

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH

Programa de Maestría en Derechos Humanos y Democracia en
América Latina

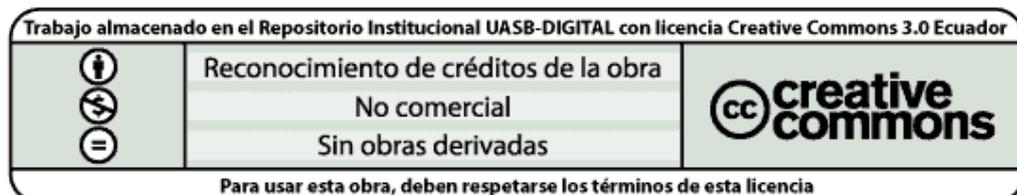
Mención en Políticas Públicas

**El enfoque de derechos humanos en las políticas
desconcentradas de seguridad integral en Ecuador: caso
Sistema Integrado de Seguridad ECU 911, Centro Zonal
Ibarra, 2015**

Autora: Marjorie Reinoso Moreno

Tutor: Adrián López Andrade

Quito, 2016



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, Marjorie Reinoso Moreno autora de la tesis intitulada “El enfoque de derechos humanos en las políticas desconcentradas de seguridad integral en Ecuador caso Sistema Integrado de Seguridad ECU 911, Centro Zonal Ibarra, 2015” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, mención Políticas Públicas, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 02 de octubre, 2017



Firma:

RESUMEN

En este estudio se trata de entender la política pública de seguridad integral en el contexto ecuatoriano de las emergencias analizándolo a través del enfoque basado en derechos.

Se abordan los tres temas que convergen: seguridad integral, políticas públicas y derechos humanos. Para ello se realiza una revisión de los conceptos y reflexiones en torno a la seguridad humana, seguridad integral y seguridad ciudadana y de las implicaciones y los compromisos que los estados adquieren al ser signatarios de instrumentos internacionales de derechos humanos.

El estudio de caso en el SIS-ECU-911 mostró ser un ejemplo válido de cómo la teoría de seguridad integral ha sido llevada a la práctica, en el marco de una organización del Estado ecuatoriano que busca mejorar la calidad de vida en los territorios a través de la desconcentración del poder ejecutivo y la descentralización de algunas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

Se encontró también que los Derechos Humanos todavía no forman parte explícita oficial del ejercicio cotidiano de seguridad integral, más bien surgen como resultado de la sinergia entre los funcionarios, en un sistema que articula a siete instituciones públicas que juntas dan respuesta a las llamadas de emergencia y de la búsqueda de la excelencia del servicio.

En el SIS ECU 911 se encuentran algunos indicadores del enfoque de Derechos Humanos, contruidos desde la práctica; el servicio de primera llamada es la *punta del ovillo* de un servicio nos lleva a proponer que el *tiempo* puede ser considerado el principal indicador (centinela) de este enfoque en la atención de emergencias, pues de su cumplimiento depende salvar la vida de las personas, razón por la que el servicio le otorga especial atención.

Palabras clave: seguridad integral, emergencias, 911, derechos humanos, política pública.

En ese camino recibí el estímulo de mi familia, a Felipe por su asesoría especializada, el Fer, la Angelita, la Lore, el Oscar y la Bea, gracias de corazón.

Agradezco a Adrián López un tutor respetuoso y riguroso y también a María Augusta Fernández que, con o sin PhD, es una persona brillante.

Gracias a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en las personas de Judith Salgado con quien inicié la maestría, a Gardenia Chávez y a Gina Benavides con quienes la finalicé. A las tres las conocí hace muchos años y la vida nos volvió a juntar.

Al Programa Prometeo a través de la Universidad Católica del Norte.

Dedico este trabajo a la oportunidad de haber comprendido que el conocimiento científico se construye a partir de pequeños o grandes aportes y haber comprobado que el diálogo entre las ciencias es posible y necesario.

Los derechos humanos no se mendigan se exigen.

