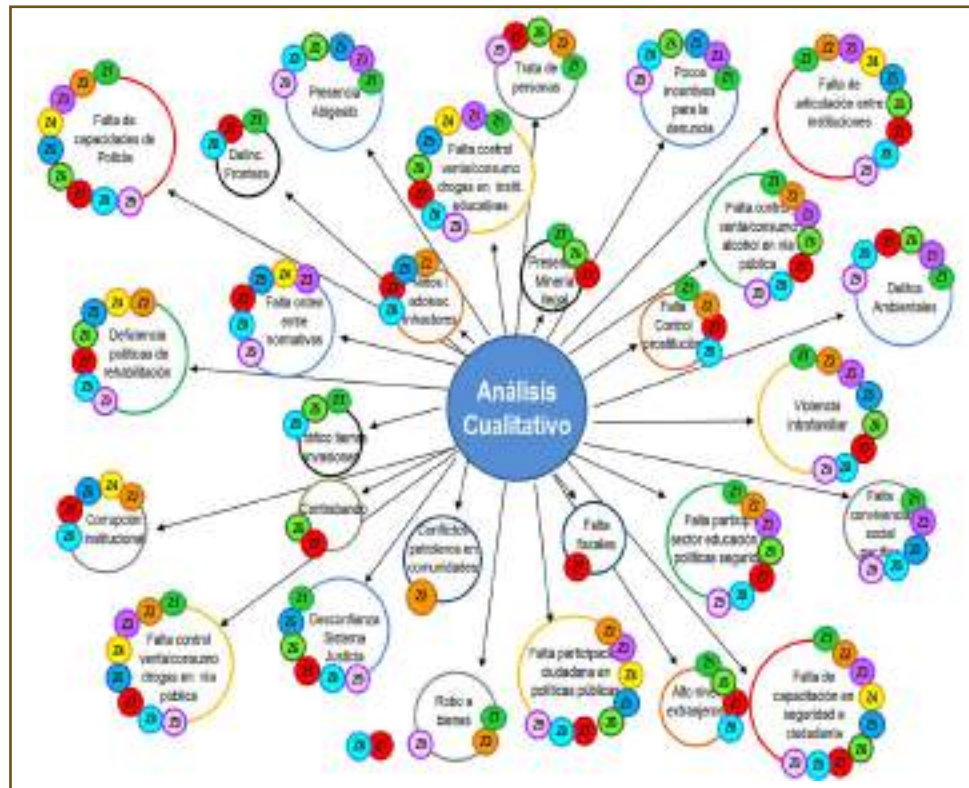
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente:** Dirección de Estudios de la Seguridad – Ministerio del Interior.

Como producto de cada taller se conocieron las problemáticas que la ciudadanía relaciona con la seguridad y que se sintetizan en la Ilustración 9.

<sup>77</sup> Para ampliar información sobre esta noticia, revisar: <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/informe-revela-que-el-80-de-victimas-no-denuncia-los-delitos>





**Ilustración 9.** Problemáticas vinculadas a la seguridad identificadas por zonas de planificación  
**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios del Ministerio del Interior.  
**Fuente:** Dirección de Estudios de la Seguridad – Ministerio del Interior.

4. Grado de prevención y control de delitos y violencia asociados a niños, niñas y adolescentes.
5. Grado y tipologías de conflictividad social.
6. Grado de prevención y control de delitos y violencia asociados a personas.
7. Grado de participación de la ciudadanía en las acciones de prevención de la seguridad ciudadana.
8. Calidad y eficiencia de la respuesta de todas las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana ante la demanda ciudadana.

### 6.8.2 Principales factores de inseguridad desde la dimensión subjetiva

*“(…) es importante abordar fenómenos a futuro, Ecuador no puede estar siempre reaccionando a lo que pasa, hay que prevenir, y eso se hace viendo realidades globales que algún momento por su dinámica pueden llegar a Ecuador, las drogas son un ejemplo que lo veíamos lejano que solo pasa en Colombia y ahora es nuestra realidad, el terrorismo, el cibercrimen, la inmigración masiva, son cosas para las que no estamos preparados como país (…)” (Rengifo A., Cuenca, 2018).*

De igual manera, a continuación se describen las variables estratégicas construidas con la ciudadanía:

1. Grado y resultado de la participación del sistema educativo en el tratamiento de la seguridad ciudadana y cultura de paz.
2. Grado de desarrollo de la cultura de denuncia de delitos y todo tipo de violencia.
3. Grado o nivel de desarrollo de las estrategias de prevención de la seguridad ciudadana en la ruralidad.

El proceso de participación ciudadana constituyó un importante canal de diálogo con la sociedad, a través del cual se identificaron las preocupaciones más recurrentes de la ciudadanía respecto a la seguridad en sus territorios; así mismo, constituyó una oportunidad para recoger las propuestas ciudadanas y construir una política pública con un enfoque territorial y sectorial y una mirada interseccional. De acuerdo a lo mencionado, en este apartado se analiza los factores de inseguridad más recurrentes que fueron identificados por los ciudadanos, representantes de las instituciones públicas y de la academia, en los diversos talleres realizados en el marco del diseño de este Plan.



### 6.8.2.1 El fenómeno socioeconómico de las drogas como un problema de inseguridad

*“(...) la mayoría de familias ven la droga como la forma más rápida y sencilla de tener dinero, públicamente familias que venden a jóvenes desde sus casas, que hacen adictos a niños para que expendan en los colegios y para que les compren la droga (...)” (Gaibor L., Babahoyo, 2018).*

En un contexto de seguridad ciudadana, la población percibe el consumo de sustancias y el tráfico ilícito de drogas como una problemática que debe ser enfrentada por la sociedad en su conjunto. Así, durante los diferentes talleres en territorio esta problemática se identificó como una variable de alta incidencia, principalmente por su presencia en centros educativos y en el espacio público. Sin embargo, requiere una mirada integral como problema social, diferentes dimensiones conforman actualmente un círculo vicioso, cuyos componentes al ser desafiados de forma aislada solamente logran fortalecerse. Dogmas demasiado punitivos o muy laxos, no terminan de comprender la amplitud del problema.

Las estrategias de intervención planteadas van desde controles para la aprehensión de traficantes locales e internacionales, esperando que los comportamientos adictivos de los consumidores cambien; hasta la realización de campañas de prevención. Sin embargo, de acuerdo a la percepción ciudadana no se ha avanzado positivamente, por multiplicidad de mensajes y actores que generan opiniones divergentes sobre las posibles soluciones.

Desde el ámbito de la salud, las drogas pueden causar diferentes alteraciones físicas y psicológicas, con potencial de causar daño temporal o permanente según su tipo, especialmente a las poblaciones más vulnerables como los niños, niñas o adolescentes, estos últimos son a nivel mundial el segmento de población que representa con mayor prevalencia el consumo de los diferentes tipos de drogas, con lo cual las estrategias de prevención social, situacional o comunitaria, deben buscar llegar con acciones específicas a cada segmento de población. Es así que la Organización de

Naciones Unidas contra el Delito y la Drogas ha identificado: “[...] el uso indebido de drogas como uno de los veinte principales factores de riesgo a la salud a nivel mundial [...]” (Naciones Unidas, 2019), siendo un obstáculo para el desarrollo individual, pero además en un contexto más amplio, una amenaza para la sociedad y el Estado en seguridad ciudadana y salud pública de los ecuatorianos y las ecuatorianas.

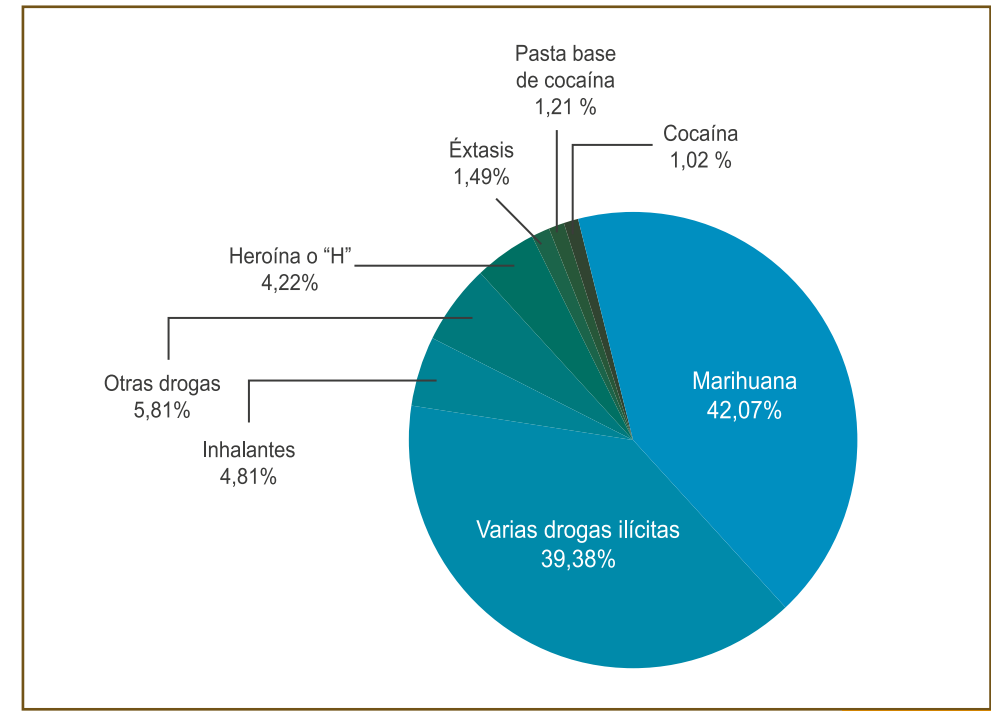
El consumo de sustancias psicoactivas tradicionales y nuevas, ha derivado en efectos adictivos inmediatos sobre los toxicómanos o las toxicómanas, enfrentado su tolerancia con mayor cantidad de dosis. Por ello, la consideración para los efectos de la política pública de la población afectada por la dependencia de las drogas, debe ser ampliada al análisis de la condición de vulnerabilidad, con la finalidad de que las acciones de todas las instituciones del Estado se orienten a la asistencia y protección, especialmente en los niños, niñas y adolescentes quienes debido a esta condición, generalmente se relacionan con entornos de violencia, donde son víctimas instrumentales de las organizaciones que se dedican al narcotráfico o microtráfico, así como también de la violencia intrafamiliar, de género o sexual. La comprensión del problema de las drogas debe ampliarse a todos los actores bajo un esquema de gobernanza, donde el aporte y participación horizontal, permita arribar a soluciones de mediano y largo plazo.

A partir de lo anterior, surge la necesidad de realizar una caracterización de la oferta y el mercado de las drogas en Ecuador, para analizar en este círculo vicioso, cómo los grupos delictivos han generado de forma perversa consumidores nacionales, por una parte; y por la otra, qué se ha dejado de hacer como sociedad para brindarle a las futuras generaciones mayores oportunidades de prosperidad. Bajo una lógica que genere indicadores de medición del problema de las drogas, teniendo por una parte una mirada sobre el consumo, pero al mismo tiempo sobre el tráfico de drogas que se dedica a suplir ese mercado.

La Constitución de la República del Ecuador, establece en su artículo 364 que: “Las adicciones son un problema de salud pública” (2008, p. 112). Con este reconocimiento de la Norma Constitucional, la orientación de la política pública pone una mirada sobre las adicciones a las drogas; pero también identifica una parte en el círculo vicioso del problema, que es la necesidad de atención de esta población vulnerable por parte del sistema de salud pública.

Como parte del problema de las drogas, surgen nuevas sustancias psicoactivas, las cuales se define como: “sustancias de abuso, ya sea en forma pura o en preparado, que no son controladas por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes ni por el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, pero que pueden suponer una amenaza para la salud pública” (UNODC, 2018, p. 1).

La Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas del año 2016, realizada por la Secretaría Técnica de Drogas a los adolescentes entre 13 y 18 años de educación básica y bachillerato, en casi todas las provincias del país excepto Galápagos, a 473.469 estudiantes representados, destaca que el 12,65% declaró haber consumido algún tipo de droga ilícita en el último año. De igual manera, el informe menciona que el 15,44% de los estudiantes declararon haber consumido una o varias drogas ilícitas alguna vez en la vida, mientras que el 3,93% afirmaron haberlo hecho en los últimos 30 días.



**Gráfico 62.** Distribución de la prevalencia anual de consumo de drogas ilícitas para los estudiantes que han consumido algún tipo de droga el último año.  
**Fuente y elaboración:** Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas

Como se ha mencionado, para la ciudadanía es de gran importancia que el Estado responda con soluciones integrales y especializadas frente al problema socioeconómico de las drogas; el mismo que tiene diferentes actores, dimensiones, población vulnerable y requiere recursos, lo cual plantea la necesidad de la elaboración de una Ley Orgánica Integral para enfrentar el problema socioeconómico de la drogas.

El consumo de drogas en la legislación ecuatoriana no se tipifica como delito, mientras que el tráfico ilícito sí (art. 220, COIP), por esto, en el año 2015 el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) presentó la tabla de consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, a fin de evitar que un adicto sea detenido y pueda acudir a un centro de recuperación o rehabilitación. Este consumo no rige para niños, niñas y adolescentes bajo ninguna circunstancia en el país. Desde entonces, la dinámica

de este delito ha ido transformándose debido a factores que facilitan su cometimiento con mayor énfasis en los sectores urbanos.

Las percepciones de la ciudadanía coinciden en la identificación de la problemática de las drogas, como un factor a ser trabajado desde una perspectiva integral que convoque a las diferentes instituciones estatales:

*"(...) los niños son el blanco de estos delincuentes que venden drogas afuera y dentro de los colegios, mi sobrino ahora ya dejó de ir al colegio por las malas notas que tiene desde que se envió de las drogas, 16 años tiene y ya anda consumiendo él y otros compañeros del colegio(...)" (Flores L., Babahoyo, 2018).*

Por lo que, durante el 2015 el Ministerio del Interior realizó una investigación financiada por el Proyecto Prometeo concerniente a "Especialización en Territorialización Simbólica, Etnografía y Situación Criminógena aplicado a Políticas Criminales", con la finalidad de analizar la convergencia del consumo y el tráfico de drogas.

La investigación se realizó en zonas de control de las ciudades Quito, Guayaquil y Esmeraldas, donde diferentes composiciones ciminógenas como el terrorismo, lavado de activos, el alcoholismo, el contrabando, el tráfico de drogas, microtráfico, migraciones, entre otros, permitieron explicar las dinámicas mayormente asociadas al conflicto en estas zonas, las cuales se denominan "dinámicas espaciales del delito".

La prevalencia del control territorial del microtráfico por parte de consumidores y vendedores, fue una de las dinámicas delictuales identificadas en el transcurso de esta investigación, dando a conocer así, la relación existente entre microtráfico y el cometimiento de otro tipo de delitos, entendiéndose que, la venta y consumo de drogas son disparadores constantes del delito en estas zonas, aunque no necesariamente signifique que todo el consumo de drogas implica delincuencia, pero sí lo contrario, esto es que, un porcentaje entre el 80 y 90% de los hotspots definidos por víctimas y testigos como sitios peligrosos por robo, amenazas e, incluso, violación y asesinato, son micro-espacios o conglomerados urbanos asociados directamente con el microtráfico.

Ecuador se encuentra colindando con dos de las tres fronteras más productoras de coca en el mundo (Colombia y Perú), por lo que, si bien conserva pocos cultivos, fue convertido en un país de paso por excelencia para el narcotráfico mundial. Esto condiciona la naturaleza, no solo de los territorios y las oportunidades delictivas en la frontera ecuatoriana, sino de toda la estructura económica, social e institucional de ella. Otro delito que se asocia al microtráfico es el contrabando de gasolina que se subsidia a Colombia, lo cual introduce en estos cantones capitales súbitos, la práctica para que se activen deudas y sus impagos, conflictos familiares, consumo de alcohol y violencia asociada, tenencia ilegal de armas y asesinatos asociados, y consumo de drogas.

