



Gobernanza local de Quito y el conflicto de competencias en tema de seguridad ciudadana

Local governance in Quito and the conflict of competencies in citizen security

Governança local em Quito e o conflito de competências em matéria de segurança cidadã

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Javier Eduardo Velásquez Luna**
javier.eduvelasquez@gmail.com

 **Duniesky Alfonso Caveda**
dalfonsoc@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador. Quito, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:
<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i32.499>

Artículo recibido: 11 de diciembre 2025 / Arbitrado: 3 de febrero 2026 / Publicado: 6 de marzo 2026

RESUMEN

La seguridad ciudadana constituye uno de los principales desafíos de los Estados descentralizados, debido a las tensiones existentes entre los distintos niveles de gobierno respecto al ejercicio de competencias en materia de seguridad pública. En el caso ecuatoriano, los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen competencias concurrentes relacionadas con prevención, convivencia y coordinación institucional; sin embargo, la mayor parte de facultades operativas continúa concentrada en el Gobierno Central. En este contexto, la presente investigación tuvo como objetivo analizar la incidencia de la gobernanza local del Distrito Metropolitano de Quito en los conflictos de competencias relacionados con la seguridad ciudadana. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo y analítico, mediante una revisión bibliográfica y documental de normativa jurídica, doctrina especializada e instrumentos institucionales. Los resultados evidenciaron que el modelo ecuatoriano de descentralización presenta limitaciones relacionadas con la delimitación competencial, la coordinación interinstitucional y la capacidad operativa de los gobiernos locales. Asimismo, se identificó que el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana incorpora mecanismos de gobernanza local orientados a fortalecer la prevención y la participación ciudadana. Se concluyó que resulta necesario fortalecer el marco normativo y los mecanismos de articulación institucional para mejorar la gestión territorial de la seguridad ciudadana.

Palabras clave: Gobernanza local; Seguridad ciudadana; Descentralización; Competencias concurrentes; Políticas públicas

ABSTRACT

Citizen security constitutes one of the main challenges faced by decentralized states due to the tensions among different levels of government regarding the exercise of public security responsibilities. In the Ecuadorian case, the Autonomous Decentralized Governments hold concurrent powers related to prevention, coexistence, and institutional coordination; however, most operational authority remains concentrated within the Central Government. In this context, the present research aimed to analyze the impact of local governance in the Metropolitan District of Quito on jurisdictional conflicts related to citizen security. The study adopted a qualitative approach with a descriptive and analytical scope through a bibliographic and documentary review of legal regulations, specialized doctrine, and institutional instruments. The findings revealed that the Ecuadorian decentralization model presents limitations associated with the delimitation of powers, interinstitutional coordination, and the operational capacity of local governments. Likewise, the Metropolitan Plan for Citizen Security and Coexistence incorporates local governance mechanisms aimed at strengthening prevention and citizen participation. It was concluded that strengthening the regulatory framework and institutional coordination mechanisms is necessary to improve the territorial management of citizen security.

Keywords: Local governance; Citizen security; Decentralization; Concurrent powers; Public policies

RESUMO

A segurança cidadã constitui um dos principais desafios dos Estados descentralizados, devido às tensões existentes entre os diferentes níveis de governo quanto ao exercício das competências em matéria de segurança pública. No caso equatoriano, os Governos Autônomos Descentralizados possuem competências concorrentes relacionadas à prevenção, convivência e coordenação institucional; contudo, a maior parte das atribuições operacionais permanece concentrada no Governo Central. Nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar a incidência da governança local do Distrito Metropolitano de Quito nos conflitos de competências relacionados à segurança cidadã. O estudo foi desenvolvido sob uma abordagem qualitativa, de alcance descritivo e analítico, mediante revisão bibliográfica e documental de normas jurídicas, doutrina especializada e instrumentos institucionais. Os resultados evidenciaram que o modelo equatoriano de descentralização apresenta limitações relacionadas à delimitação de competências, à coordenação interinstitucional e à capacidade operacional dos governos locais. Além disso, identificou-se que o Plano Metropolitano de Segurança e Convivência Cidadã incorpora mecanismos de governança local voltados ao fortalecimento da prevenção e da participação cidadã. Concluiu-se que é necessário fortalecer o marco normativo e os mecanismos de articulação institucional para melhorar a gestão territorial da segurança cidadã.

Palavras-chave: Governança local; Segurança cidadã; Descentralização; Competências concorrentes; Políticas públicas

INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana constituye uno de los principales desafíos de las ciudades latinoamericanas contemporáneas, especialmente en contextos marcados por el crecimiento urbano acelerado, las desigualdades sociales y el incremento de los índices de violencia y criminalidad. En este escenario, la seguridad deja de entenderse únicamente desde una perspectiva represiva o vinculada al control del delito, para configurarse como un derecho humano asociado a la garantía de la convivencia pacífica, la protección de las personas y el fortalecimiento institucional del Estado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994).

En América Latina, los procesos de descentralización impulsados durante las últimas décadas han transformado la estructura tradicional del Estado y han otorgado mayores competencias a los gobiernos locales, particularmente en ámbitos relacionados con la planificación territorial, la participación ciudadana y la prevención de la violencia. Según Aguilar (2008), la gobernanza surge precisamente como una respuesta a la necesidad de construir modelos de gestión pública más participativos y articulados entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, la gobernanza local implica la interacción coordinada entre instituciones públicas, actores sociales y ciudadanía para la toma de decisiones orientadas al bienestar colectivo.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece un modelo de organización territorial descentralizado, reconociendo autonomía política, administrativa y financiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). No obstante, pese al reconocimiento constitucional de estas competencias, la gestión de la seguridad ciudadana continúa concentrando importantes facultades en el Gobierno Central, particularmente a través de la Policía Nacional y del sistema nacional de seguridad pública. Esta situación ha generado dificultades en la delimitación de competencias y en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales enfrentan importantes limitaciones para responder de manera efectiva a las demandas ciudadanas relacionadas con la seguridad y la convivencia pacífica. Aunque el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010) reconoce competencias concurrentes

en materia de seguridad ciudadana, la intervención de los GAD se restringe principalmente a acciones preventivas, coordinación institucional y formulación de políticas públicas locales. Rodríguez y Mafla (2023) sostienen que esta distribución competencial genera escenarios de fragmentación institucional y dificulta la implementación de respuestas integrales frente a los problemas de inseguridad.

El Distrito Metropolitano de Quito constituye un caso relevante para el análisis de la gobernanza local en materia de seguridad ciudadana, debido a la existencia de instrumentos de planificación y coordinación como el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023–2027. Dicho instrumento incorpora mecanismos de articulación interinstitucional, participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades locales; sin embargo, persisten desafíos relacionados con la coordinación entre el gobierno metropolitano y las entidades estatales encargadas de la seguridad pública.

En el ámbito local, estas limitaciones se reflejan en la percepción ciudadana de inseguridad y en la insuficiente capacidad institucional para responder frente a situaciones de violencia, delincuencia y conflictividad urbana. Como señala Wittingham (2010), la gobernanza local requiere no solo autonomía administrativa, sino también mecanismos eficaces de coordinación, corresponsabilidad y participación entre los distintos actores involucrados en la gestión pública.

En este contexto, la presente investigación tiene como objetivo analizar la incidencia de la gobernanza local del Distrito Metropolitano de Quito en los conflictos de competencias relacionados con la seguridad ciudadana. Para ello, se examinan las dinámicas normativas, institucionales y de coordinación existentes entre los diferentes niveles de gobierno, con el propósito de identificar las limitaciones y posibilidades del modelo ecuatoriano de descentralización aplicado a la gestión de la seguridad.

La relevancia del estudio radica en la necesidad de fortalecer el debate jurídico y académico sobre la distribución de competencias en materia de seguridad ciudadana, así como sobre la construcción de modelos de gobernanza local más eficientes, participativos y articulados. En consecuencia, se sostiene que la falta de claridad competencial entre el Gobierno Central y los gobiernos locales ha generado tensiones institucionales que afectan la eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana y limitan la capacidad de respuesta de las instituciones territoriales.

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, debido a que se orientó al análisis e interpretación de las dinámicas normativas e institucionales relacionadas con la gobernanza local y la seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. Este enfoque permitió comprender las relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno y las competencias atribuidas en materia de seguridad ciudadana, desde una perspectiva jurídica y doctrinal.

El estudio tuvo un alcance descriptivo y analítico. En primer lugar, se describieron los principales fundamentos conceptuales de la gobernanza local, la descentralización y la seguridad ciudadana dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Posteriormente, se analizaron las tensiones competenciales existentes entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), particularmente en el caso del Distrito Metropolitano de Quito.

La investigación se sustentó en una revisión bibliográfica y documental. Para ello, se recopilaron y examinaron fuentes primarias y secundarias relacionadas con la temática objeto de estudio. Entre las fuentes primarias se analizaron disposiciones normativas nacionales, tales como la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOPE), la Ley de Seguridad Pública y del Estado, así como instrumentos administrativos emitidos por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, especialmente el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023–2027.

En cuanto a las fuentes secundarias, se revisaron artículos científicos, libros, informes institucionales y estudios doctrinales relacionados con la gobernanza, la descentralización y la seguridad ciudadana. La selección de la información respondió a criterios de pertinencia temática, actualidad y relevancia académica.

La información recopilada fue organizada mediante una clasificación temática estructurada en tres ejes principales: gobernanza local, descentralización de competencias y seguridad ciudadana. Posteriormente, se aplicó la técnica de análisis de contenido, a través de la cual se identificaron coincidencias, diferencias y relaciones entre las distintas fuentes doctrinales y normativas examinadas.

El análisis permitió interpretar el alcance de las competencias locales en materia de seguridad ciudadana y determinar las principales limitaciones existentes en la coordinación interinstitucional dentro del modelo ecuatoriano de gobernanza local, tomando como referencia el caso del Distrito Metropolitano de Quito.

DESARROLLO Y DISCUSIÓN

Gobernanza local: análisis conceptual

La gobernanza, al igual que otros conceptos vinculados a las estructuras políticas y administrativas del Estado, no posee una definición unívoca, debido a que su construcción teórica responde a los debates académicos surgidos a partir de las transformaciones del modelo estatal contemporáneo y de las nuevas formas de interacción entre el poder público y la sociedad civil (Aguilar, 2008). En este sentido, el concepto ha evolucionado desde perspectivas centradas exclusivamente en la autoridad estatal hacia enfoques que incorporan la participación de múltiples actores en la gestión de los asuntos públicos.