En la provincia de Esmeraldas, buena parte de la dinámica económica de la localidad depende del contrabando, las necesidades de los grupos irregulares en auto-abastecerse, y el tráfico de drogas con fines de consumo en Ecuador. Por ejemplo en San Lorenzo, uno de los territorios peligrosos luce interconectados a la vida cotidiana de la víctima, de modo que no es posible separar a la víctima de su victimario ni espacial ni comunitaria o familiarmente. El microtráfico en estas comunidades es también una consecuencia por goteo del narcotráfico que se desplaza de Colombia a varios puntos de la Costa Pacífica colombiana para luego salir a aguas internacionales. En barrios de la provincia de Pichincha, el microtráfico domina la dinámica delictiva, ya que la expansión territorial se conduce debido a condiciones de indefensibilidad urbanística en la zona, lo cual fortalece el control territorial del microtráfico; mientras que, en la provincia de Guayas, en ciertos segmentos urbanos se aprovechan de esta condición bajo la estructura de embudo para amedrentar a la ciudadanía mediante el uso de armas de fuego y así extender redes de distribución en vías, canchas y plazas de los barrios.

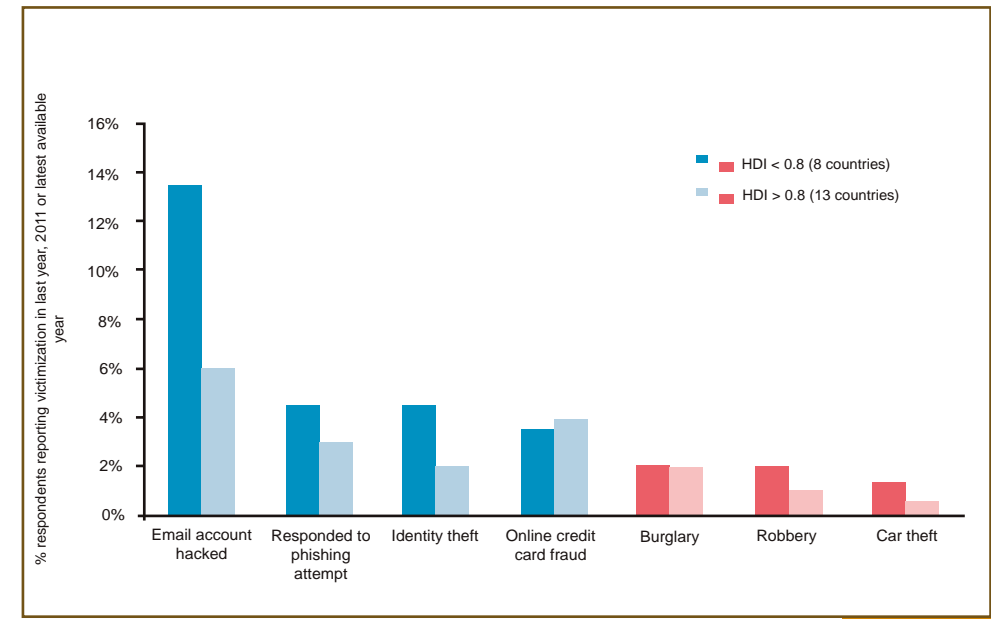
### 6.8.2.2 La Cibercriminalidad

La cibercriminalidad es parte de las nuevas amenazas que enfrenta y enfrentará Ecuador, la modernidad líquida es tecnológica y esto conlleva crímenes más sofisticados que no solo atacan la propiedad y bienes, sino que pueden afectar y exponer sexualmente (captación de menores) e incluso afectar la dinámica social y generar desestabilidad por medio de la exposición en redes sociales (bullying/suicidios) (García B. y Pontón D, 2018).

La penetración de la tecnología en las comunicaciones, y cada vez más en toda actividad de los seres humanos, genera inquietudes de cuán preparados estamos como país para poder enfrentar los riesgos y amenazas que están presentes en el ambiente cibernético. En este contexto, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica propone crear una estrategia que nos permita prepararnos con anticipación.

En un estudio comprensivo realizado por UNODC (2013b) sobre la cibercriminalidad, se identificaron los siguientes hallazgos sobre la problemática:

- La existencia de una diversidad de leyes nacionales y de fragmentación a nivel internacional da como producto la existencia de múltiples instrumentos con diferentes alcances temáticos y geográficos, lo que no es adecuado para la naturaleza global del cibercrimen.
- La dependencia en los medios tradicionales de cooperación internacional para el abordaje de la cibercriminalidad actualmente no ofrece la respuesta inmediata necesaria para obtener una evidencia electrónica de tipo volátil.
- En un mundo donde se ha posicionado la computación desde la nube o “cloud computing” y los centros de datos o “data centers”, el significado de la “ubicación” de la evidencia debe ser revisado.
- El análisis de los marcos legales nacionales disponibles dan cuenta de la poca armonización



**Gráfico 63.** Cibercrime and conventional crime victimization.  
Fuente de información: UNODC elaboration of Norton Cybercrime Report and Crime victimization surveys.

de los principales cibercrimes, capacidades de investigación y la admisibilidad de la evidencia electrónica.

- Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, fiscales, y el poder judicial en los países en vías de desarrollo, requieren un soporte y asistencia técnica de largo plazo para la investigación y combate del cibercrimen.
- La prevención del cibercrimen en todos los países necesita ser fortalecida, por medio de un enfoque holístico que incluya una mayor sensibilización en el tema, alianzas público-privadas y la integración de las estrategias del cibercrimen con una perspectiva más amplia de ciberseguridad.

En este contexto, esta nueva amenaza busca actuar sobre la confiabilidad, integridad y disponibilidad de los equipos de computación o sistemas de datos personales, empresariales y estatales.



El Gráfico 63 muestra los tipos de victimización que se pueden identificar ante el cibercrimen. Es importante destacar que los países con menores niveles del Índice de Desarrollo Humano (HDI<0,8) tienen mayores niveles de victimización.

En la actualidad, los estados tienen limitaciones legales, para llegar a judicializar estos actos y muy poca capacidad para resolver este tipo de criminalidad e identificar a los responsables. Por ello UNODC recomienda utilizar encuestas de victimización específicas para poder dimensionar el daño causado. Además, debido a que actualmente solamente llega a ser denunciado el 1% (UNODC, 2013b) de los eventos, la vulnerabilidad ante esta amenaza aumenta y se proyecta que en los próximos años sea mucho mayor el número de cibercrimenes. Considerando que actualmente se registra un promedio de 80.000 denuncias por delitos contra la propiedad, la capacidad del sistema de investigación de esta cibercriminalidad debe estar en el nivel de poder afrontar esta demanda. En el mundo los cibercrimenes ya llegan a un costo de 600 mil millones USD (UNODC, 2016c).

Por otra parte, la capacidad del Sistema de Justicia Criminal debe prepararse para la evidencia electrónica o digital, que solo puede ser levantada mediante un método forense digital para dispositivos de almacenamiento, servidores, equipos de escritorio, teléfonos inteligentes, dispositivos de red, entre otros.

Se debe tener en cuenta, además, que los usuarios del Internet normalmente conocen el 4% de este entorno, sea con la utilización de sus redes sociales o de buscadores como Google y otros, lo que se conoce como la web superficial (Surface web), donde existe un conocimiento importante de la identidad de los usuarios. Sin embargo, entrando en el conocimiento de la web profunda (Deep web), donde se encuentran los sitios no indexados, especialmente las actividades criminales, se estima que no se conoce el 90% de sus usuarios quienes, además, no pueden ser localizados. Entre las actividades criminales podemos encontrar piratería, tráfico de armas, tráfico de drogas ilícitas, tráfico de órganos, pornografía, hackers; y, también, facilidades para ejecutar

transacciones financieras para economías criminales por este medio de criptomonedas: ethereum, litecoin, rippel, dash, zcash, monero, entre otras). Estos espacios son un medio para que frecuentemente los grupos terroristas y muchos criminales muevan sus recursos; entendiendo que uno de los usos de la criptomoneda puede ser el ocultamiento de activos provenientes de actividades ilícitas y para el ocultamiento de la identidad de sus beneficiarios.

Los ataques personales, corporativos o estatales de ransomware o malware tienen una marcada tendencia creciente, con prácticas que tienen desproporcionadamente a las mujeres y las niñas como objetivo, llegando al abuso sexual en línea. Por ello, a través de este Plan todas las instituciones responsables de la seguridad, el sector privado y la sociedad en general están llamadas a trabajar de manera coordinada para promover acciones conjuntas que permitan proteger a los ciudadanos y su información, al sistema financiero y las instituciones del Estado, frente a estas amenazas de crecimiento global.

### 6.8.2.3 La rehabilitación social en Ecuador.

“(…) los delincuentes no aprenden de sus errores, son detenidos y salen a robar, a matar con mayor saña, buscan relacionarse con otras bandas, amplían su red de delitos, eso es fruto de una inadecuada rehabilitación, que se ve generalizada por los medios de comunicación, no es una idea, eso es una realidad(…)” (Méndez, Tena, 2018).

Uno de los tantos desafíos que presenta el sistema de rehabilitación social en Ecuador es la inexistencia de estudios en el país sobre los adolescentes infractores y sobre los factores de reincidencia en la población penitenciaria. Es por ello que la ausencia de estadísticas reales sobre los problemas que los llevan a infringir las leyes no ha permitido establecer acciones concretas sobre el proceso de rehabilitación social y la reinserción adecuada de los infractores a la sociedad.

Estudios relacionados a identificar los factores de reincidencia delictiva, como los realizados por la Gendarmería de Chile en su obra “Riesgo de Reincidencia Delictual de la Población con Libertad Vigilada”, (Fundación Paz Ciudadana,

# GOBERNACIÓN DE COTOPAXI



EL GOBIERNO DE TODOS



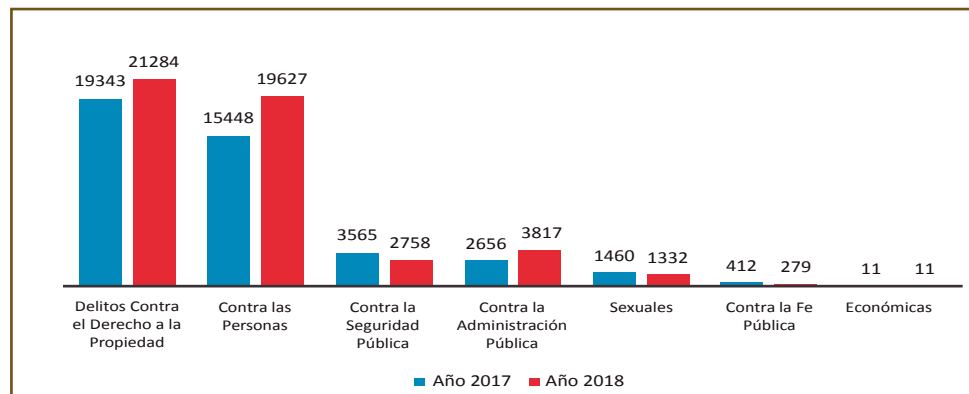


s.f.) y el estudio realizado en Argentina denominado “Variables Asociadas a la Reincidencia Delictiva, (Salvador, Domínguez, Vallejo, y Muniello, 2013), entre otros mencionan que el infractor es formado en su etapa de juventud producto del contexto familiar y social, y su reincidencia depende de factores de oportunidad que logren suplir falencias de atención y garanticen un desarrollo personal pleno (trabajo, familia, logros académicos, posesiones, etc.). De no existir estos factores es un gran desafío poder controlar la reincidencia delictual.

Anaín Pazmiño, trabajadora social de la Fundación Remar, en 2014, en declaraciones frente a la delincuencia protagonizada por adolescentes infractores menciona, “La exclusión es la principal causa por la que los chicos transgreden la ley. La sociedad es cruel con ellos cuando salen de la cárcel, nunca les dan trabajo”.

### 6.8.2.3.1 Caracterización de la población aprehendida y el sistema penitenciario

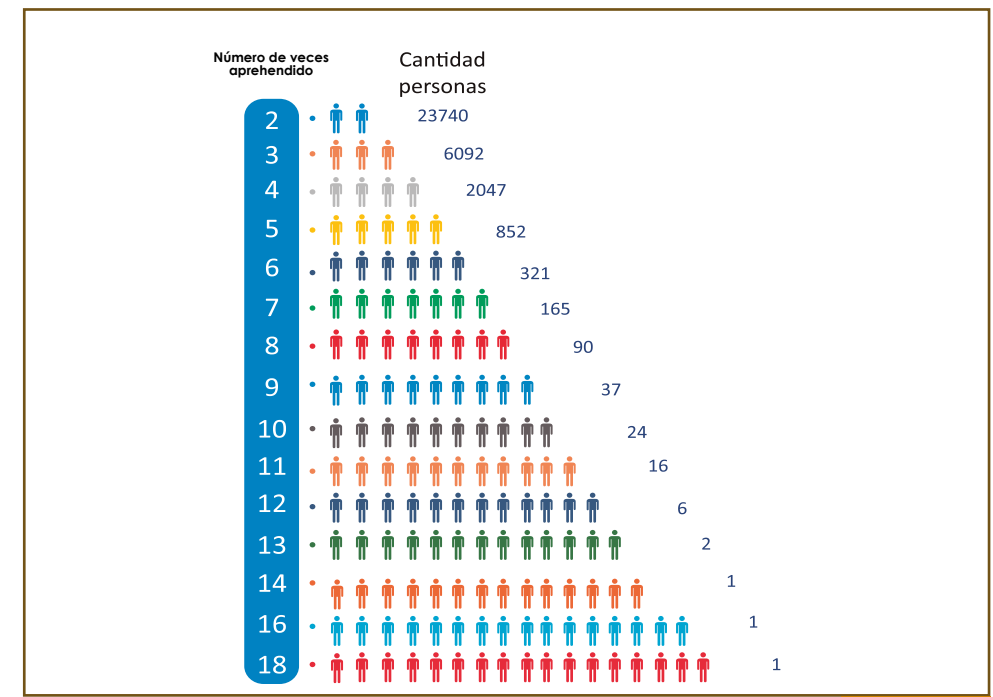
Para dar una mirada hacia los infractores, el Gráfico 64 presenta el comparativo anual de los diferentes tipos de delitos, identificando que los delitos contra el derecho a la propiedad son los de mayor incidencia, teniendo un aumento en el año 2018 en comparación al 2017.



**Gráfico 64.** Comparativo de delitos por tipo de infracción penal.  
 Elaboración: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Fiscalía General del Estado

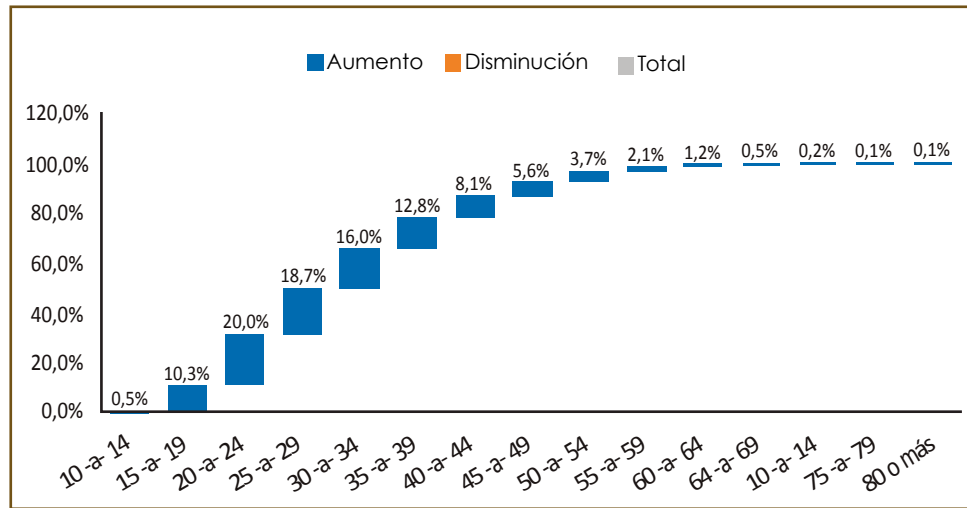
Esta información se corrobora con las estadísticas de aprehendidos por Policía Nacional, en la cual se identifica que el 40% de los aprehendidos desde el año 2014 a julio de 2018 están asociados a delitos contra el derecho a la propiedad.

En este punto, a falta de poder estimar la reincidencia delictiva con información del sistema de rehabilitación social, se presenta una aproximación con información de la Policía Nacional. De un total de 82.851 registros de aprehensiones en el periodo antes señalado, se identifican 33.395 personas únicas y aprehendidas en diferentes circunstancias, por una o más veces. La reincidencia en aprehensiones puede observarse en la Ilustración 10.



**Ilustración 10.** Reincidencia de aprehensiones desde 2014 a 2018.  
 Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
 Fuente de información: Parte Web-Policía Nacional.

La edad de los aprehendidos por más de una ocasión se concentra en el rango etario de 20 a 24 años (Gráfico 65), confirmado que es la población de jóvenes la que se encuentra bajo sospecha de ser partícipe mayoritario de actos delictivos.

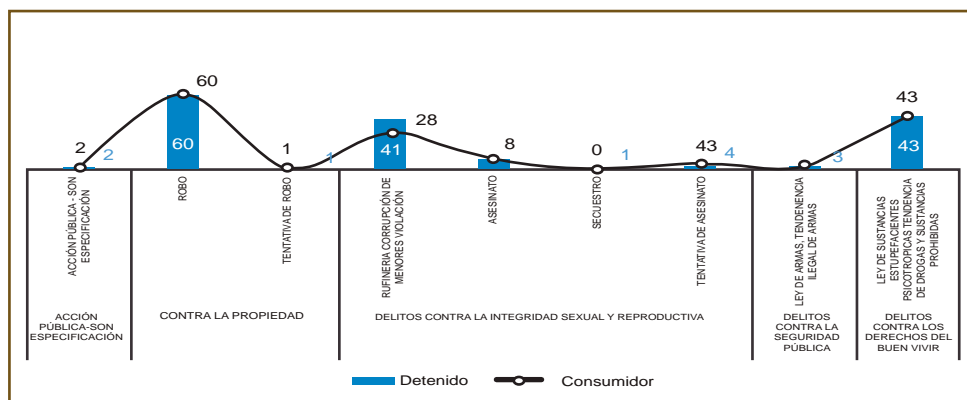


**Gráfico 65.** Rango etario de aprehendidos de 2014 a 2018.

Equipo de Investigación de la Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

Fuente de información: Parte Web-Policía Nacional.

En un análisis exploratorio llevado a cabo entre enero y marzo de 2016 en el Centro de Adolescentes Infractores (CAI) de Guayaquil, se identificaron los adolescentes infractores por tipo de delito y que consumían algún tipo de droga (Gráfico 66), encontrando una asociación importante; sin embargo, este tipo de resultados necesitan un estudio a profundidad para determinar causalidad, pues pueden existir otros factores que necesitan ser controlados dentro de un experimento. Esa situación también plantea la hipótesis de una posible continuidad de consumo en el centro de privación de libertad. Es recomendable plantear este tipo de análisis que permitirá tomar decisiones de política pública y evitar la improvisación.



**Gráfico 66.** Adolescentes infractores y consumidores. Análisis exploratorio CAI Guayaquil 2016

Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

Fuente de información: Departamento de Análisis de Información del Delito (DAID), 2016

De los argumentos planteados hasta el momento, se ha construido la hipótesis de un alto nivel de reincidencia de una población juvenil que consume drogas ilícitas; sin embargo, es fundamental dar una mirada también al entorno al cual las personas privadas de la libertad son expuestas, pues se han identificado subculturas criminales asociadas al tráfico de drogas, prostitución, extorsión, entre otros delitos, que se han manifestado en actos violentos como violaciones y homicidios intencionales, además del decomiso, por parte de Policía Nacional, de drogas ilícitas, armas blancas y celulares, estos últimos son utilizados como medio de comunicación para coordinar actividades delictuales en el exterior (Gráfico 67). Este tipo de ambiente no permite que las personas privadas de libertad se incorporen a un espacio de rehabilitación adecuado y, en su lugar, son acoplados en un medio delictivo diferente para el cual aquellos que no se integran sufren afecciones dirigidas a su integridad física y psicológica. Esta situación, a medida que va empeorando, provoca que el sistema de prioridad a inversiones adicionales en medidas de control individual (escáneres para detectar metales, perros amaestrados, entre otros), en lugar de plantear la implementación de políticas públicas de rehabilitación y un mejoramiento de las capacidades individuales y grupales para la integración a la sociedad.



**Gráfico 67.** Decomisos en las cárceles efectuados en 2017.

Elaborado por: Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

Fuente de información: Ministerio del Interior.



A estos factores, se suma la ausencia de una infraestructura adecuada para la rehabilitación de las Personas Privadas de la Libertad (PPL). A finales de 2017, se registró que el exceso de PPL en cárceles (Centros de Rehabilitación Social -CRS-, Centros de Detención Provisional -CDP- y Centros de Detención de Contraventores -CDC) llegaba hasta 356% en 33 de las 55 cárceles en Ecuador. La capacidad instalada es para 25.000 PPL, pero actualmente hay 36.673 (Gráfico 68) (Diario El Telégrafo, 2017b).

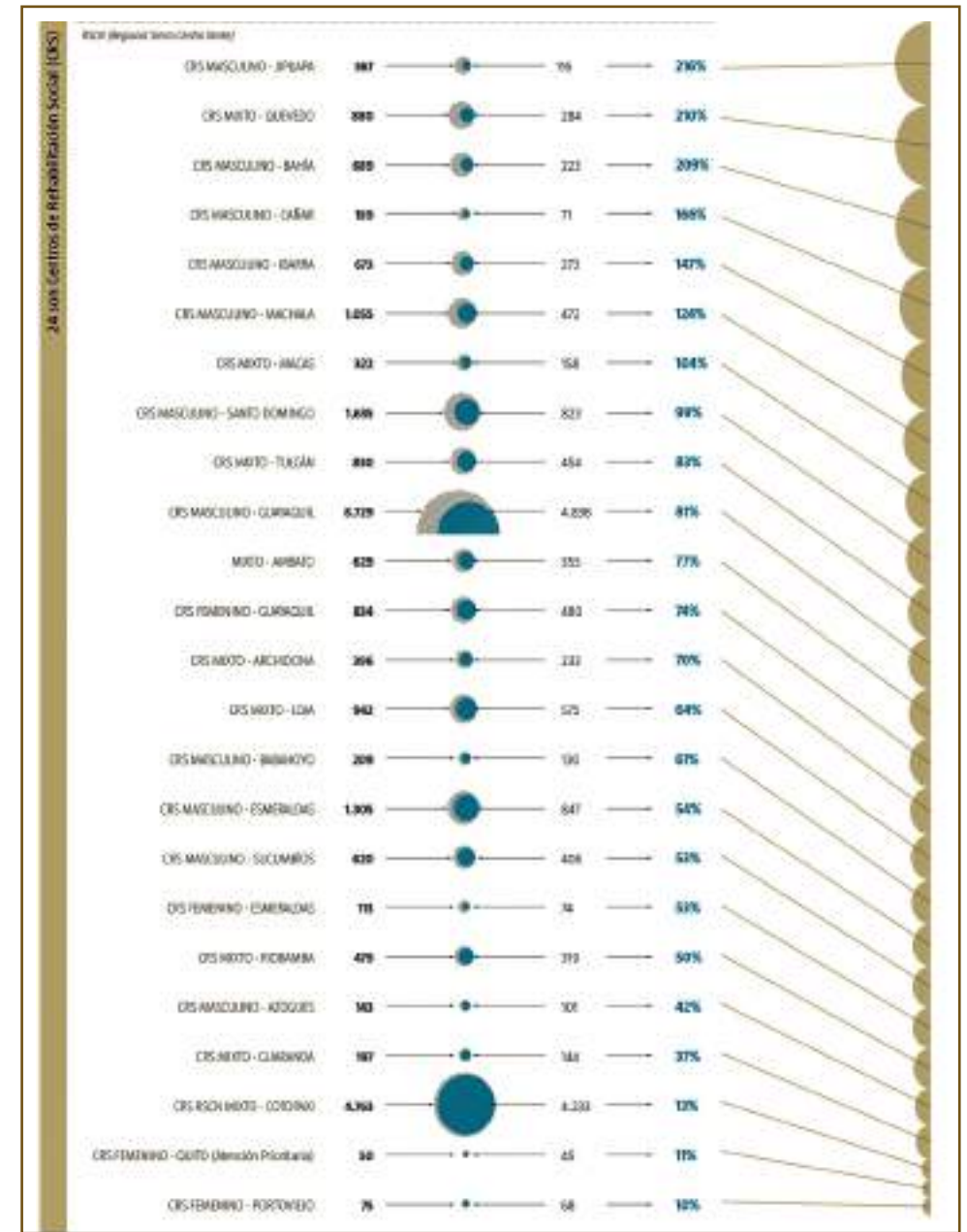
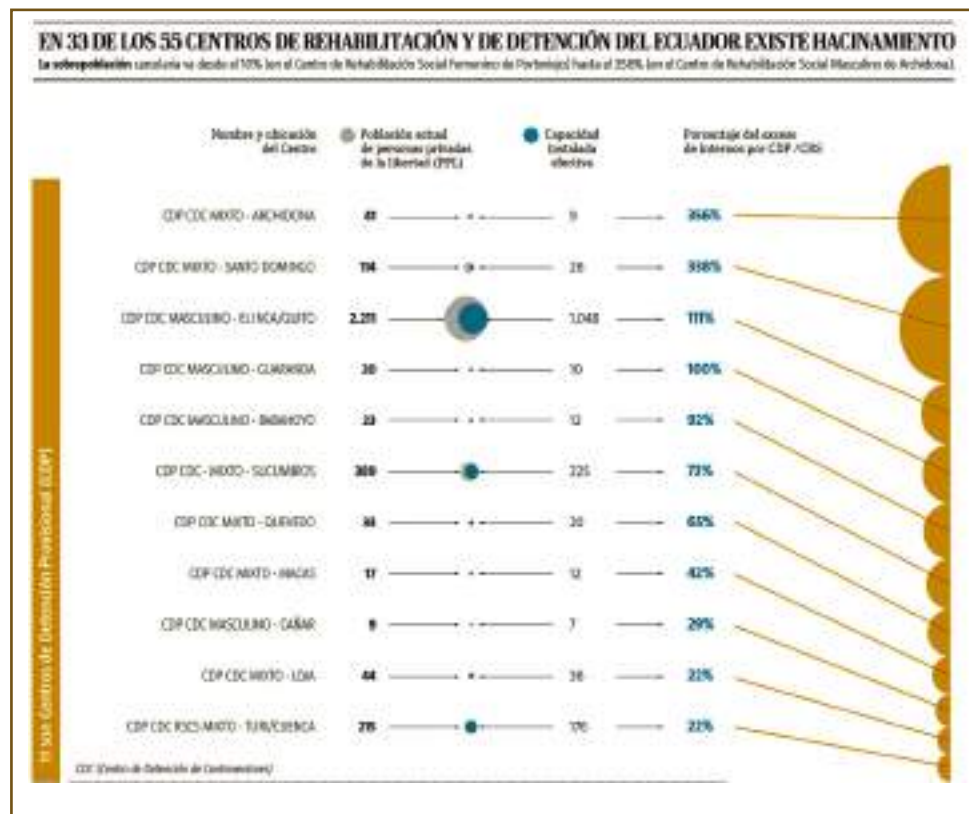


Gráfico 68. Hacinamiento carcelario. Elaborado por: Diario El Telégrafo, 2017b.





**CAPITULO III****IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE  
SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL  
PACÍFICA, COMO POLÍTICA PÚBLICA**

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 – 2030 es una política pública basada en la intersección de múltiples fuentes de investigación, teniendo como foco principal la participación de la ciudadanía, asociada a la capacidad técnica instalada del Ministerio del Interior y de Policía Nacional, cuyos equipos de investigación han cubierto todas las áreas necesarias para la creación de una Política Pública de Seguridad Ciudadana, abarcando los insumos conceptuales, históricos y normativos pertinentes para la construcción, sostenimiento y transversalización de los enfoques de derechos humanos.

Así mismo, para asumir con suficiente rigor técnico la tarea específica de crear insumos estratégicos que guarden coherencia con la compleja tarea de atender la violencia como fenómeno multicausal, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, asumieron la labor de aplicar y crear insumos metodológicos direccionados al establecimiento, no solamente de un Plan de Seguridad Ciudadana, sino de una política pública viable, sinérgica y coherente con los diversos niveles de la realidad nacional.

A continuación, se expone brevemente el proceso metodológico llevado a cabo para la construcción del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, así como se ofrece una guía para la lectura y mejor aprovechamiento de las Matrices de Política Pública, descritas en esta sección como instrumento estratégico para la aplicabilidad de este Plan en la planificación y gestión institucional.



## 7.1 Enfoque metodológico

La Metodología utilizada en el PSCCP , que incluye la recopilación de toda la la información necesaria para crear estrategias que respondan a la realidad ecuatoriana y que acojan como elemento de fondo la participación de la ciudadanía en torno a las problemáticas de seguridad que les aquejan, corresponde a la planeación prospectiva estratégica. Las etapas para su aplicación, han incluido los siguientes pasos:

- Análisis morfológico, en el cual se reconocen los subsistemas que conforman la seguridad ciudadana. (Ilustración 11)
- Diseño de módulos con los subsistemas establecidos.
- Elaboración de árboles de pertinencia de los módulos.
- Eliminación de la duplicidad de información, e incoherencias y particularidades de los temas.
- Consolidación de módulos que son parte de la estructura del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica. (Ilustración 12).
- Análisis y discusión de las variables que fueron resultado de los módulos a partir de conocimientos y experiencia de los participantes.
- Selección de variables con reuniones institucionales donde se socializa, discute, consensa, califica y selecciona las variables estratégicas. (Tabla 10)
- Análisis de influencia de las variables estratégicas.
- Participación de actores sociales e institucionales.
- Talleres de variables estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica.

### 7.1.1 Análisis morfológico

Durante esta primera fase se realizó un análisis morfológico del problema de estudio, el cual consistió en comprender la estructura de la seguridad ciudadana en Ecuador y reconocer cada uno de los sistemas, subsistemas y elementos que la conforman. En el marco de este ejercicio y con la participación de las direcciones estratégicas del Ministerio del Interior y Policía Nacional, se definieron las problemáticas macro, técnicamente denominadas módulos:



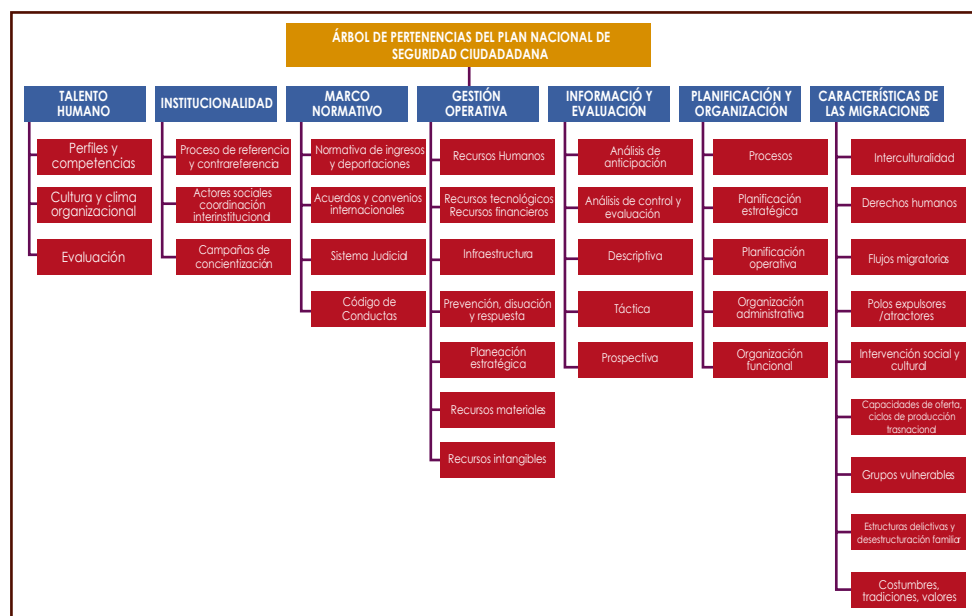
**Ilustración 11.** Definición de problemas macro

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente:** Dirección de Estudios de la Seguridad – Ministerio del Interior.

A partir de la definición de cada uno de estos módulos, se elaboraron los árboles de pertinencias para cada uno de ellos, identificando los subsistemas y elementos que los integran. Los módulos, subsistemas y elementos obtenidos fueron analizados y reagrupados para eliminar la duplicidad de información e incoherencias, identificando las particularidades de los temas, y estableciendo una visión integradora de la seguridad ciudadana del país. A continuación, el gráfico del Árbol de Pertinencias resultante:





**Ilustración 12.** Árbol de Pertinencias del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica.

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente:** Dirección de Estudios de la Seguridad – Ministerio del Interior.