Una de las definiciones más influyentes fue desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997), organismo que concibió a la gobernanza como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una nación. Desde esta perspectiva, la gobernanza comprende un conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los diferentes grupos sociales articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y gestionan sus diferencias.

No obstante, el análisis de la gobernanza no debe limitarse únicamente a una dimensión institucional o administrativa. Wilson (2000) amplió esta concepción al señalar que la gobernanza debe entenderse como la relación existente entre el gobierno y la sociedad civil para determinar la acción gubernamental. Bajo este enfoque, la capacidad estatal adquiere un papel fundamental, puesto que la gobernanza pierde sentido cuando las instituciones públicas carecen de herramientas efectivas para ejecutar políticas públicas y responder a las demandas sociales.

A partir de esta perspectiva, la gobernanza se encuentra estrechamente vinculada con la ciudadanía y con la capacidad de los gobiernos para atender las necesidades colectivas dentro de los diferentes espacios territoriales. En consecuencia, surge la descentralización como mecanismo orientado a acercar la administración pública a la población y fortalecer la eficiencia institucional mediante la distribución territorial de competencias. Wilson (2000) sostuvo que la descentralización permitió configurar gobiernos más pequeños, funcionales y próximos a la ciudadanía, favoreciendo además el fortalecimiento de prácticas democráticas y participativas.

En este contexto, la gobernanza local adquirió relevancia como una forma de gestión pública enfocada en el ámbito territorial. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022) señaló que los gobiernos locales constituyen el primer punto de contacto entre el Estado y las comunidades, debido a que son responsables de atender servicios esenciales relacionados con asistencia social, planificación urbana, salud, desarrollo económico y gestión territorial. De esta manera, la gobernanza local se configura como un espacio de interacción directa entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

Desde una perspectiva doctrinal, Wittingham (2010) definió la gobernanza local como el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales actores públicos y privados interactúan, deliberan y adoptan decisiones orientadas a resolver problemas comunes y administrar recursos dentro de un territorio determinado. Esta definición incorpora elementos fundamentales como la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional y la corresponsabilidad en la gestión pública.

En consecuencia, la gobernanza local representa una superación del modelo tradicional de gobierno jerárquico y centralizado, debido a que promueve esquemas de articulación entre distintos niveles de gobierno y actores sociales para la formulación e implementación de políticas públicas. Este modelo resulta especialmente relevante en Estados descentralizados, como el ecuatoriano, donde la distribución territorial de competencias exige mecanismos permanentes de coordinación y cooperación institucional.

Asimismo, la gobernanza local requiere un equilibrio entre la autonomía de los gobiernos territoriales y la articulación con el nivel central del Estado. Para ello, deben aplicarse principios como la subsidiariedad, la coordinación, la concurrencia y la complementariedad, con la finalidad de

garantizar una gestión pública eficiente, transparente y orientada al bienestar colectivo. En este sentido, la gobernanza no solo implica capacidad administrativa, sino también la construcción de relaciones institucionales capaces de fortalecer la legitimidad democrática y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

La gobernanza local en Ecuador: evolución histórica

Para comprender la gobernanza local en el Ecuador resulta indispensable analizar el proceso de descentralización del Estado, debido a que este constituye el mecanismo jurídico y administrativo que permite trasladar competencias hacia los gobiernos territoriales y acercar la gestión pública a la ciudadanía. En este sentido, la descentralización se configura como un elemento esencial para la implementación de políticas públicas desde una perspectiva territorial y participativa.

En el caso ecuatoriano, los primeros antecedentes constitucionales relacionados con la descentralización se incorporaron en la Constitución de 1979. Este texto constitucional introdujo la noción de “descentralización administrativa” como mecanismo orientado a promover el desarrollo equilibrado del territorio nacional y reducir las desigualdades regionales. El artículo 118 de la referida Constitución establecía que el Estado debía propender al desarrollo armónico del territorio mediante la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, conforme a las circunscripciones territoriales (Constitución Política de la República del Ecuador, 1979).

Aunque esta disposición representó un primer reconocimiento normativo de la descentralización, el modelo estatal ecuatoriano continuó caracterizándose por una fuerte centralización política y administrativa. En consecuencia, las entidades territoriales mantenían una limitada capacidad de decisión y dependencia financiera respecto del Gobierno Central.

Posteriormente, la Constitución de 1998 fortaleció el proceso de descentralización al reconocer la posibilidad de transferir competencias desde el Gobierno Central hacia las entidades seccionales autónomas. El artículo 226 dispuso que las competencias del gobierno central podían descentralizarse, salvo aquellas relacionadas con defensa, seguridad nacional, política exterior, política económica y tributaria, endeudamiento externo y otras materias expresamente excluidas por la Constitución o

instrumentos internacionales (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998).

Asimismo, la Constitución de 1998 incorporó un elemento relevante al establecer que la descentralización sería obligatoria cuando una entidad seccional solicitara asumir una competencia y demostrara capacidad operativa para ejercerla. Este modelo buscó fortalecer la autonomía territorial y promover una administración pública más eficiente y cercana a las necesidades locales. Sin embargo, en la práctica, persistieron limitaciones institucionales y financieras que dificultaron la consolidación efectiva de un sistema descentralizado.

El proceso de descentralización alcanzó mayor desarrollo con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la cual redefinió la estructura del Estado ecuatoriano bajo un modelo constitucional de derechos y justicia. El artículo 1 estableció que el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, incorporando expresamente este principio como parte de la organización estatal (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De igual manera, los artículos 238 y 240 reconocieron autonomía política, administrativa y financiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), facultándolos para ejercer competencias exclusivas y concurrentes, planificar el desarrollo territorial, regular el uso y ocupación del suelo y prestar servicios públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones.

No obstante, aunque el marco constitucional fortaleció jurídicamente la autonomía territorial, diversos autores sostienen que en la práctica subsisten mecanismos de centralización que limitan la capacidad operativa de los gobiernos locales. Rodríguez (2008) señaló que la dependencia financiera, la concentración de decisiones estratégicas y la insuficiente transferencia de recursos continúan restringiendo la incidencia de los GAD en áreas sensibles como la seguridad ciudadana y la planificación territorial.

Como desarrollo normativo del modelo constitucional descentralizado, en el año 2010 se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuerpo legal que reguló la organización territorial del Estado y la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. El artículo 106 del COOTAD estableció que la descentralización debía impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado del territorio nacional mediante el fortalecimiento de los gobiernos

autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación ciudadana (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

A partir de este cuerpo normativo se consolidó un sistema de competencias sustentado en principios como subsidiariedad, coordinación, complementariedad y concurrencia. En consecuencia, la descentralización dejó de concebirse únicamente como un proceso administrativo y pasó a configurarse como un modelo de gobernanza territorial orientado a fortalecer la gestión pública local y la participación ciudadana.

Sin embargo, pese a los avances normativos alcanzados, la implementación práctica del modelo descentralizado ecuatoriano continúa enfrentando importantes desafíos relacionados con la delimitación competencial, la asignación de recursos y la coordinación interinstitucional entre el Gobierno Central y los gobiernos territoriales. Estas dificultades resultan particularmente evidentes en materias complejas como la seguridad ciudadana, donde las competencias concurrentes generan tensiones institucionales y limitaciones operativas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En este contexto, el análisis de la gobernanza local en Ecuador permite evidenciar que la descentralización constituye un proceso aún en consolidación, cuyo nivel de efectividad depende no solo del reconocimiento normativo de competencias, sino también de la capacidad institucional, financiera y administrativa de los gobiernos locales para ejercerlas de manera eficiente y coordinada.

Seguridad ciudadana: bases conceptuales y contextualización normativa en Ecuador

El concepto de seguridad adquirió especial relevancia en el ámbito internacional a partir de la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en 1994. Este informe introdujo el enfoque de seguridad humana como una nueva forma de comprender la seguridad desde una perspectiva centrada en las personas y no exclusivamente en la protección del Estado. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) planteó que la seguridad debía analizarse más allá de la dimensión militar o coercitiva, vinculándola directamente con la protección de los derechos humanos, la dignidad y el bienestar de la población.

Desde esta perspectiva, el informe sostuvo que “la seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, p. 25). Esta concepción representó un cambio sustancial respecto de los enfoques tradicionales de seguridad, debido a que incorporó dimensiones relacionadas con la salud, la educación, el desarrollo humano, la convivencia social y la garantía efectiva de derechos fundamentales.

En este contexto, el concepto de seguridad ciudadana comenzó a consolidarse especialmente en América Latina, inicialmente asociado a nociones de orden público y control de la criminalidad. García (2005) señaló que la seguridad ciudadana surgió como una respuesta frente al incremento de fenómenos delictivos y a la necesidad de fortalecer mecanismos institucionales orientados a preservar la convivencia social. Sin embargo, con el desarrollo doctrinal y normativo posterior, el concepto evolucionó hacia una visión más amplia vinculada con la protección integral de las personas dentro de un Estado democrático y constitucional de derecho.

Dentro de esta evolución conceptual, resulta pertinente la definición desarrollada durante el Seminario sobre Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes realizado en Costa Rica en 1995, la cual sostuvo que un concepto integral de seguridad debía comprender no solo la ausencia de hechos delictivos, sino también la garantía de vivir dentro de un Estado constitucional de derecho y el acceso a condiciones adecuadas de bienestar social en ámbitos como salud, educación, vivienda y recreación (Brotat, 2004).

A partir de esta concepción, la seguridad ciudadana puede entenderse como un derecho humano transversal que permite el ejercicio efectivo de los demás derechos fundamentales. En consecuencia, la seguridad no debe limitarse únicamente a la prevención y sanción de delitos, sino que debe incorporar políticas públicas orientadas a fortalecer la convivencia pacífica, la inclusión social, la prevención de la violencia y la protección integral de las personas.