### 7.1.2 Análisis y consolidación de variables

Una vez realizado este árbol de pertinencias, se procedió a definir, analizar y discutir las variables de cada uno de los módulos, a partir de los conocimientos y experiencia de los participantes y desde la dinámica de trabajo de las diferentes direcciones estratégicas tanto del Ministerio del Interior, como de la Policía Nacional. Como resultado de este ejercicio se verificaron 304 variables, de las cuales se consolidaron 75, después de un proceso de análisis, unificación y depuración de duplicidades.

Una vez obtenidas estas 75 variables, se desarrollaron nuevas reuniones institucionales con funcionarios del Ministerio del Interior y servidores policiales, para socializar, discutir, consensuar, calificar y seleccionar las variables estratégicas. Las 75 variables fueron sometidas a un proceso de análisis en el que se identificaron correlaciones y congruencias, definiendo de esta manera 35 variables estratégicas y sus indicadores de seguimiento y evaluación (Tabla 10).

**Tabla 10. Variables estratégicas.**

N.	VARIABLES ESTRATÉGICAS ENDÓGENAS <sup>78</sup>	N.	VARIABLES ESTRATÉGICAS EXÓGENAS <sup>79</sup> (de entorno)
1	Calidad de asistencia a víctimas de delitos	18	Grado y desarrollo de la gobernanza en seguridad ciudadana para el cumplimiento de los instrumentos de políticas públicas
2	Calidad de generación de conocimiento del entorno pertinente con la seguridad ciudadana	19	Grado de rechazo cultural y social a la violencia
3	Calidad de la estrategia comunicacional de la seguridad ciudadana	20	Grado de desarrollo de la lucha contra la corrupción en todas las instituciones encargadas de seguridad ciudadana y orden público
4	Nivel de investigación de la delincuencia organizada nacional y transnacional	21	Desarrollo y profundidad de la investigación e inteligencia sobre la cibercriminalidad
5	Calidad del apoyo al fortalecimiento de la política de rehabilitación y reinserción social	22	Calidad y desarrollo de procesos de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones vinculadas a seguridad ciudadana
6	Grado y calidad del control de actividades ilícitas sobre pasos fronterizos, puertos, aeropuertos	23	Impactos de los cambios políticos y conflictividad de todo tipo en países de la región sobre la seguridad ciudadana
7	Nivel de Identificación y control frente a los mercados ilícitos	24	Grado de transversalización de los enfoques de derechos humanos, participación ciudadana, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, integralidad e interseccionalidad y movilidad humana en seguridad ciudadana.
8	Nivel de control de porte de armas blancas en espacios públicos y espacios privados de uso público.	25	Grado de transversalización de la inteligencia policial para la generación de seguridad ciudadana.

<sup>78</sup> Variables Estratégicas Endógenas: Son aquellas que permiten ver la capacidad y gestión institucional para enfrentar las demandas y necesidades sociales respecto a la seguridad ciudadana.

<sup>79</sup> Variables Estratégicas Exógenas: Son aquellas que pueden ser influenciadas por el entorno que las rodea. En este caso, las variables exógenas pueden adoptar comportamientos a futuro de acuerdo a las dinámicas globales del sistema de la seguridad ciudadana.

N.	VARIABLES ESTRATÉGICAS ENDÓGENAS	N.	VARIABLES ESTRATÉGICAS ENXÓGENAS (de entorno)
9	Calidad y desarrollo del registro y gestión de información de personas en condición de movilidad humana.	26	Grado y características del aporte de la seguridad privada en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
10	Calidad y profundidad de la investigación de delitos ambientales	27	Protocolos, procesos actividades y resultados de la articulación en la gestión de riesgos ante desastres naturales y antrópicos
11	Nivel y funcionalidad de la capacidad operativa institucional de la policía y entidades vinculadas a seguridad ciudadana.	28	Nivel de integración en la seguridad energética
12	Grado de prevención y control de actividades lícitas	29	Grado y eficacia de la anticipación estratégica orientada prioritariamente a la prevención
13	Grado de control y resultados sobre actividades ilícitas, contravenciones e infracciones administrativas	30	Grado real de participación y compromiso de la sociedad y del Estado con la política pública de seguridad ciudadana
14	Proceso, protocolos y resultados del abordaje del fenómeno socioeconómico de las drogas como un problema de inseguridad	31	Grado de confianza y credibilidad de la sociedad y sus organizaciones en la política pública de seguridad ciudadana, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional
15	Niveles de la oferta de drogas y sustancias sujetas a fiscalización	32	Actualización, coherencia y cobertura del marco normativo vinculado directa e indirectamente con la seguridad ciudadana
16	Protocolos, procesos actividades y resultados de la identificación de los factores de riesgo que atentan a la seguridad ciudadana y urbana.	33	Eficacia y coherencia de la articulación interinstitucional del Estado en todos sus niveles en relación con la seguridad ciudadana

N.	VARIABLES ESTRATÉGICAS ENDÓGENAS	N.	VARIABLES ESTRATÉGICAS ENXÓGENAS (de entorno)
17	Protocolos, procesos actividades y resultados de la identificación y control interno frente a los mercados ilícitos de producción, comercialización y tenencia de armas letales, no letales, municiones, explosivos, pirotecnia.	34	Grado de penetración y desarrollo en la sociedad de una cultura de "no violencia"
		35	Grado de repudio social sostenido a todas las formas y expresiones de conductas violentas

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.

**Fuente:** Dirección de Estudios de Seguridad.

### 7.1.3 Proceso de participación de actores sociales e institucionales.

En el marco del cumplimiento de los preceptos Constitucionales y de los principios de planificación de políticas públicas, se definieron mecanismos de participación ciudadana para vincular a la ciudadanía al proceso de formulación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica y conocer sus percepciones, demandas e intereses en torno a la seguridad ciudadana. Se realizaron 20 talleres en diferentes ciudades del país. En cada taller se aplicaron diversas técnicas de recolección de información cualitativa, principalmente grupos focales y la aplicación de un formulario de "Variables Estratégicas".

A partir de los resultados obtenidos en territorio, ofrecemos un cuadro resumen (tabla 11) de la priorización y escenarios de alcance definidos a partir de los procesos de participación de actores institucionales y de la ciudadanía<sup>80</sup>:

<sup>80</sup> La abundante información recogida durante la aplicación de técnicas cualitativas en los diversos talleres realizados fueron aprovechados en diversas partes del análisis de variables, como se observará en las Matrices de Política Pública que acompañan esta propuesta de implementación del PSCCP. El análisis exhaustivo de esta información hace parte de una base de datos cualitativa que se encuentra en estructuración.

**Tabla 11. Cuadro resumen de priorización y escenarios de alcance definidos a partir de los talleres ciudadanos.**

N. VARIABLES ESTRATÉGICAS PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	
CIUDADANO	V4 Grado de prevención y control de delitos y violencia asociados a niños, niñas y adolescentes.
	V6 Grado de prevención y control de delitos y violencia asociados a personas
	V33 Grado de asistencia a víctimas de delitos.
	V7 Grado de participación de la ciudadanía en las acciones de prevención de la seguridad ciudadana
	V1 Grado y resultados de participación del sistema educativo en el tratamiento de la seguridad ciudadana y cultura de paz.
	V23 Resultados del abordaje del fenómeno socioeconómico de las drogas como un problema de inseguridad.
	V2 Grado de desarrollo de la cultura de denuncia de delitos y todo tipo de violencia.
	V8 Calidad y eficacia de la respuesta de todas las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana ante la demanda ciudadana.
	V17 Grado de atención en la seguridad ciudadana a los enfoques de DDHH, participación ciudadana, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, integridad e interseccionalidad y movilidad humana.
	V22 Resultados de la identificación de los factores de riesgo que atentan contra la seguridad ciudadana y urbana.
V31 Calidad de la estrategia comunicacional de la seguridad ciudadana.	
AMENAZAS AL CIUDADANO	V32 Calidad de conocimiento del entorno relacionado a la seguridad ciudadana.
	V30 Calidad de la investigación de la delincuencia organizada nacional y transnacional.
	V34 Grado de prevención y control de terrorismo.
	V18 Desarrollo y profundidad de la investigación e inteligencia sobre cibercriminalidad.
	V28 Nivel de identificación, prevención y control frente a las actividades y mercados ilícitos, especialmente en pasos fronterizos, puertos, aeropuertos.
	V9 Impacto de los cambios políticos, económicos y conflictividad de todo tipo en países de la región sobre la seguridad ciudadana local
V26 Calidad y desarrollo de registro y gestión de información de personas en condición de movilidad humana.	
SOCIEDAD	V5 Grado y tipografías de la conflictividad social
	V10 Grado de reconocimiento y repudio social a todas las formas y expresiones de violencia.
	V3 Grado o nivel de desarrollo de las estrategias de prevención de la seguridad ciudadana en la ruralidad.
	V27 Nivel de control de parte de amas blancas en espacios públicos y espacios privados de uso público.
	V21 Resultado de la identificación y control interno frente a los mercados ilícitos de producción, comercialización y tenencia de armas letales, no letales, municiones, explosivos, pirotecnia.
ESTADO	V20 Grado y desarrollo de la gobernanza en seguridad ciudadana por el cumplimiento de la política pública.
	V19 Grado de desarrollo y eficacia de la lucha contra la corrupción en todas las instituciones encargadas de seguridad ciudadana y orden público.
	V13 Grado real de participación y compromiso de la sociedad y del Estado con la política pública de seguridad ciudadana.
	V12 Grado de confianza y credibilidad de la sociedad y sus organizaciones en la política pública de seguridad ciudadana, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.
	V11 Actualización, coherencia y cobertura del marco normativo vinculado directa e indirectamente con la seguridad.
	V16 Grado de producción y cobertura de la inteligencia estratégica para la seguridad ciudadana.
	V24 Nivel y funcionalidad de la capacidad operativa institucional de la política y entidades vinculadas a la seguridad ciudadana.
	V14 Grado y eficacia de la anticipación estratégica orientada a la prevención de criminalidad y todo tipo de violencia.
	V25 Calidad de la investigación y prevención de los delitos ambientales
	V15 Nivel de seguridad de los recursos estratégicos
V29 Calidad de la política de rehabilitación e inserción social	

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente:** Dirección de Estudios de Seguridad.

Dentro de las variables estratégicas que fueron mayor puntuadas por los ciudadanos en los talleres en territorio se encuentran:

- a) Niveles de la oferta de drogas y sustancias sujetas a fiscalización.
- b) Protocolos, procesos, actividades y resultados de la identificación de los factores de riesgo que atenten contra la seguridad ciudadana y urbana.
- c) Grado de transversalización de los enfoques de derechos humanos, participación ciudadana, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, integralidad e interseccionalidad y movilidad humana, en seguridad.
- d) Grado de prevención y control de actividades ilícitas.

### 7.2 Matriz de aplicación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica como Política Pública

Las matrices de aplicación del PSCCP 2019-2030 son un instrumento institucional de planificación y apoyo que condensa las diversas fases de la gestión, tanto administrativa como investigativa, que dan vida al Plan como una política pública; es decir, describe el conjunto de acciones orientadas a dar servicio a la ciudadanía y que están enfocadas en la resolución de problemas estructurales sobre la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica. Su construcción comprende los siguientes componentes:







### 7.2.1 Alcance:

Muestra el o los ejes generales de influencia de cada Objetivo Estratégico del Plan. Los cuatro ejes son el Ciudadano, las Amenazas a la Seguridad Ciudadana, la Sociedad y el Estado. Como veremos más adelante un objetivo puede estar vinculado a más de uno de estos ejes de influencia.

### 7.2.2 Metas prospectivas

Muestra el desglose del Escenario Apuesta construido a partir del Método Prospectivo MEYEP (Balbi, 2010), cuya aplicación para este Plan se resumió en la sección 7<sup>81</sup>. El Escenario Apuesta del PSCCP para el año 2030 es:

*Una seguridad ciudadana fortalecida por medio de la educación y participación, considerando la transversalización de los enfoques de derechos humanos en la construcción de la política pública. De esta forma se promueve una cultura de paz construida, además, sobre la utilización de mecanismos de resolución de conflictos que aseguran una convivencia social pacífica y contribuyen a la prevención del cometimiento de delitos y de todo tipo de manifestaciones de violencia hacia las personas, especialmente hacia niños, niñas, adolescentes y mujeres, y, además, hacia el ambiente. Cuando existen consecuencias de la violencia, se logra la igualdad en el acceso a los sistemas de justicia y de asistencia integral a las víctimas, además de la aplicación efectiva de estrategias para la reinserción de los infractores. Estos sistemas brindan un acompañamiento individualizado y consiguen el acceso a los servicios y programas sociales necesarios para cada caso. Todo esto se logra mediante la sinergia entre los diferentes actores y la ciudadanía en la aplicación de los principios de gobernanza, lucha contra la corrupción, eficiencia y eficacia de los servicios, especialmente en el sector rural; y se logra, además, con el sustento en una coherencia normativa entre lo nacional y lo local, acciones estratégicas fundamentadas en el conocimiento e identificación de los factores de riesgo (mercados ilícitos, incluido el fenómeno socioeconómico de las drogas, ausencia de un registro de personas en condición de movilidad humana, entre otros) y en la anticipación e investigación efectiva de los delitos asociados al ámbito nacional, transnacional u otro tipo de amenazas contra la seguridad ciudadana.*

La matriz de política pública del PSCCP 2019-2030 presenta los respectivos desgloses de aplicabilidad de cada variable estratégica vinculada a cada objetivo.

<sup>81</sup> Para una visión exhaustiva de la aplicación metodológica MEYEP en el Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, consúltese la Fase de Desarrollo Metodológico del Plan (Ministerio del Interior, 2018a).

### 7.2.3 Objetivos estratégicos

Muestra cada uno de los 9 objetivos estratégicos a ser alcanzados por el PSCCP 2019-2030. Los objetivos, en primera instancia, se describen a continuación, y podrán ser explorados en su propuesta de implementación en las matrices de política pública que se anexan a este instrumento de planificación.



El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica coloca como centro, y como el más importante beneficiario de este bien público, a los ciudadanos y las ciudadanas del Ecuador, quienes, en algún momento y por diferentes factores criminógenos, pueden convertirse en víctimas de un delito o de un acto de violencia, teniendo un impacto en sus diferentes dimensiones vitales (psicológica, económica, familiar o social), llegando a afectar su calidad de vida como víctimas directas o la calidad de vida de las víctimas indirectas, como padres, parejas, cuidadores, entre otros. Esto sin duda representa una gran preocupación para los ciudadanos, quienes en los talleres en territorio expresaron la necesidad de contar con una política pública orientada a brindar asistencia a las víctimas de delitos y violencia, y proteger sus bienes.

En los últimos años, el Estado ecuatoriano se ha preocupado por brindar atención a las víctimas, intentando responder a sus necesidades de protección y acceso a la justicia. De ahí que el artículo 78<sup>82</sup> de la Constitución de la

<sup>82</sup> Artículo 78: "Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales" (Const., 2008, art. 78).

República, estipule la necesidad de “establecer un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales” (Const., 2008, art. 78). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales por modernizar el sistema de justicia<sup>83</sup>, aún sigue siendo un desafío promover el acceso igualitario a la justicia y responder a las necesidades fundamentales de las víctimas y sus familiares para reducir el impacto de los delitos y las violencias.

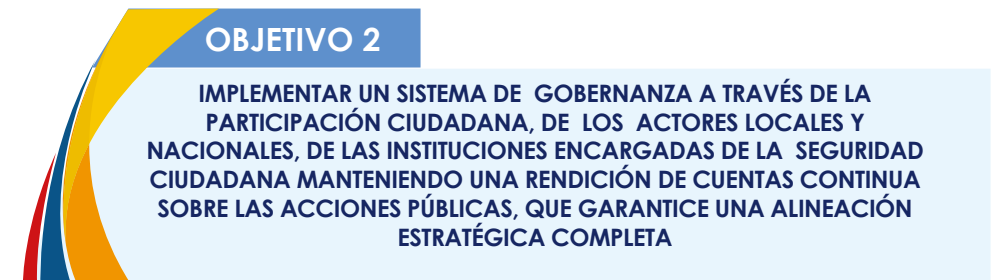
Este objetivo aborda con principal atención a las víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia de género. Por otra parte, por medio de la consolidación de una red interinstitucional, se busca implementar un Servicio de Asistencia Integral que provea a la víctima ayuda oportuna y rápida, de acuerdo con las necesidades inmediatas y en relación directa con el hecho victimizante, para garantizar sus derechos y la satisfacción de sus necesidades de atención médica y/o psicológica, además de protección y asistencia judicial.