Una vez expuesta la dimensión conceptual de la seguridad ciudadana, corresponde analizar su reconocimiento jurídico dentro del ordenamiento ecuatoriano y su relación con el modelo de descentralización y gobernanza local. En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 incorporó expresamente el concepto de seguridad integral como una obligación primordial del Estado. El artículo 3, numeral 8, estableció como deber esencial estatal garantizar a la población el

derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir dentro de una sociedad democrática y libre de corrupción (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De igual manera, el artículo 393 de la Constitución dispuso que el Estado garantizará la seguridad humana mediante políticas y acciones integradas orientadas a asegurar la convivencia pacífica, promover una cultura de paz y prevenir las distintas formas de violencia, discriminación e infracciones penales. Asimismo, la norma constitucional estableció que la planificación y aplicación de estas políticas corresponderá a órganos especializados de los diferentes niveles de gobierno (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La disposición constitucional previamente señalada resulta particularmente relevante dentro del modelo ecuatoriano de gobernanza local, debido a que reconoce la participación de distintos niveles de gobierno en la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana. En consecuencia, la seguridad dejó de concebirse exclusivamente como una competencia centralizada y pasó a incorporar mecanismos de coordinación interinstitucional y participación territorial.

En concordancia con lo previsto constitucionalmente, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) desarrolló el marco normativo de la seguridad integral en Ecuador. El artículo 3 de esta ley estableció que constituye deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del país, así como de la propia estructura estatal, mediante el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con la finalidad de garantizar el bienestar colectivo, el desarrollo integral y el ejercicio pleno de los derechos humanos y constitucionales.

Del análisis normativo expuesto se desprende que la seguridad ciudadana constituye un derecho cuyo principal garante es el Estado ecuatoriano. No obstante, la garantía de este derecho no recae exclusivamente en el Gobierno Central, sino que involucra distintos niveles de administración pública dentro de un esquema de competencias concurrentes y mecanismos de coordinación territorial.

En este contexto, las políticas públicas relacionadas con seguridad ciudadana pueden implementarse mediante modelos de gobernanza local orientados a fortalecer la articulación entre instituciones públicas, gobiernos autónomos descentralizados y ciudadanía. Sin embargo, la naturaleza concurrente de estas competencias también genera tensiones institucionales y dificultades

de coordinación, particularmente en lo relacionado con la delimitación de responsabilidades entre el Gobierno Central y los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana.

Gobernanza local y seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

Una vez analizados los fundamentos conceptuales de la gobernanza local y de la seguridad ciudadana, resulta necesario examinar la forma en que estas categorías se articulan dentro del contexto del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Para ello, es indispensable partir del análisis del régimen de descentralización de competencias previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, particularmente en materia de seguridad ciudadana, debido a que esta constituye una competencia de naturaleza concurrente entre distintos niveles de gobierno.

Autonomía, descentralización y seguridad ciudadana

Como se señaló anteriormente, la Constitución de la República del Ecuador establece que las políticas relacionadas con la seguridad humana deben planificarse y ejecutarse mediante acciones coordinadas entre los diferentes niveles de gobierno (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 393). En este contexto, el modelo ecuatoriano de descentralización distribuye competencias entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), configurando un sistema basado en principios de coordinación, complementariedad y concurrencia.

En este sentido, el sistema ecuatoriano prevé competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales para los distintos niveles de gobierno (Escobar, 2024). Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010) establece que la descentralización puede desarrollarse en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y distritos metropolitanos. Dentro de este esquema, la seguridad ciudadana se configura como una competencia concurrente, cuya ejecución involucra la coordinación entre los GAD, la Policía Nacional y otros organismos estatales y sociales, dependiendo del nivel territorial correspondiente.

A partir de esta estructura normativa, resulta pertinente analizar el caso específico del Distrito Metropolitano de Quito. En relación con los distritos metropolitanos autónomos, el artículo 84 del COOTAD establece como una de sus funciones la creación y coordinación de consejos metropolitanos de seguridad ciudadana con participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos vinculados a la materia, con la finalidad de formular y ejecutar políticas locales, planes y mecanismos de evaluación relacionados con prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

De manera complementaria, el artículo 90 del mismo cuerpo normativo atribuye al alcalde metropolitano la facultad de coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y demás organismos relacionados con la seguridad ciudadana la formulación y ejecución de políticas locales, así como la evaluación de resultados en materia de prevención, protección y convivencia ciudadana.

Del análisis de las disposiciones previamente citadas se desprende que la competencia en materia de seguridad ciudadana posee naturaleza concurrente y complementaria. En consecuencia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados no ejercen competencias integrales sobre seguridad pública, sino que participan principalmente en acciones preventivas, mecanismos de coordinación interinstitucional y formulación de políticas locales orientadas a fortalecer la convivencia ciudadana (Rodríguez y Mafla, 2023).

Esta distribución competencial ha generado importantes tensiones institucionales, debido a que el Gobierno Central continúa concentrando las facultades operativas y coercitivas vinculadas a la seguridad pública, especialmente a través de la Policía Nacional. Como resultado, los gobiernos metropolitanos poseen limitadas capacidades de intervención directa frente a fenómenos de violencia y criminalidad, situación que restringe el alcance efectivo de las políticas locales de seguridad ciudadana.

En este contexto, aunque los municipios y distritos metropolitanos implementan planes y proyectos relacionados con seguridad ciudadana, muchas de estas acciones no logran generar un impacto tangible en la percepción de seguridad de la población. Esto se debe, en gran medida, a que las competencias atribuidas a los gobiernos locales se concentran en prevención, convivencia y articulación institucional, mientras que las acciones operativas de control y persecución del delito permanecen centralizadas.