Los profesionales responsables de brindar esta asistencia aplicarán los enfoques de derechos humanos y una atención particularizada de acuerdo con sus condiciones de vulnerabilidad (por edad, género, situación de discapacidad, origen étnico, situación de riesgo, entre otras) y en relación con el delito o hecho de violencia padecido. Además, se establecerá un sistema de registro de información sobre las víctimas, lo que permitirá dar seguimiento sobre el acceso a servicios y también alimentar otros sistemas de información para la prevención de situaciones de violencia.

Adicionalmente, para dar cumplimiento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Servicio de Asistencia Integral a víctimas tendrá una línea de acción para la asistencia a víctimas de violencia de intrafamiliar y de género, con propósito de dar

<sup>83</sup> Desde el 2013 se genera un importante proceso de renovación del sistema de justicia, a partir de la remodelación de la infraestructura de justicia, el incremento de servidores judiciales, creación de nuevas unidades investigativas, innovación tecnológica y la expedición del Código Orgánico Integral Penal (2014). Fuente: El Telégrafo 2017c, “La justicia en Ecuador dio un giro a favor de la gente”

atención prioritaria y especializada a la población que se encuentre en situación de riesgo. Con el funcionamiento de este servicio, además de brindar un apoyo oportuno a las víctimas, se busca promover un acceso equitativo a la justicia y reducir los niveles de impunidad en el país.



En el marco del ejercicio de consulta ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, una de las preocupaciones recurrentes de los participantes (Ilustración 9) fue la poca o nula articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales, y la ausencia de mecanismos de participación que vinculen a la ciudadanía, a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, para que las mismas respondan a las necesidades reales de seguridad de cada comunidad o territorio.

Este objetivo está orientado a la implementación de un sistema de gobernanza que articule a los diferentes niveles de gobierno y a los actores estatales y no estatales, públicos y privados, en la coproducción de políticas y estrategias destinadas a la prevención de delitos y violencias, y la consolidación de la convivencia social pacífica. En este contexto se entiende a la gobernanza en seguridad ciudadana como una relación horizontal entre el Estado y la sociedad en la que “todos los factores, normas, actores se coordinan y cooperan de alguna manera para producir un bien público, o sea una política pública” (BID, 2018). En este sentido, considerando que una de las premisas de este Plan es trabajar

en la multicausalidad de la violencia y atender las causas estructurales que la provocan, este sistema de gobernanza se apoya en la creación de redes interinstitucionales que involucran, principalmente, la acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)<sup>84</sup>, como actores fundamentales en territorio, y a la acción de las instituciones responsables de la seguridad y justicia, instituciones pertenecientes a los sectores salud, educación y bienestar social, al sector privado y a la sociedad para trabajar de manera coordinada y articulada en la generación de políticas y acciones encaminadas a promover la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica.

Este sistema de gobernanza busca ser un mecanismo lo suficientemente flexible para adaptarse a las capacidades y necesidades específicas de cada territorio, y para entender las particularidades de los problemas de seguridad en cada contexto. Reconociendo la importancia de la participación ciudadana, el sistema de gobernanza promoverá espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones, considerando especialmente a grupos históricamente excluidos (mujeres, pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, jóvenes, entre otros), para lograr la consolidación de un proceso plural e inclusivo, basado en la confianza mutua y la transparencia. Finalmente, se espera fortalecer la capacidad institucional del Estado tanto a nivel nacional, como local, para mejorar la gestión de la seguridad ciudadana en los territorios y de esta manera atender a la urgencia de proveer un marco de protección de derechos individuales y a generar un clima de legitimidad y confianza en las instituciones del Estado.

<sup>84</sup> El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece las funciones de los GAD en materia de seguridad ciudadana. Entre estas funciones se determina el trabajar articuladamente con la Policía Nacional, la sociedad y demás organismos de la sociedad en lo relacionado a la seguridad ciudadana y la elaboración de planes de seguridad que atiendan a la realidad y necesidades de cada territorio.

### OBJETIVO 3

#### INCREMENTAR LA CONFIANZA Y CREDIBILIDAD CIUDADANA Y SOCIAL EN LAS ACCIONES PÚBLICAS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

La desconfianza y falta de credibilidad representa un alto costo institucional que puede llegar a afectar la gobernabilidad democrática. Estos aspectos hacen que la ciudadanía deslegitime las decisiones políticas, que perciba que la gestión institucional es ineficiente y que las respuestas del gobierno a las problemáticas no responden a las expectativas y necesidades de la población. La ciudadanía reconoce que la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de respuestas efectivas frente a problemas de inseguridad, la impunidad y la implementación de políticas no acordes a la multidimensionalidad y complejidad de los fenómenos delictivos son factores que los hacen sentir desprotegidos deterioran la confianza en la institucionalidad del Estado.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas “tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos. Y alrededor de un 80% creen que la corrupción está extendida en las instituciones públicas [...]” (CEPAL, 2018). Entre los ecuatorianos y ecuatorianas, las preocupaciones respecto al ámbito de seguridad se centran en la calidad y efectividad de los bienes y servicios relacionados, particularmente, al combate del crimen y la violencia. Estas preocupaciones evidentemente se expresan en la falta de credibilidad y confianza respecto a la capacidad institucional para responder a las demandas específicas de la ciudadanía y garantizar la protección de sus derechos.

Este objetivo se dirige a fortalecer la confianza y credibilidad ciudadana y social en las instituciones de seguridad y justicia, a partir de estrategias de gobierno abierto, como la vinculación de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones integrales a los problemas de seguridad; la transparencia y la universalización del acceso a la información; y, la rendición de

cuentas e innovación en la gestión de la seguridad ciudadana. Bajo estas premisas, los esfuerzos se orientarán a fortalecer las capacidades institucionales en los ámbitos de seguridad y justicia, para mejorar la respuesta institucional y reducir los niveles de impunidad, buscando superar la desconfianza en las instituciones.

Así mismo, como se plantea en el objetivo dos de este Plan, respecto a la implementación del sistema de gobernanza en seguridad ciudadana, se establecerán espacios de participación ciudadana que convoquen a diversos actores a trabajar, desde una perspectiva integral y multisectorial, en la búsqueda de alternativas a los problemas de seguridad ciudadana. En el marco de los postulados constitucionales, estos espacios serán las herramientas que facilitarán la participación ciudadana, el seguimiento y evaluación de las acciones públicas, la transparencia de la información y la rendición de cuentas, permitiendo consolidar una relación entre las instituciones estatales y la sociedad, basada en la confianza mutua y la credibilidad.

#### OBJETIVO 4

**IMPLEMENTAR ACCIONES PÚBLICAS BASADAS EN INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA SOBRE PROBLEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON SU RESPECTIVO MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.**

Otro aspecto para destacar en el marco del diseño del Plan, con la participación de expertos en el ámbito de seguridad, es la importancia de implementar políticas y acciones públicas que respondan a la realidad del Ecuador y a sus problemas particulares de criminalidad y violencia. Esto implica desprenderse de las agendas de seguridad foráneas y enfocarse en lo que pasa en el territorio nacional y en su realidad local, para conocer la magnitud de los problemas de seguridad (identificando qué, cuándo, dónde y quiénes resultan afectados) y brindar respuestas oportunas y coherentes que permitan atender las diversas problemáticas de inseguridad.

Considerando que las políticas públicas se implementan por medio de acciones emprendidas por múltiples agentes (políticos, profesionales, miembros de la sociedad civil, entre otros) y están orientadas a la consecución del bienestar general, es importante determinar qué es lo que afecta a la población, cómo la afecta y cuál podría ser el resultado de las acciones que se implementen desde el gobierno. Es por ello que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica contempla que la toma de decisiones se fundamente en los resultados de investigaciones científicas que permitan reconocer y caracterizar las problemáticas de inseguridad y violencia, para implementar respuestas coherentes con las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos.

La implementación de acciones sustentadas en evidencia científica favorece el uso racional y eficiente de los recursos públicos, fortalece la rendición de cuentas de los decisores políticos frente a la ciudadanía y promueve la transparencia en la gestión institucional, obteniendo buenos resultados sobre la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y sobre la cohesión social. A partir de la implementación de acciones públicas basadas en evidencia, se podrá mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de las políticas y de los programas en seguridad ciudadana, así como también promover su monitoreo y evaluación.

Para ello, será importante fortalecer las capacidades de investigación científica en el país estableciendo observatorios de seguridad ciudadana y creando alianzas estratégicas del sector público con la academia, para incrementar la producción de estudios e investigaciones que permitan analizar y caracterizar los diferentes problemas de seguridad y plantear alternativas de solución que orienten las acciones públicas en seguridad ciudadana. Así mismo, se instaurarán modelos de seguimiento y evaluación de todas las políticas, programas o proyectos que se ejecuten para garantizar que generen los impactos previstos.



**OBJETIVO 5**

**MEJORAR LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y LA COHESIÓN SOCIAL, A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA COMUNICACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA EFECTIVA Y SOSTENIBLE.**

El incremento de la criminalidad y la violencia pueden llegar a tener un impacto negativo significativo sobre el tejido social, haciendo que las personas se sientan cada vez más vulnerables y escépticas frente a la capacidad del Estado de controlar estos fenómenos. Si a esto se suma la falta de transparencia y la ausencia de una comunicación estratégica por parte de las autoridades, las bases mínimas de la confianza interpersonal e institucional pueden deteriorarse, al punto de llegar a debilitar la cohesión de la sociedad.

Estos aspectos han sido visibilizados durante las visitas en territorio en el marco del diseño del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica (Ilustración 9). La ciudadanía manifiesta recurrentemente como la falta de confianza en la institucionalidad, principalmente de seguridad y justicia, incide en la poca denuncia de delitos por parte de las víctimas; y, además, como la poca confianza interpersonal afecta el “espíritu de vecindad”, haciendo que las personas cada vez actúen más indiferentes frente a las situaciones de violencia y criminalidad que se presentan en sus entornos.

La percepción de seguridad y la cohesión social constituyen factores esenciales para promover la corresponsabilidad de los ciudadanos en relación con el mantenimiento del orden social y el aseguramiento de la convivencia pacífica de la sociedad. Estos factores atraviesan múltiples dimensiones e involucran diferentes agentes de la sociedad. La cohesión social permite absorber el conflicto y los cambios que se van produciendo en la sociedad, a partir de un funcionamiento adecuado de las relaciones comunitarias y familiares, y de la capacidad del Estado para promover una distribución equitativa de bienes y servicios orientados a la satisfacción de necesidades y el progreso social. La percepción

de seguridad está relacionada con la confianza interpersonal e institucional que fortalece el tejido social.

Es por este motivo que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica pone énfasis en atender la cohesión social y la percepción de seguridad para contribuir a mejorar el bienestar de la sociedad ecuatoriana, promoviendo condiciones de seguridad para el pleno desarrollo de sus libertades y capacidades. Para ello, la comunicación estratégica se constituirá en un componente esencial para seguridad ciudadana, buscando, además de informar a la ciudadanía sobre los problemas de inseguridad y violencia y sobre los resultados de la gestión institucional, el establecimiento de estrategias para promover cambios positivos en las conductas de los ciudadanos y fortalecer la confianza interpersonal e institucional. Esto permitirá promover la integración y participación de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a los problemas de inseguridad. En este contexto, la comunicación estará orientada, por un lado, a transparentar la información de la gestión pública, permitiéndole al ciudadano acceder a la información sobre los avances en materia de seguridad ciudadana desde las fuentes primarias de información; y, por otro lado, a fortalecer el tejido social generando confianza en las relaciones interpersonales y en las instituciones.

**OBJETIVO 6**

**FORTALECER LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN, INTELIGENCIA E INVESTIGACIÓN QUE PERMITAN PRODUCIR CONOCIMIENTO A TODO NIVEL SOBRE TODOS LOS RIESGOS, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES, QUE AFECTEN A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y PÚBLICA**

La calidad de la información es fundamental para tomar decisiones y llevar a cabo intervenciones acordes a las demandas de seguridad de la ciudadanía. Una de las principales dificultades para la toma de decisiones es la ausencia de información confiable para el análisis de la criminalidad. Por este motivo, en el Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia

Social Pacífica, los esfuerzos institucionales estarán orientados a fortalecer las capacidades de los sistemas de información, investigación e inteligencia, atendiendo a sus necesidades particulares y buscando que a partir de estos se pueda generar conocimiento oportuno sobre los fenómenos sociales de violencia e inseguridad para el diseño de políticas públicas y para guiar el accionar policial. En este sentido, se busca rediseñar y fortalecer las unidades policiales dedicadas a estas tareas, para crear las capacidades necesarias para el análisis de la información y la generación de conocimiento respecto a los fenómenos que afectan la seguridad ciudadana.

**Sistemas de Información:** El fortalecimiento y consolidación de los sistemas de información busca trabajar en la estandarización y calidad de los datos y de la estadística de las instituciones encargadas de la seguridad y justicia, para producir información confiable sobre los delitos y situaciones de violencia que permitan fundamentar la toma de decisiones en materia de seguridad. De igual manera, se busca fortalecer las capacidades del talento humano y la coordinación interinstitucional a nivel nacional y local para abordar las diversas problemáticas de inseguridad.

**Sistemas de Investigación:** El fortalecimiento y consolidación de los sistemas de investigación busca especializar y profesionalizar la investigación policial para mejorar los procesos de análisis delictual. Los sistemas de investigación deben constituirse en procesos sistemáticos de producción de datos, información y conocimiento "criminológico" orientado bajo los principios de pertinencia y oportunidad, que permitan la identificación de patrones entre los diferentes conjuntos de datos (hechos criminales, factores generadores de violencia, vulnerabilidades, entre otros). Los resultados de estos procesos permitirán orientar las estrategias de prevención y persecución del delito.

**Sistemas de Inteligencia:** El fortalecimiento y consolidación de los sistemas de inteligencia apunta a generar información oportuna para la identificación de alertas que activen la acción policial para lograr la prevención y reducción de riesgos ante amenazas, principalmente las

asociadas a la delincuencia organizada transnacional. A través del fortalecimiento de los sistemas de inteligencia se busca alcanzar las capacidades necesarias para producir la información estratégica que favorezca el despliegue de operaciones efectivas para desarticular las economías criminales y combatir todas las manifestaciones de delincuencia organizada transnacional.

## OBJETIVO 7

**IMPLEMENTAR ANTICIPACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ACCIONES PÚBLICAS PARA ENFRENTAR RIESGOS Y AMENAZAS, FUNDAMENTALMENTE LOS RELACIONADOS AL CRIMEN ORGANIZADO, LAVADO DE ACTIVOS, DELINCUENCIA TRANSNACIONAL, TERRORISMO Y CIBERCRIMINALIDAD**

El contexto actual presenta importantes desafíos en términos de seguridad ciudadana, la existencia de estructuras criminales vinculadas al tráfico de drogas, armas, y personas, y a la minería ilegal, representa una gran preocupación para el Estado y la sociedad, como se evidenció en los talleres de trabajo de diseño del Plan. A esto se suma el auge del Internet y el creciente acceso a dispositivos tecnológicos, que han incidido en la aparición de nuevas amenazas en las que se utiliza la tecnología para el desarrollo de actividades ilícitas. Entre estas amenazas se encuentran los ciberdelitos y las ciberarmas. En los primeros, se utilizan dispositivos tecnológicos como ordenadores, teléfonos inteligentes, computadoras portátiles, entre otros, para cometer delitos como el secuestro de información, estafa, acoso, consolidación de mercados ilegales, entre otros. Por otra parte, las ciberarmas son sistemas u objetos capaces de generar daño o destrucción de objetos o personas a través de la utilización de medios telemáticos o informáticos.

Nuestro país no es ajeno a estas amenazas que, la mayoría de las veces, provienen de agentes violentos no estatales. La presencia de estructuras criminales que actúan en el ciberespacio desafía la capacidad estatal y la eficiencia de sus sistemas de información y seguridad. Para responder a

estos desafíos se busca fortalecer la capacidad institucional reestructurando los sistemas de información, investigación e inteligencia hacia modelos más eficientes, fundamentados en la anticipación estratégica, para la prevención, anticipación y detección de las amenazas de crimen organizado, delincuencia transnacional y terrorismo. Además, se creará una estructura de ciberinteligencia que permita generar conocimiento sobre los ciberadversarios y sus métodos para identificar, rastrear y predecir las amenazas al ciberespacio.

A través de estos sistemas se debe responder a la necesidad de obtener, analizar y generar información-inteligencia sobre las amenazas y riesgos que puedan afectar la gobernabilidad y a sus ciudadanos, para orientar la toma de decisiones y anticiparse ante tendencias adversas. La anticipación estratégica está orientada a detectar lo que puede ocurrir a futuro mediante el uso de escenarios prospectivos, centrando los esfuerzos en aquellos aspectos que pueden afectar los intereses y metas de salvaguardar la seguridad del Estado y sus ciudadanos.

Para ello, los esfuerzos institucionales tendrán dos líneas de acción: por un lado, se enfocarán en un análisis permanente del entorno físico, para identificar los cambios que se generan en el contexto nacional y global, a nivel político, social, económico y cultural, e identificar factores que pueden impactar en la seguridad. Por otro lado, los análisis permanentes de datos<sup>85</sup> e información<sup>86</sup> de fuentes abiertas, para detectar la capacidad del adversario, su intención y sus vulnerabilidades técnicas, legales u otras. Todo esto con el objetivo de generar y proporcionar información precisa y oportuna a los tomadores de decisiones sobre los riesgos y amenazas, tanto en el entorno físico como en el ciberespacio, y sobre sus impactos en la seguridad, para establecer alternativas de acción a través de la implementación de Sistemas de Alertas Tempranas.

<sup>85</sup> Son los datos provenientes de prensa, radio, discursos u otras modalidades de información que procedan de fuentes primarias. Pueden ser una fotografía, una grabación magnetofónica, una imagen satélite comercial, o una carta personal de un individuo.

<sup>86</sup> Está compuesta de datos que pasan por un proceso que consiste en seleccionar, filtrar, contrastar y validar la información y presentarla según una metodología. Es una información genérica que normalmente tiene una amplia difusión: periódicos, libros, radio, entre otras fuentes abiertas (Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa-CISDE, S/F, p.3).

## OBJETIVO 8

**REDISEÑAR DINÁMICA Y CONTINUAMENTE EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA (QUE INVOLUCRA A TODOS LOS ACTORES), CONSIDERANDO EL BIENESTAR POLICIAL Y ORIENTADO POR ENFOQUES DIFERENCIALES, PARA EL TERRITORIO URBANO Y CON MAYOR ÉNFASIS EN EL RURAL**

La deficiencia en servicios de seguridad ciudadana genera un marcado descontento en la ciudadanía, ya que no se satisfacen sus necesidades sociales, ni se cumplen sus expectativas respecto a la gestión institucional. Entre las demandas más recurrentes por parte de la ciudadanía se encuentran, la falta de Unidades de Policía Comunitaria (UPC), la presencia de más servidores policiales en los territorios rurales, capacitación del personal policial, la asignación de bienes y materiales logísticos de acuerdo a las necesidades de los territorios, entre otros (Ilustración 9). La ausencia de estos servicios se convierte en una creciente demanda pública de las acciones del Estado y de los gobiernos locales, a través de la cual se busca llamar la atención de las autoridades para que brinden repuestas urgentes a las necesidades de seguridad que se presenta en los territorios y en el día a día.

El modelo de desconcentración de servicios debe responder a las demandas y necesidades específicas de cada territorio, considerando las características de los mismos y las particularidades de los fenómenos de violencia y criminalidad, para dar una respuesta efectiva. Si bien en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos por mejorar la prestación de servicios en el ámbito local, se ha identificado que en las zonas rurales estos aun no son suficientes para garantizar la cobertura y la calidad de servicios orientados a la prevención y control de delitos y situaciones de violencia. Estas situaciones generan una sensación de desconfianza en las instituciones y de deslegitimación de las acciones públicas, al no brindarse respuestas oportunas frente a las demandas ciudadanas.

Es por ello que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica busca rediseñar el modelo de desconcentración de servicios de seguridad considerando la retroalimentación de los ciudadanos y los gobiernos locales, para que se atiendan a las realidades del territorio y se contemple mejorar las capacidades necesarias para atender problemas específicos como el abigeato, los conflictos producto del consumo de alcohol artesanal, la violencia intrafamiliar, entre otros; y, de esta manera, asegurar la convivencia pacífica y seguridad ciudadana. La desconcentración de servicios de seguridad constituye una oportunidad para facilitar la respuesta efectiva a las demandas ciudadanas, fortalecer la acción pública a nivel local e involucrar a los gobiernos locales y a otros agentes territoriales en la gestión de la seguridad ciudadana en ámbito local.

Para el rediseño del modelo de desconcentración será necesario trabajar coordinadamente en el fortalecimiento de las capacidades de seguridad ciudadana de los gobiernos locales y la articulación eficaz con los servicios de justicia, para lograr una debida sinergia de las estrategias y políticas locales con las políticas nacionales. Esto permitirá, además, mejorar los procesos de planificación y realizar una asignación presupuestaria más eficiente.

### OBJETIVO 9

**DISEÑAR UN SISTEMA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN TODAS SUS MANIFESTACIONES, DEFINIENDO ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS, PARA ALCANZAR LA PAZ SOCIAL**

En la sociedad ecuatoriana, la conflictividad social se ha constituido un fenómeno de gran importancia, no solo por los episodios de contienda política que han llevado a un escenario de desestabilización política, social o económica, sino también, por la presencia reiterativa de conductas que atentan contra el orden social y alteran la paz y la seguridad ciudadana (Ilustración 9). Aspectos como el incremento de los niveles de violencia interpersonal (de género o intrafamiliar),

la creciente percepción de inseguridad producto de los procesos de migración masiva, el deterioro del tejido social, la presencia de situaciones relacionadas con la vulneración de derechos y los conflictos por la explotación de recursos naturales, son evidencia de las tensiones que existen en las relaciones sociales en los territorios. La ciudadanía demanda más atención por parte de las autoridades a este tipo de problemas sociales, para evitar que desborden y puedan convertirse en situaciones críticas de desestabilización política y social que afecten la gobernabilidad.

La conflictividad se da en las relaciones sociales y se hace visible en los espacios de lucha social, a través de los cuales se producen reclamos y litigios que buscan promover transformaciones a largo plazo; se da en las relaciones de desigualdad y en las relaciones de poder percibidas como injustas. Por otro lado, desde el ámbito de la criminología, la conflictividad se analiza desde las tensiones o conflictos que se generan en las relaciones interpersonales y que pueden decantar en situaciones de criminalidad y violencia. Sin embargo, independientemente del ámbito desde el cual es analizada, la conflictividad social representa un alto riesgo para los territorios, ya que constituye una alteración del orden social que puede llegar a afectar la convivencia pacífica entre los miembros de una comunidad.

Es por ello que desde el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica se propone crear un sistema que permita atender y prevenir la conflictividad social. Por medio de este sistema se fortalecerán las capacidades de las instituciones locales y nacionales para la prevención, gestión y resolución pacífica de conflictos sociales, y se adoptarán mecanismos y acciones de coordinación interinstitucional. El sistema de atención y prevención de conflictos sociales se enmarcará en el respeto de los derechos humanos y se enfocará en la recopilación sistemática de información de manera oportuna, para alertar y anticiparse a la ocurrencia de estos eventos y orientar a las autoridades en la toma de decisiones. Las estrategias que se implementen buscarán establecer herramientas, como la conciliación, mediación o diálogo entre los actores involucrados, para evitar el



escalamiento de los conflictos, evitar la pérdida de vidas humanas y salvaguardar los costos políticos y sociales que puedan afectar la estabilidad del país.

#### **7.2.4 Problemáticas identificadas a ser resueltas a través del PSCCP 2019-2030.**

Representadas por las variables estratégicas del Plan, las cuales han sido identificadas entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía.

#### **7.2.5 Escenario de buen desempeño de las variables**

Muestra el estado de situación de las variables correspondiente al Escenario Apuesta al 2030. Este estado es producto de la implementación de las políticas y acciones estratégicas que se definen en el PSCCP 2019-2030.

#### **7.2.6 Transversalización de enfoques: interculturalidad, género, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana.**

Dando cumplimiento a la Constitución del Ecuador de 2008, el PSCCP 2019-2030 contiene un análisis coherente de la realidad ecuatoriana que ofrece una visión plural de los posibles escenarios sociales, culturales, normativos y políticos, y que incorporan los enfoques de plurinacionalidad, la diversidad de género, diferencias etarias, discapacidades y movilidad humana.

En este contexto, el Plan, como Política Pública, ofrece un puente entre la comprensión conceptual e histórica de estos enfoques y su posible aplicabilidad en torno a los objetivos estratégicos que el Plan procura alcanzar. Estas posibilidades de aplicación se describen como acciones específicas o como sugerencias en torno a la incorporación de mecanismos e instrumentos específicos.

#### **7.2.7 Sinergias con el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida**

El PSCCP se encuentra alineado con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021, con el fin de aportar al cumplimiento integral del mismo, fortaleciendo la institucionalidad en Democracia.

#### **7.2.8 Sinergias con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas**

El PSCCP reconoce los compromisos del Estado ecuatoriano con los acuerdos internacionales vinculados a propósitos mancomunados a favor del desarrollo de la humanidad en justicia y equidad.

#### **7.2.9 Acciones Especializadas**

Hace referencia a los lineamientos inmediatos para la construcción de planes, programas o proyectos específicos de la gestión pública, dirigidos a cumplir efectivamente con lo que propone cada uno de los objetivos estratégicos del PSCCP.

#### **7.2.10 Indicadores de seguimiento y evaluación del objetivo.**

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica define indicadores para monitorear y evaluar el cumplimiento de cada uno de los nueve objetivos. En este contexto, se debe establecer una hoja de ruta con la red institucional de apoyo para la elaboración de las fichas metodológicas de cada indicador de resultado o impacto y el establecimiento de sus metas, teniendo en cuenta que para algunos indicadores se hace necesario construir su línea base, dado que algunas instituciones, en un principio, no estaban involucradas directamente en la seguridad ciudadana.

#### **7.2.11 Red Institucional de Apoyo**

Como se ha podido apreciar a lo largo de todos los componentes del PSCCP, la multicausalidad de la violencia no podrá ser enfrentada sin la decisión mancomunada de

todas las instituciones estatales que abordan, con políticas públicas sectoriales, sus diferentes causas, muchas de ellas, de carácter estructural. Es por ello que el PSCCP busca integrar una red entre las diversas instituciones del Estado involucradas en la consecución paulatina de un país en convivencia social pacífica.

Dentro de la implementación, se espera la participación y compromiso de las instituciones del Estado, del sector privado, la academia y la sociedad, incluyendo los decisores de política pública a nivel nacional y local, de tal forma que los indicadores propuestos en el Plan sean incorporados a los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de cada institución, o gobierno local para asegurar que al 2030, por medio de los objetivos planteados, se alcance el Escenario Apuesta.

Cada uno de los componentes mencionados en esta sección se presenta en el formato de **Matrices de Política Pública**, una herramienta útil para orientar los diversos instrumentos de planificación estatal hacia el paradigma de la Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, buscando así facilitar el inicio los esfuerzos de fortalecimiento interinstitucional que promuevan el alcance de una cultura de paz y convivencia social pacífica.



**FISCALIA**



## CAPITULO IV

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL ESCENARIO APUESTA DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL PACÍFICA

Durante el desarrollo del método MEYEP, se identificaron treinta y cuatro variables estratégicas que permiten definir las acciones de la política pública de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica para los próximos años; sin embargo, a pesar de contar con un alto nivel de información cuantitativa para representar a las variables, existen limitaciones para desagregar la misma por los diferentes tipos de categorías y, en pocos casos, es posible desagregarla por territorios. Se incluye, además, en esta problemática, la necesidad de incorporar algunas dimensiones en base a los enfoques presentados en la formulación del presente plan. Por otra parte, también es necesario incorporar capacidades para construir conocimiento cualitativo, especialmente desde un enfoque de la prevención del delito y la violencia, que permita dar contexto y plantear hipótesis informadas en el proceso de investigación.

La evaluación del Objetivo General del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, Escenario Apuesta al cual se propone llegar en el 2030, busca cambiar el estado actual, identificando dos hitos intermedios de monitoreo; en otras palabras, dos escenarios que superan claramente la situación actual y se acercan, gradualmente y con algunas diferencias en los niveles de las diversas variables, al estado propuesto.

### 8.1 Escenarios intermedios

Como parte de la construcción del presente plan, se incorpora el proceso de evaluación cuatrienal, a través de la propuesta del cumplimiento de dos escenarios: uno en el 2022 y otro en el 2026.



### 8.1.1 Escenario 1 a 2022: Capacidades del Estado para la Seguridad Ciudadana.

*Se ha avanzado en la prevención y control de delitos y violencia en contra de las personas, especialmente mujeres, niños, niñas y adolescentes, a quienes se ha ofrecido, desde el Estado, programas e intervenciones efectivas y un servicio de asistencia de calidad, construidos desde un sistema de gobernanza que ha logrado, especialmente en las zonas de influencia de los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, la participación de la ciudadanía en las acciones de prevención de la seguridad ciudadana, a través de la identificación y gestión oportuna de factores de riesgo y la paulatina incorporación del pluralismo jurídico.*

*Esto, especialmente frente al fenómeno socioeconómico de las drogas, con una respuesta efectiva de todas las instituciones para neutralizar los factores de riesgo, especialmente aquellos asociados al consumo de alcohol y el porte de armas blancas en espacios públicos y privados de uso público. Estas acciones estuvieron acompañadas, desde un principio, por una estrategia comunicacional para la seguridad y una política clara de rehabilitación y reinserción social. Adicionalmente, se encuentra fortalecida la inteligencia estratégica e investigación de la delincuencia organizada nacional y transnacional, el terrorismo y la corrupción, con un conocimiento de los impactos de los cambios políticos, económicos y de diferentes tipos de conflictividad social, tanto de origen nacional como regional. La gestión de la conflictividad se ha convertido en uno de los ejes motrices de las estrategias de prevención.*

### 8.1.2 Escenario 2 a 2026 Capital Social para la Seguridad Ciudadana.

*El sistema educativo se ha convertido en un componente fundamental para la gestión de la seguridad ciudadana y la construcción de una cultura de paz, al promover en la ciudadanía el repudio a toda forma de violencia, que se ve reflejado en el fortalecimiento de la cultura de denuncia de delitos que se ha visto favorecida, además, con la aplicación de los enfoques de DDHH por parte de los funcionarios públicos que brindan servicios y con un sistema de justicia que ha conseguido disminuir la impunidad. Esto ha aumentado significativamente la confianza y credibilidad de la sociedad y sus organizaciones hacia la política pública de seguridad ciudadana. Por otra parte, las instituciones de seguridad ciudadana cuentan con sistemas de información, investigación e inteligencia consolidados, que permiten un conocimiento del entorno en relación con la cibercriminalidad, delitos ambientales y mercados ilícitos, especialmente aquellos relacionados con la producción y comercialización de armas letales, no letales, municiones, explosivos, y pirotecnia, especialmente en pasos fronterizos, puertos, aeropuertos.*

*A lo dicho se suma una adecuada gestión del registro e información de las personas que se encuentran en condición de movilidad humana, después de haber actualizado el marco normativo de esta temática relacionado directa e indirectamente con la seguridad ciudadana. Finalmente, se ha alcanzado las capacidades operativas óptimas de la Policía Nacional y entidades vinculadas a la seguridad ciudadana para la prevención del delito, la violencia y la protección de los recursos estratégicos.*

## 8.2 Construcción de Rutas Estratégicas

Las acciones que se realicen sobre cada variable, y que se reflejan en la evolución de los indicadores<sup>87</sup> del Plan, serán el trazo empleado para monitorear los logros alcanzados hasta llegar a cumplir con los escenarios intermedios y el escenario apuesta, teniendo en cuenta que, en todo plan, sea estratégico u operativo, se necesita conocer de manera oportuna los resultados que se van obteniendo sobre las acciones ejecutadas.