Adicionalmente, dentro de las competencias municipales se encuentra la organización y funcionamiento de los denominados Cuerpos de Agentes de Control, anteriormente conocidos como

policías municipales. Estas entidades complementarias de seguridad se encuentran reguladas por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, 2017) y cumplen funciones relacionadas con prevención, vigilancia y control del espacio público dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El artículo 268 del COESCOP establece que estos cuerpos constituyen órganos de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público. No obstante, pese a su relevancia dentro de la gestión local de seguridad, sus competencias continúan siendo complementarias y subordinadas al sistema nacional de seguridad pública.

En consecuencia, la descentralización de la seguridad ciudadana en Ecuador mantiene una naturaleza limitada y concurrente, donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados participan principalmente desde la prevención y la coordinación territorial, sin asumir competencias plenas en materia de seguridad pública.

Seguridad ciudadana como competencia descentralizada: experiencia comparada

La descentralización de competencias en materia de seguridad ciudadana constituye uno de los principales desafíos dentro de los modelos contemporáneos de gobernanza local, debido a que históricamente el monopolio legítimo de la fuerza ha sido atribuido al Gobierno Central. En este sentido, aunque jurídicamente resulta posible descentralizar determinadas funciones relacionadas con seguridad ciudadana, la extensión y alcance de dichas competencias requiere una delimitación clara que permita evitar conflictos institucionales y duplicidad de funciones.

No obstante, cuando la seguridad ciudadana es comprendida desde un enfoque preventivo y de convivencia social más allá de una visión exclusivamente represiva, resulta posible incorporar mecanismos de gobernanza local orientados a fortalecer la participación territorial y la coordinación interinstitucional. Un ejemplo relevante dentro del contexto latinoamericano es el caso de Bogotá, Colombia, donde se implementaron políticas locales de seguridad bajo esquemas de articulación entre distintos niveles de gobierno.

La Constitución Política de Colombia reconoce un modelo descentralizado de organización territorial y establece mecanismos de coordinación entre autoridades nacionales y locales en materia de orden público. El artículo 296 dispone que las órdenes del Presidente de la República prevalecerán sobre las emitidas por gobernadores y alcaldes para la conservación o restablecimiento del orden público (Constitución Política de Colombia, 2001). Sin embargo, esta estructura no excluye la participación activa de las autoridades locales dentro de la planificación y ejecución de políticas de seguridad ciudadana.

De manera complementaria, la Ley 1454 de 2011 sobre ordenamiento territorial estableció mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para el ejercicio de competencias relacionadas con seguridad y defensa. Esto permitió consolidar un modelo de corresponsabilidad institucional entre distintos niveles de gobierno.

En el caso de Bogotá, desde 1991 comenzó a funcionar de manera permanente el Consejo de Seguridad, mientras que a partir de 1995 se implementó un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana orientado a fortalecer la acción de la Policía Nacional, mejorar la coordinación institucional y prevenir hechos de violencia y delincuencia (Acero, 2011).

Este modelo incorporó programas de convivencia ciudadana, recuperación de espacios públicos, atención a jóvenes vinculados con violencia y consumo de drogas, así como mecanismos de fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Paralelamente, se destinaron recursos técnicos, financieros y humanos para garantizar la implementación sostenida de las políticas públicas de seguridad.

La experiencia bogotana evidencia que la descentralización de competencias en materia de seguridad ciudadana puede alcanzar mayores niveles de efectividad cuando existe una adecuada articulación interinstitucional, asignación de recursos y fortalecimiento de capacidades locales. A diferencia del modelo ecuatoriano, los gobiernos locales colombianos poseen mayores facultades operativas y presupuestarias para intervenir en políticas de seguridad, lo que permite una gestión territorial más amplia e integral.

Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana del DMQ

Dentro del contexto ecuatoriano, uno de los principales instrumentos de gobernanza local en materia de seguridad ciudadana corresponde al Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023–2027 del Distrito Metropolitano de Quito. Este instrumento fue implementado mediante Resolución de Alcaldía Nro. 008-2024 de 22 de febrero de 2024, a través de la cual se dispuso a la Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos coordinar la ejecución del plan junto con las entidades municipales responsables de los distintos proyectos estratégicos.

El PMSCC fue concebido como una herramienta integral de planificación estratégica metropolitana, desarrollada bajo un enfoque interinstitucional e intersectorial orientado a fortalecer la seguridad ciudadana y la convivencia dentro del Distrito Metropolitano de Quito (PMSCC, 2024).

Desde el punto de vista jurídico, la expedición de este instrumento se sustentó en el artículo 130 del Código Orgánico Administrativo, disposición que reconoce la competencia normativa administrativa de las máximas autoridades públicas para regular asuntos internos dentro de sus respectivas instituciones. Asimismo, el COOTAD atribuye al alcalde metropolitano la facultad de coordinar políticas y planes locales de seguridad ciudadana en conjunto con la Policía Nacional y otros organismos vinculados a esta materia.