La tarea mencionada implica el desarrollo de todas las posibles rutas estratégicas<sup>88</sup> de las variables propuestas en torno al Objetivo General del Plan (Escenario Apuesta), para que, en una decisión de alto nivel, se seleccione de manera informada, la ruta que lleve a su cumplimiento, en función de las capacidades operativas y recursos presupuestarios. En esta etapa es importante considerar la influencia de la visión de los diferentes gobiernos del Estado Ecuatoriano que vendrán, pues, en el caso del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, su horizonte de tiempo cubriría la gestión de cuatro gobiernos.

En este contexto, a medida que se vaya socializando a nivel nacional el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, se procederá a la construcción de un Plan de Seguimiento y Evaluación de la ruta estratégica seleccionada, instrumento que proveerá informes con análisis oportunos respecto a los avances o dificultades del cumplimiento o ejecución del Plan. En este marco, la ruta estratégica será contrastada con mapas de riesgos y oportunidades, para observar las causas más importantes de su estado actual, sobre las cuales se van a enfocar, según el nivel

<sup>87</sup> En el marco del diseño de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Anticipación Estratégica, el Método MEYEP contempla indicadores de medición que, en el caso del presente instrumento de planificación, corresponden a aquellos establecidos para el PSCCP y que se describen en las matrices de política pública.

<sup>88</sup> La construcción de las rutas estratégicas es un mecanismo que hará factible un proceso de control, seguimiento, evaluación y anticipación de las metas para cada uno de los objetivos propuestos en el Plan, que permiten llegar al Escenario Apuesta. Las diversas rutas estratégicas elaboradas son comparadas en términos de calidad, respecto de los mapas de riesgos y oportunidades, las raíces del problema y toda la inteligencia estratégica obtenida en el desarrollo del Método MEYEP.

de prioridad, las acciones de contingencia o fortalecimiento.

La ruta estratégica seleccionada estará dividida en tramos según los escenarios intermedios, y cada tramo es un conjunto coherente de acciones y resultados perfectamente seleccionados, que permiten llegar al cumplimiento de una meta con orientación al cumplimiento del objetivo estratégico, camino al Escenario Apuesta.

Conforme a lo ya descrito, la Ruta Estratégica es el conjunto total de acciones y resultados previstos, susceptibles de ser evaluados. Se comienza a seleccionar un número relativamente pequeño de acciones, teniendo en cuenta el siguiente procedimiento:

- Se concentra en “mover” hacia el Escenario Apuesta a las variables de cada tramo estructurado.
- Se analizará el “camino crítico”, es decir, que las acciones sean ordenadas en secuencia lógica, ya que muchas veces una acción solo podrá comenzar cuando una u otras acciones se hayan realizado, o por lo menos estén avanzadas.
- El conjunto de acciones integradas en un tramo permitirá, al finalizar su ejecución, que se obtenga un resultado (un objetivo) perfectamente evaluable y reconocible.
- Se prestará atención a aquellas acciones que fueron evaluadas como muy importantes, y sobre las que se dispone de mucha factibilidad, como eje motor de los tramos.
- Cada acción será “medida” o evaluada en términos de cuánto (qué cantidad o magnitud) “mueve” a su variable asociada hacia el estado que esta misma debe adquirir en los escenarios intermedios o en el Escenario Apuesta.

- En lo principal, al terminar de elaborar la ruta estratégica, debe revisarse que todas las variables alcancen el valor y estado deseado y correspondiente al escenario respectivo.

De esta manera, tanto la ruta estratégica como su contenido (tramos, acciones y resultados de cada tramo) son elementos que contribuyen al seguimiento y evaluación.

La síntesis de esta parte del proceso se muestra en la Tabla 12:

**Tabla 12. Síntesis del proceso de seguimiento.**

TAREA	OBJETIVO
Elaborar las diversas rutas estratégicas posibles para avanzar hacia los escenarios.	Obtener distintos cursos de acción u opciones para lograr el objetivo (configurar los escenarios intermedios o el Escenario Apuesta).
Evaluar y comparar las rutas estratégicas elaboradas	Poder seleccionar la ruta estratégica que guiará el proceso de planificación
Seleccionar una ruta estratégica	Definir la guía general de planificación

**Elaborado por:** Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Ministerio del Interior.  
**Fuente:** Dirección de Estudios de la Seguridad – Ministerio del Interior

En cuanto a las acciones y resultados a ser desarrolladas durante la implementación del plan - es decir para los tramos intermedios (ESCENARIO 2022 y 2026), que guían la ruta estratégica hacia el escenario apuesta - deberán considerarse todos los aspectos relacionados con cada acción estratégica planificada.

Los "Tramos de Evaluación", desde la metodología prospectiva, se realizarán en periodos de 4 años, considerando que, de acuerdo al horizonte temporal planteado dentro del Plan, éstos permiten tomar medidas correctivas oportunas entre el lapso de generación de estrategias hasta la implementación de las mismas a nivel territorial, con la finalidad de alcanzar el Escenario Apuesta.

Sin embargo, el proceso de evaluación debe ser continuo y permanente, de tal manera que permita introducir cambios y modificaciones si los resultados buscados no se están obteniendo.

## SIGLAS

ANII	Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
CAI	Centro de Adolescentes Infractores.
CDC	Centro de Detención de Contraventores.
CDP	Centro de Detención Provisional.
CISDE	Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa.
CITES	Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades.
CONSEP	Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.
CRS	Centros de Rehabilitación Social.
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil.
DEVIF	Departamento de Violencia Intrafamiliar.
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes.
DINASED	Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros.
DMG	Distrito Metropolitano de Guayaquil.
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito.
DNA	Dirección Nacional de Antinarcóticos.
DNPJ	Dirección Nacional de Policía Judicial.
FENASED	Federación Nacional de Sordos del Ecuador.
FENCE	Federación Nacional de Ciegos del Ecuador.
FENEDIF	Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física.
FENODIS	Federación Nacional de ONG para la Atención de las Discapacidades.
FEPAPDEM	Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down.
IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexual.
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social.
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad.
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
NNA	Niños, niñas y adolescentes.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
PCIC	Programa de Capacitación Integral Continua.
PNSI	Plan Nacional de Seguridad Integral.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPL	Persona Privada de la Libertad.
PSCCP	Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica.
RUV	Registro Único de Violencia.
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
SETED	Secretaría Técnica de Drogas.
SETEDIS	Secretaría Técnica de Discapacidades.
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
STPTV	Secretaría Técnica del Plan Nacional Toda una Vida.
UIDEH	Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarburiíferos.
UNASE	Unidad Antisecuestro y Extorsión.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNODC	United Nations Office on Drug and Crime.
UPC	Unidad de Policía Comunitaria.
UPMA	Unidad de Protección del Medio Ambiente.
UVC	Unidad de Vigilancia Comunitaria.

## BIBIOGRAFÍA

- Acuerdo Defensorial (2009).** Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias. Realizado el 18 de septiembre de 2009. Recuperado de [http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/filebase/documentos\\_internos/FIO.INT.0046-2009.pdf](http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/filebase/documentos_internos/FIO.INT.0046-2009.pdf)
- Alkire, S. (2003).** A Conceptual Framework for Human Security. Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper N° 2.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (1998).** Constitución Política de la República del Ecuador (Const.). Registro Oficial N° 1 de 11 de Agosto de 1998. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008).** Constitución de la República del Ecuador (Const.). Registro Oficial N° 449 de 20 de Octubre de 2008. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009).** Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento N° 35 de 28 de septiembre de 2009. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010).** Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento N° 303 de 19 de octubre de 2010. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010).** Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Decreto N° 486, Registro Oficial Suplemento N° 290 de 30 de septiembre de 2010. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011).** Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Registro Oficial N° 417 de 31 de Marzo de 2011. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2012).** Ley Orgánica de Discapacidades. Registro Oficial N° 796 de 25 de septiembre de 2012. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014).** Código Orgánico Integral Penal (COIP). Registro Oficial Suplemento N° 180 de 10 de febrero de 2014. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017).** Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial 938 de 06 de febrero de 2017. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018).** Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento N° 175 de 05 de febrero de 2018. Quito, Ecuador.
- Almeda, E. y Ballesteros, A. (2015a).** Protocolo de Atención a Mujeres Privadas de Libertad, Nacionales y Extranjera en Ecuador. Defensoría Pública del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Almeda, E. y Ballesteros, A. (2015b).** Políticas de Igualdad en las Cárceres del Siglo XXI. Avances, Retrocesos y Retos en la Práctica del Encarcelamiento Femenino. Praxis Sociológica, N° 19: 161-186.
- Balbi, E. (2010).** Método MEYEP de Prospectiva Estratégica. Manual Básico del Método Oficial de Prospectiva Estratégica de la Red EyE (Escenarios y Estrategia) en América Latina. Buenos Aires, Argentina.



- Banco Interamericano de Desarrollo. (BID) (2018).** Curso: Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia. Módulo gobernanza y gestión. Dictado por E. Pazinato. Banco Interamericano de Desarrollo. New York Ave NW, Washington.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (2013).** Políticas de Discapacidad en Ecuador. Quito, Ecuador.
- Basso, C., Pérez, G. y Vierter, C. (2005).** Estado Actual del Marco Legal Argentino para la Caza, Producción y Comercialización del Lagarto Overo (*Tupinambis spp.*). In *Vet*, Vol. 7(1): 147-162. Buenos Aires, Argentina.
- Bemgoetxea, E. (2012).** Profesional de Referencia y Gestión de Casos desde la Experiencia del Proyecto Etxean-Ondo. Visión de los Servicios Sociales. Fundación Pílares. Recuperado de [http://www.fundacionpilares.org/docs/encuentro\\_MA\\_Eguren.pdf](http://www.fundacionpilares.org/docs/encuentro_MA_Eguren.pdf).
- Benavides, G. y Rodas, S. (2009).** Protocolo de Asistencia Integral a Personas en Movilidad. Inédito. Quito, Ecuador.
- Bigo, D. (2008).** Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11. *Routledge Studies in Liberty and Security*. En D. Bigo y A. Tsoukala (eds.), Primera edición. Londres, Inglaterra.
- Bigo, D. (2017).** International Flows, Political Order and Social Change: (In) Security, by-Product of the Will of Order over Change. *Global Crime* 18(3): 303-321. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/17440572.2017.1350428>.
- Bourdieu, P. (1998).** *La Domination Masculine*. Édition de Seuil, Collection Liber. Paris, France.
- Camacho, G. (2014).** La violencia de Género contra las Mujeres en el Ecuador: Análisis de los Resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Consejo Nacional para la igualdad de Género. Quito, Ecuador.
- Campaña, F. (2004).** Análisis del Código de la Niñez y la Adolescencia del Ecuador. Recuperado de [https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2006/01/20\\_analisis\\_del\\_codigo.pdf](https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2006/01/20_analisis_del_codigo.pdf).
- Campos, A. (2010).** Violencia Social. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa. (CISDE) (s.f.)** Obtención de Información en el Ciberespacio. Recuperado de <https://cisde.es/>.
- Carcedo, A. y Laclé, C. (2011). Femicidio en Ecuador. Colección Derechos de la Mujer Investigaciones. Quito, Ecuador.
- Carey, D. y Torres, G. (2010).** Precursors to Femicide: Guatemalan Women in a Vortex of Violence. *Latin American Research Review* 45(3): 142-164. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/pdf/40926273.pdf?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/pdf/40926273.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Carrión, F. (s.f.).** La Violencia en Ecuador. Foro en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Quito, Ecuador.
- Casper, M. y Moore, L. (2009).** *Missing Bodies: The Politics of Visibility*. New York University Press. New York.
- Castillo, N. (2006).** El Maltrato Infantil. En *psicopedagogia.com* Recuperado de <https://www.psicopedagogia.com/maltrato-infantil>.
- Castillo, T. y Reguant, M. (2017).** Percepciones sobre la Migración Venezolana: Causas, España como destino, Expectativas de Retorno. *Revista Migraciones* N° 41. Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/viewFile/7898/7683>.
- Castro, D. (2015).** Diagnóstico y Diseño de un Programa de Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, Local, Interagencial, Participativo, Integral, con Estrategias de Visibilización, Inclusión y Respeto de los Derechos Humanos. Ministerio del Interior. Quito, Ecuador.
- Censo Social Penitenciario. (2008).** Censo Social Penitenciario-Informe General de Resultados. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), Unidad de Defensoría Pública Penal. Quito, Ecuador.
- Coba, L. (2015).** Sitiadas. La criminalización de las pobres en Ecuador durante el neoliberalismo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. Quito, Ecuador.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) (2018).** Recuperar la Confianza de los Ciudadanos en las Instituciones Públicas es Fundamental para Retomar una Senda de Crecimiento Inclusivo y de Mayor Bienestar para Todos en América Latina y el Caribe. Comunicado de Prensa CEPAL, Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/recuperar-la-confianza-ciudadanos-instituciones-publicas-es-fundamental-retomar-senda>.
- Congreso Nacional. (1997).** Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. Registro Oficial N° 32 de 27 de marzo de 1997. Quito, Ecuador.
- Congreso Nacional. (2003).** Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 2002-100. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional de Igualdad de Género. (CNIG) (2014).** Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género, 2014-2017. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional de Igualdad de Género. (CNIG) (2017).** Una Aproximación a la Situación de los Derechos Humanos de las personas Trans en el Ecuador. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2004).** Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2004-2014. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Secretaría Técnica del Frente Social. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2007).** Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 Juntos por la equidad desde el principio de la vida. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Empleo, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, y cuatro delegados de la sociedad civil. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (CONADIS) (2013).** Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, 2013-2017. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (CONADIS) (2014).** Balance y perspectivas de los derechos humanos de las personas lgbti- en el Ecuador a partir de la despenalización de la homosexualidad. Quito: Ecuador.

- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (CONADIS) (2017).** Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades, 2017-2021. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (CONADIS) (2018a).** Causas de la Discapacidad. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (CONADIS) (2018b).** Personas con discapacidad registradas. Quito, Ecuador. Recuperado de <https://www.consejodediscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads2018/08/persona.html>.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (CNII) (2014).** Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2013-2017. (ANII). Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA). Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (CNII) (2018).** Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Juntos por un Camino de Igualdad 2017-2021. (ANII). Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA). Quito, Ecuador.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. (CITES) (1973).** Firmada en Washington el 03 de marzo de 1973.
- Corporación de Estudios DECIDE. (2010).** Estudio para la Transversalización del Enfoque de Género. Informe Diagnóstico. Ministerio de Gobierno y Policía (Primera Fase). Quito, Ecuador.
- Corporación Latinobarómetro. (2018)** Informe Latinobarómetro 2018. Santiago de Chile. Recuperado de: [www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH) (2012).** Caso Karen Atala Riffo e hijas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239.
- De la Corte, L. y Giménez, A. (2010).** Crimen Organizado, Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Departamento de Análisis de la información del delito. (DAID) (2017).** Instructivo de conceptualización de variables de la operación estadística muertes por causas externas. Policía Nacional del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Diario El Telégrafo. (2017a).** Informe revela que el 80% de víctimas no denuncia los delitos. Sección Justicia publicado el 10 de septiembre 2017. Recuperado de: <https://alsur.eltelgrafo.com.ec/noticias/judicial/12/informe-revela-que-el-80-de-victimas-no-denuncia-los-delitos>.
- Diario El Telégrafo. (2017b).** El Exceso de Internos en las Cárceles llega hasta el 356%. Sección Justicia publicado el 27 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/judicial/12/el-exceso-de-internos-en-las-carceles-llega-hasta-el-356>.
- Diario El Telégrafo. (2017c).** La Justicia dio un giro a favor de la gente. Sección Seguridad y Justicia publicado el 20 de mayo de 2017. Recuperado de <https://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/703/49/la-justicia-en-ecuador-dio-un-giro-a-favor-de-la-gente>.
- Diario El Telégrafo. (2018).** Ecuador, ante el desafío de rehabilitar a los jóvenes delincuentes Sección Justicia publicado el 03 de septiembre 2018. Recuperado de: <https://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/judicial/12/rehabilitacion-jovenes-delincuentes-ecuador>.
- Díaz, E. y Antúnez, A. (2017).** El Derecho Alternativo en el Pluralismo Jurídico Ecuatoriano. En Revista Lex N° 20, Año XV – II/ISSN 2313-1861: 15-43.
- Dibeh, G., Fakih, A. y Marrouch, W. (2018).** Labor Market and Institutional Drivers of Youth Irregular Migration: Evidence from the MENA Region. Global Labor Organization (GLO) Discussion Paper, No. 261. Maastricht, Holanda.
- Domenech, E. (2010).** La Nouvelle Politique Migratoire en Argentine: les Paradoxes du programme 'Patria Grande'. En Problèmes d'Amérique Latine, dossier: Politiques Migratoires en Amérique Latine N°75: 37-59. París, Francia.
- Drug Enforcement Administration. (DEA) (2017).** National Drug Threat Assessment. U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, DEA-DCT-DIR-040-17.
- Entrevista Encuentro Cultura Viva Comunitaria (2017).** Ibarra, Ecuador.
- Entrevista a Carrillo. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Santo Domingo de los Tsáchilas el 12 de abril de 2018.
- Entrevista a Flores, L. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Babahoyo el 21 de marzo de 2018.
- Entrevista a Gaibor, L. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Babahoyo el 21 de marzo de 2018.
- Entrevista a García, B y Pontón, D. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Quito el 23 de marzo de 2018.
- Entrevista a Méndez. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Tena el 06 de marzo de 2018.
- Entrevista a Moreano, H. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Quito el 23 de marzo de 2018.
- Entrevista a Rengifo, A. (2018).** Taller de Variables Estratégicas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Expertos. Realizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, en Cuenca el 09 de marzo de 2018.
- Facio, A. (2005).** Feminismo, Género y Patriarcado. Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires 3(6): 259-294.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (UNICEF) (2016).** Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad Ecuador 2016. Observatorio Social del Ecuador. Quito, Ecuador.