En consecuencia, el PMSCC constituye una expresión concreta de gobernanza local aplicada al ámbito de la seguridad ciudadana, debido a que articula mecanismos de planificación, coordinación institucional y participación territorial orientados a fortalecer la convivencia y la prevención de la violencia dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

Gobernanza en el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Una vez analizado el proceso de formulación, aprobación e implementación del Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PMSCC), resulta pertinente examinar la presencia de elementos de gobernanza dentro de su estructura estratégica y operativa. En este sentido, el propio instrumento establece como escenario deseable la construcción de “un futuro para Quito con capacidades de

gobernanza instaladas” (PMSCC, 2024, p. 128), lo cual evidencia que la gobernanza constituye uno de los ejes transversales del modelo de seguridad implementado por el Distrito Metropolitano de Quito.

Para comprender la forma en que el PMSCC incorpora elementos de gobernanza, resulta necesario retomar la definición desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997), según la cual la gobernanza constituye el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos públicos mediante mecanismos, procesos e instituciones que permitan la articulación entre ciudadanía y Estado.

A partir de esta conceptualización, es posible identificar diversos componentes de gobernanza dentro del PMSCC, los cuales se sintetizan en la siguiente Tabla 1 analítica:

Tabla 1. Elementos de gobernanza presentes en el PMSCC.

Criterio	PMSCC	Observaciones
Ejercicio de autoridad política, económica y administrativa	El plan se implementa en cumplimiento de las competencias previstas para el Sistema Metropolitano de Seguridad contemplado en el Código Municipal.	Se evidencia el ejercicio de autoridad política por parte del GAD metropolitano para la implementación de políticas, planes y proyectos orientados a fortalecer la seguridad ciudadana.
Manejo de asuntos públicos	El PMSCC establece políticas públicas y proyectos de seguridad ciudadana para el período 2023–2027.	El GAD metropolitano ejerce competencias complementarias y concurrentes en coordinación con la Policía Nacional y otras entidades públicas.
Mecanismos, procesos, relaciones e instituciones	El PMSCC surge del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana y contempla mecanismos amplios de coordinación interinstitucional.	El sistema integra instituciones públicas y privadas que interactúan para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana bajo principios de derechos humanos y corresponsabilidad institucional.
Participación ciudadana y articulación social	El plan contempla acciones dirigidas a grupos de atención prioritaria y mecanismos de participación comunitaria.	La participación ciudadana constituye un componente transversal dentro de los proyectos y estrategias del PMSCC.

Nota. Elaboración propia con base en PMSCC (2024).

Como se observa en la matriz precedente, el PMSCC incorpora de manera significativa los principales elementos doctrinales de la gobernanza local. En primer lugar, se evidencia la existencia de una autoridad política territorial con capacidad de formular políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

dentro del ámbito de sus competencias. Asimismo, el plan incorpora mecanismos de coordinación entre instituciones públicas y actores sociales, lo que permite superar una visión exclusivamente jerárquica de la administración pública.

De igual manera, el PMSCC incorpora componentes de participación ciudadana y corresponsabilidad institucional, elementos esenciales dentro de los modelos contemporáneos de gobernanza local. Esto resulta particularmente relevante en materia de seguridad ciudadana, debido a que la prevención de la violencia y el fortalecimiento de la convivencia requieren la articulación permanente entre ciudadanía, instituciones públicas y organizaciones territoriales.

En consecuencia, el PMSCC constituye un avance importante dentro de la construcción de mecanismos locales de gobernanza aplicados a la seguridad ciudadana. No obstante, aunque el instrumento presenta una estructura técnicamente sólida y una amplia articulación institucional, su efectividad continúa condicionada por las limitaciones competenciales y operativas que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el modelo ecuatoriano de seguridad pública.

Eficiencia de las competencias metropolitanas desde una perspectiva de gobernanza local

Pese a los avances institucionales y normativos incorporados mediante el PMSCC, resulta necesario cuestionar la efectividad de las competencias metropolitanas en materia de seguridad ciudadana. El plan se estructura sobre tres componentes principales: proceso de construcción, diagnóstico situacional y planificación estratégica, siendo este último el apartado donde se establecen políticas públicas y proyectos específicos.

Las políticas propuestas se organizan en cuatro ejes fundamentales: mercados ilegales, violencia común, incidentes contra la convivencia ciudadana y capacidades de gobernanza (PMSCC, 2024). Dentro de estos ejes se contemplan acciones relacionadas con fortalecimiento institucional, recuperación de espacios públicos, integración tecnológica, participación ciudadana y construcción de cultura de paz.

Sin embargo, como señala Escobar (2024), estas políticas continúan enmarcándose dentro de las competencias complementarias y preventivas atribuidas a los gobiernos metropolitanos, sin otorgarles facultades operativas integrales en materia de seguridad pública. En consecuencia, la intervención de los GAD metropolitanos continúa limitada principalmente a prevención comunitaria y situacional.

Adicionalmente, debido al corto tiempo transcurrido desde la implementación del PMSCC, aún no existen indicadores suficientes que permitan evaluar objetivamente la efectividad de sus políticas y proyectos. El propio plan reconoce que la consolidación de capacidades de gobernanza dependerá del fortalecimiento institucional, modernización tecnológica, profesionalización del talento humano y mecanismos de transparencia y control interno (PMSCC, 2024).

Aunque el PMSCC constituye un importante avance dentro del modelo de gobernanza local aplicado a la seguridad ciudadana, su implementación enfrenta problemas relacionados con voluntad política, asignación presupuestaria, coordinación interinstitucional y gestión integrada de información. Estas limitaciones evidencian que la descentralización de competencias en materia de seguridad ciudadana continúa siendo un proceso parcialmente consolidado dentro del modelo ecuatoriano.

CONCLUSIÓN

A partir del análisis desarrollado, se concluye que la gobernanza local constituye un elemento fundamental dentro de los modelos contemporáneos de gestión de la seguridad ciudadana, especialmente en Estados descentralizados como el ecuatoriano. La descentralización de competencias permite acercar la administración pública a las necesidades territoriales y fortalecer mecanismos de participación, coordinación institucional y formulación de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y la convivencia ciudadana.

No obstante, el estudio evidenció que, en el caso ecuatoriano, la seguridad ciudadana continúa configurándose como una competencia concurrente y complementaria, en la cual el Gobierno Central mantiene las principales facultades operativas y coercitivas a través del sistema nacional de seguridad pública y de la Policía Nacional. En consecuencia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen

competencias limitadas principalmente a ámbitos preventivos, de articulación institucional y gestión territorial, situación que genera tensiones competenciales y limita la capacidad de respuesta local frente a los fenómenos de inseguridad.

En este contexto, el análisis del Distrito Metropolitano de Quito permitió identificar avances importantes en materia de gobernanza local aplicada a la seguridad ciudadana, particularmente mediante la implementación del Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023–2027. Dicho instrumento incorpora elementos relevantes de planificación estratégica, coordinación interinstitucional, participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades territoriales, configurándose como una política pública orientada a consolidar mecanismos locales de prevención y convivencia.

Sin embargo, se evidenció que la efectividad de las políticas metropolitanas de seguridad se encuentra condicionada por diversos factores estructurales, entre ellos la limitada delimitación competencial, la dependencia operativa respecto del Gobierno Central, las dificultades de coordinación interinstitucional y la insuficiente asignación de recursos técnicos y financieros para la ejecución integral de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En consecuencia, el fortalecimiento de la descentralización en materia de seguridad ciudadana requiere no solo el reconocimiento formal de competencias a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sino también la construcción de un marco normativo más claro y específico que regule la operatividad, coordinación y alcance de las competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno. Esto permitiría reducir los conflictos institucionales existentes y fortalecer la capacidad de respuesta territorial frente a los problemas de violencia y criminalidad.

Entre tanto, que la consolidación de modelos eficientes de gobernanza local en materia de seguridad ciudadana demanda mecanismos permanentes de articulación entre el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la ciudadanía, bajo principios de coordinación, corresponsabilidad y participación. Solo a través de una adecuada integración institucional será posible construir políticas públicas sostenibles que permitan garantizar la convivencia pacífica, la prevención de la violencia y el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad ciudadana.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Acero, H. (2011). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. *Fundación Seguridad y Democracia*, 168–234. <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>
- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. <https://www.perlego.com/es/book/1987312/gobernanza-y-gestin-pblica-pdf>
- Brotat, R. (2004, agosto). *Un concepto de seguridad ciudadana*. Universidad de Alicante. <https://formacion.diputacionalicante.es/default.aspx?ref=almacen&idRecurso=87>
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (2023). *Registro Oficial Edición Especial No. 860, 8 de mayo*. <https://zonales.quito.gob.ec/wp-content/uploads/CODIGO-MUNICIPAL-PARA-EL-DISTRITO-METROPOLITANO-DE-QUITO.pdf>
- Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (2017). *Registro Oficial Suplemento No. 19, 21 de junio*. <https://www.cienciasforenses.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/COESCOP.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). *Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre*. Documento_Codigo-Organico-Organización-Territorial-Autonomia-Descentralización.pdf
- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008*. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>
- Escobar, C. (2024). Seguridad como competencia complementaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Iuris Dictio*, (33), 1–15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9597845>
- García, M. (2005). Seguridad ciudadana: El aporte de las metodologías implicativas. *Revista de Psicología*, (14), 63–79. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9375819>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009). *Registro Oficial Suplemento No. 35, 28 de septiembre de 2009*. https://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Ecuador/EC_Ley%20Seguridad_Publica_y_del_Estado.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostats.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Reconceptualising governance*. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support. <https://digitallibrary.un.org/record/268781>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Effective governance: From the national to the local level*. XIV Ministerial Forum for Development in Latin America and the Caribbean. Naciones Unidas. <https://annualreport.undp.org/2022/assets/Annual-Report-2022-ES.pdf>
- Rodríguez Chávez, H. E. (2008). *Gobernanza local en Ecuador, un proceso visto desde la comunidad* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México]. Repositorio FLACSO Andes. <https://hdl.handle.net/10469/1195>
- Rodríguez, V., & Mafla, E. (2023). *Seguridad ciudadana: Una responsabilidad compartida. Manual con desafíos y herramientas de acción desde lo local*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://www.uasb.edu.ec/la-universidad-andina-y-el-programa-ecuador-pilares-financiado-por-usaid-presentaron-un-manual-para-la-seguridad-ciudadana/>
- Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: An international perspective. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51–63. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902000000200006>
- Wittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, 1(2), 219–235. <https://polidoc.usac.edu.gt/opac/record/30462>