- Foro Europa Ciudadana. (2013).** Foro Europa Ciudadana Blog. Recuperado de <https://www.europaciudadana.org/tag/contrabando/>.
- France24. (2018).** 70.000 Venezolanos Llegan Cada Mes a Ecuador. Portal France24 publicado el 19 de marzo de 2018. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20180319-70000-venezolanos-llegan-cada-mes-ecuador>.
- Fundación Paz Ciudadana. (s.f.)** Riesgo de Reincidencia Delictual de la Población con Libertad Vigilada. Fundación Paz Ciudadana y Gendarmería de Chile. Recuperado de: <https://docplayer.es/78271028-Riesgo-de-reincidencia-delictual-de-la-poblacion-con-libertad-vigilada.html>.
- García, F. (2002).** Formas Indígenas de Administrar Justicia. Estudios de Caso de la Nacionalidad Quichua Ecuatoriana. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. Quito, Ecuador.
- Garita, A. (2013).** La regulación del Delito de Femicidio/Feminicidio en América Latina y El Caribe. Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra las mujeres UNETE. Panamá, Panamá.
- Global Financial Integrity. (2017).** Illicit Financial Flows to and from Developing Countries 2005-2014. Global Financial Integrity.
- Guerrero, A. (1990).** Cultural Violence. *Journal of Peace Research* 27 (3): 291- 305.
- Guerrero, A. (1991).** La Semántica de la Dominación: el Concertaje de Indios. LIBRIMUNDI. Quito, Ecuador.
- InSight Crime. (2019).** Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018. Recuperado en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INEC) (2010).** Censo de Población y Vivienda. Recuperada de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/centro-de-poblacion-y-vivienda/>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INEC) (2010).** Análisis de estadísticas sociodemográficas. Recuperado de: [http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com\\_content&view=article&id=177](http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=177)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INEC) (2011a).** Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género. Recuperado de <http://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/94>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INEC) (2011b).** Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad (INVIPI). Resultados de los Indicadores INVIPI 2011. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-victimizacion-y-percepcion-de-inseguridad-2011/>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INEC) (2013).** Estudio de Caso sobre Condiciones de Vida, Inclusión Social y Cumplimiento de Derechos Humanos de la Población LGBTI en el Ecuador. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INEC) (2017).** Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Recuperada de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2017/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC) (2018).** Cifras oficiales de Femicidios. Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC) (2019).** Cifras oficiales de Femicidios. Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia.
- Intebi, I. (2013).** Proteger, Reparar, Penalizar: Evaluación de las Sospechas de Abuso Sexual Infantil. Grancia. Buenos Aires, Argentina.
- Jewkes, R., Sen, P. y García-Moreno, C. (2002).** Sexual Violence. En E.G. Krug et al. (Eds.) *World Report on Violence and Health*, Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra, Suiza.
- Kaldor, M. (2001).** Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global. Barcelona: Tusquest. Versión Original: *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity 1999, página 242.
- Kaufmann, D. (2000).** Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica. *Revista Perspectivas*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Vol. 3(2): 367-387.
- Kelly, L. (1987).** The Continuum of Sexual Violence. En *Women, violence and sexual control*. Jalna Holmes y Mary Maynard (eds). Londres: MacMillan.
- Kymlica, W. (2007).** Las Odiseas Multiculturales. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Landaburo, L. (2016).** Crimen Organizado y Economía Illegal. Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual". *Urvio* N° 18: 125-136.
- Lazreg, M. (1990).** Feminism and Difference: The Perils of Writing as a Woman in Algeria. En *Conflicts in Feminism*. Marianne Hirsch y Evelyn Fox (eds.): 326-348. Nueva York: Routledge.
- MacKenzie, M. (2010).** De-Securitizing Sex: War Rape and the Radicalization of Development in Sierra Leone. *International Feminist Journal of Politics*, Volume 12(2).
- Marlín, L. (2011).** Reseña de Etnografías de la Infancia y de la Adolescencia. Jociles, M. I. Franzé, A., Poveda, D. (Eds.). *Revista de Antropología Social*, Vol. 20: 412-416. Universidad Complutense de Madrid Madrid, España.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2012).** Ecuador: Hacia una Seguridad con Enfoque Integral de Buen Vivir. Programa Andino de Derechos Humanos.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014).** Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Educación (2015).** Contexto: Análisis de Indicadores Socioeducativos. Recuperado de [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Publicaciones/PUB\\_ContextoVol1\\_may2015.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Publicaciones/PUB_ContextoVol1_may2015.pdf)
- Ministerio de Educación (2018).** Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz. Ministerio de Educación. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (MIES) (2012a).** Agenda de Igualdad para Adultos Mayores 2012-2013. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (MIES) (2012b).** Agenda de Igualdad para la Juventud 2012-2013. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (MIES) (2012c).** Agenda para la Igualdad de niñas, niños y adolescentes 2012-2013. Quito, Ecuador.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). (2014).** Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017 (ANIMHU). Quito, Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). (2017).** Agenda de Política Exterior 2017-2021. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Interior. (2006).** Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación Sexual Laboral y Otros Modos de Explotación de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, Pornografía Infantil, Corrupción de Menores. Ministerio del Interior, Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, Decreto 1823. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Interior. (2015).** Acuerdo Ministerial 5040-A. Registro Oficial 453 de 06 de Marzo de 2015.
- Ministerio del Interior. (2018a).** Fase de Desarrollo Metodológico del Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Evaluación y Estudios, Dirección de Estudios de la Seguridad, Documento de Trabajo, Versión 12.
- Ministerio del Interior. (2018b).** Protocolo de Atención Policial en Casos Relacionados a Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar. Policía Nacional del Ecuador, Protocolos de Policía Comunitaria. Recuperado de <https://www.policiaecuador.gob.ec/protocolos-polco/>.
- Montellano, V. (2014).** El Espejo de la Mirada Encarnada: Fotógrafos con Ceguera y Baja Visión en Quito. Coautoría con Carrera, Lenin. En Alex Schleker (editor). Tras cámara: la imagen pensada por fotógrafos Prácticas teóricas desde el lugar de creación artística. Quito, Ecuador.
- Morales, J. (2009).** Un Nuevo Esquema Legal para las Drogas. En Juan Pablo Morales y Jorge Vicente Paladines (editores). Entre el control social y los Derechos Humanos: los retos de la política y la legislación de drogas, Vol. 9 (Libro Homenaje al profesor Juan Bustos Ramírez), serie neoconstitucionalismo y sociedad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Quito.
- Naciones Unidas. (NU) (1945).** Carta de las Naciones Unidas. Firmada en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio 1945 entrada en vigor: 24 de octubre de 1945, de conformidad con el artículo 110. Recuperado de: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2004a).** Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).New York.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2004b).** Informe Mundial sobre Drogas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Vol. 1 Análisis. Viena: Austria.
- Naciones Unidas. (2006).** Estudio a Fondo sobre Todas las Formas de Violencia contra la Mujer. Informe del Secretario General. Recuperado de: [http://www.ungei.org/N0641977\\_sp.pdf](http://www.ungei.org/N0641977_sp.pdf).
- Naciones Unidas. (ONU MUJERES) (2011).** Informe Anual 2011-2012. Organización de Naciones Unidas, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2013a).** Informe de Homicidios Intencionales. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena: Austria.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2013b).** Comprehensive Study on Cybercrime. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Viena.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2015a).** Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). versión 1.0. Viena: Austria.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2015b).** Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Viena: Austria.
- Naciones Unidas. (NU) (2016a).** Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una Oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2016b).** Global Report on Trafficking in Persons. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). United Nations publication, Sales No. E.16.IV.6. Viena/New York.
- Naciones Unidas. (UNODC) (2016c).** Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Taking Action Where We Can Stop Cybercrime. (United Nations post), Recuperado de [https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/2018\\_04\\_24\\_oped-on-cybercrime.html](https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/2018_04_24_oped-on-cybercrime.html).
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2017).** Tasa Regional de Femicidios/Feminicidios América Latina, el Caribe y España. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>.
- Organización de los Estados Americanos. (1996).** Convención Interamericana Contra la Corrupción. Suscrito en Caracas, Venezuela. 26 de Marzo 1996.
- Organización de los Estados Americanos. (2003).** Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre la Seguridad en las Américas. México. 27-28 Octubre, 2003.
- Organización de los Estados Americanos. (2005).** Convención Interamericana contra la Corrupción. Registro Oficial Suplemento N° 153 de 25 de noviembre de 2005, Caracas.
- Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.).** Los Términos Clave de Migración. Recuperado de <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion#Migraci%C3%B3n-forzosa>.
- Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud. (OMS) (OPS) (2002).** Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Organización Mundial de la Salud en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud. Resumen. Washington.
- Organización Mundial de la Salud. (OMS) (2010).** Violencia Sexual en Latinoamérica y el Caribe: Análisis de Datos Secundarios. Organización Mundial de la Salud, Sexual Violence Research Initiative.
- Pacheco de Oliveira filho, J. (1998).** O Nosso Governo, Editora Zero. Río de Janeiro-Brasil.
- Pacheco de Oliveira filho, J. (2011).** Hacia una Antropología del Indigenismo. Contra Capa. Río de Janeiro-Brasil.



- Pearce, D. (1978).** The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare. *The Urban & Social Change Review*, 11(1).
- Plan Nacional de Seguridad Integral. (PNSI) (2011).** Seguridad Integral: Plan y Agendas, Quito, Ecuador.
- Plan Nacional de Seguridad Integral. (PNSI) (2014).** Seguridad Integral: Plan y Agendas 2014-2017, Quito, Ecuador.
- Pontón, D. (2013).** La Economía del Narcotráfico y su Dinámica en América Latina. En revista *Íconos* No. 47. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Quito, Ecuador. Recuperado de [http://www.flacsoandes.org/iconos/images/pdfs/lconos%2047/147\\_09T\\_Ponton.pdf](http://www.flacsoandes.org/iconos/images/pdfs/lconos%2047/147_09T_Ponton.pdf).
- Principios de Yogyakarta. (2007).** Principios sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derecho Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (1994).** Informe Nacional de Desarrollo Humano 1994. Un Programa para la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social. Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2005).** Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Venciendo el temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica. San José de Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2007.)** Programa Promoción de la Convivencia, 2007-2010. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2010).** Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2013a).** Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2013. El Ascenso del Sur: Progreso Humano en un Mundo Diverso. Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2013b).** Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Nueva York.
- Radford, J. y Russell, D. (1992).** *Femicide: The Politics of Woman Killed*. Twayne Publishers. New York.
- Ramírez, J. (2013).** La Política Migratoria en Ecuador: Rupturas, Continuidades y Tensiones. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito, Ecuador.
- Ramírez, J. (2017).** Lo Crudo, lo Cocido y lo Quemado: Etnografía de la Ley de Movilidad Humana de Ecuador. En Ramírez, Jacques Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur. Vicepresidencia de Bolivia. La Paz, Bolivia.
- Rivera, F., Ortega, H., Larreátegui, P. y Riaño-Alcalá, P. (2007).** Migración Forzada de Colombianos. En *La migración Forzada de Colombianos: Una Investigación Comparativa sobre Miedo, Memoria Histórica y Representaciones Sociales en Colombia, Ecuador y Canadá*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador.
- Rodas, S. (2016).** Imaginarios sobre la Emigración Irregular de Ecuatorianos hacia los Estados Unidos en los Medios de Comunicación Impresos – Antes y Después de la Ley de Comunicación. Universidad de Cuenca, Tesis de Postgrado. Cuenca, Ecuador.
- Salvador M., Domínguez M., Vallejos M., Muniello J. (2013).** Variables Asociadas a la Reincidencia Delictiva. En: *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, Vol. 13: 47-58. Argentina. Recuperado de <http://masterforense.com/pdf/2013/2013art3.pdf>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (SENPLADES) (2013).** Plan Nacional de Desarrollo denominado del Buen Vivir 2013-2017. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Planificación. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (SENPLADES) (2017).** Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 -*Toda Una Vida*. Plan Nacional de Desarrollo (PND). Consejo Nacional de Planificación. Quito, Ecuador.
- Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas. (SETED) (2016).** Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas (Estudiantes de Noveno de Educación General Básica, Primero y Tercero de Bachillerato). Editogran-Medios Públicos. Quito, Ecuador.
- Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. (STPTV) (2018).** *Toda una Vida Intervención Emblemática Misión Las Manueles*. Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida 2018. Quito, Ecuador.
- Segato, R. (2006). Qué es un Femicidio. Notas para un Debate Emergente. *Serie Antropología* 401: 2-11. Recuperado de <https://www.nodo50.org/codoacodo/enero2010/segato.pdf>.
- Sherman, L. (2012).** Desarrollo y Evaluación de Programas de Seguridad Ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones para el Desarrollo (IFD), Nota técnica IDB-TN-436. Universidad de Cambridge, Universidad de Maryland.
- Toboso, M. y Ripollés, A. (2008).** La Discapacidad Dentro del Enfoque de Capacidades y Funcionamientos de Amartya Sen. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 10, Nº 20, segundo semestre de 2008: 1-20.
- Torres, A. (2010).** La Política de Seguridad Ciudadana con un Enfoque de Género: Una Difícil Pero Posible Alianza. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07392.pdf>.
- Transparencia Internacional. (2018).** Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2017. Transparencia Internacional. Recuperado de [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).
- Valdiviezo, D. (2012).** Protocolo de Atención del Equipo Jurídico CMH Ecuador. Inédito. Quito, Ecuador.
- Valverde, V. (2012).** Los Modelos de la Discapacidad: Un Recorrido Histórico. *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. XV (1): 115-136.
- Velásquez, S. (2003).** *Violencias Cotidianas Violencia de Género*. Editorial Paidós Ibérica. Buenos Aires, Argentina.
- Victoria, J. (2013).** El Modelo Social de la Discapacidad: Una Cuestión de Derechos Humanos. En: *Revista de Derecho UNED*, Nº. 12: 817-833. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/viewFile/11716/11163>.

- Viteri, M y Ceja, I. (2017).** Una Mirada de Género en el Estudio de los Sistemas Fronterizos de América Latina. En Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez (eds.). El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte, 435-467. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Quito, Ecuador.
- Viveiros de Castro, E. (2015).** Metafísicas Canibais. COSACNAIFY. Sao Paulo, Brasil.
- Weber, M. (2005).** Ensaio de Sociologia. Grupo Editorial Nacional GEN. Sao Paulo, Brasil.
- Yépez, J. (2011a).** El Sentido Plural: Relaciones entre los Pueblos Chachi y Negro del Norte de Esmeraldas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Biblioteca ABYA YALA. Quito, Ecuador.
- Yépez, J. (2011b).** Ética y Transparencia en la Gestión Pública. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito, Ecuador.
- Zambrano, G. 2016.** Ni Una Mujer Menos. Discursos sobre Femicidio en el Ecuador. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8954/1/TFLACSO-2016GAZA.pdf>