Eduardo Galeano

INDICE

Agradecimientos.....	4
Epígrafe.....	5
Introducción.....	8
Capítulo primero.....	12
Seguridad, Políticas Públicas y Derechos Humanos	
I. La inseguridad como estímulo para (re)pensar la seguridad	12
II. Acercamiento conceptual al nuevo paradigma de seguridad.....	21
II.I. Seguridad Humana.....	22
II.II Seguridad Ciudadana.....	26
II.III Seguridad Integral.....	31
III. Sobre las políticas públicas y el enfoque basado en derechos.....	36
III.I Estado de las políticas públicas.....	36
III.II Enfoque basado en derechos vía políticas públicas.....	37
Capítulo segundo.....	43
El Sistema Integrado de Emergencias, SIS ECU 911.....	43
I. Su creación y razón de ser.....	43
II. Articulación para la desconcentración y descentralización.....	48
III. El concepto de seguridad desde el interior del ECU 911.....	54
IV. La línea única de llamadas.....	56
IV.I Las alertas y categorización de las emergencias.....	57
V. El tiempo como indicador del control de calidad.....	61
Capítulo tercero.....	66
Los Derechos Humanos en el SIS ECU 911.....	66
I. Análisis desde el EBD.....	66
II. Delimitación del derecho.....	72
III. Obligaciones del Estado.....	77
IV. Principios transversales.....	85
V. Propuesta de un nuevo indicador: el tiempo.....	88
Conclusiones.....	91
Bibliografía.....	95
Índice de figuras y cuadros.....	102
Anexos.....	103

INTRODUCCIÓN

En América Latina durante la Guerra Fría, predominó un enfoque de Seguridad Nacional según el cual el objeto de la seguridad era el estado. Una vez concluida, en 1989, se comienza a repensar el enfoque y la perspectiva de derechos humanos cobra relevancia. Este replanteamiento lleva a proponer que el objeto de la seguridad sea reemplazado por el ser humano, lo que amplía su alcance pues abarca muchas dimensiones anteriormente ausentes en las políticas. A partir de entonces se comienza a hablar de seguridad humana y se la vincula con el desarrollo y los derechos humanos.

En ese contexto internacional de cambios conceptuales de la seguridad, Ecuador, a partir de 2008, crea una nueva constitución construida con el apoyo de los movimientos sociales e intelectuales, en la que replantea la seguridad poniendo al ser humano en el centro y en ella se plasma el concepto más avanzado de la seguridad, como es, la seguridad integral.

El país se compromete constitucionalmente en su artículo 3 numeral 8 a “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral, y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. Ratifica como país instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (Art.3). En el 2009 aprueba la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su respectivo Reglamento.

Posteriormente se aprueba el Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 donde se declara que “El Ecuador plantea la Seguridad Integral como un sistema fundamentado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado orientado hacia la consecución del Buen Vivir a través de la integración de todas las dimensiones del ser humano, la naturaleza y el Estado”. En este Plan se incluye al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, como una respuesta moderna que articula servicios públicos y una plataforma tecnológica de punta para atender emergencias y combatir el delito y la violencia.

Este servicio, considerado una política de seguridad, es emblemático para el régimen de Rafael Correa, de modo que resulta importante conocerlo en profundidad

como una expresión del nuevo enfoque de seguridad integral. Según datos del 2013, el ECU 911 tenía un 82,55% de satisfacción general.¹

Su diseño responde al nuevo modelo de ordenamiento territorial propuesto con el fin de asegurar mayor y mejor presencia estatal a nivel nacional, a la luz del Plan Nacional para el Buen Vivir, también generado en el actual gobierno. El modelo propone la desconcentración del poder ejecutivo en las áreas administrativa y financiera, propiciando la articulación territorial e interinstitucional y la articulación entre la desconcentración y la descentralización.²

Introducir y aplicar este enfoque en políticas públicas en cualquier campo presenta dificultades políticas, técnicas, administrativas y culturales. Cuando se trata de hacerlo desde un enfoque de derechos humanos aún más, puesto que representa pasar del discurso a su concreción, considerando que los instrumentos internacionales proporcionan orientaciones a los estados, pero no dicen cómo hacerlo.³ Esta responsabilidad queda en manos de los estados y sus gobernantes.

Probablemente, en la seguridad es donde puede resultar más evidente esta dificultad, pues a pesar de ser un derecho incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, esta ha sido históricamente entendida desde el ámbito de las fuerzas de defensa y las del orden público y es muy reciente el cambio de orientación propuesto.

La presente investigación plantea la pregunta ¿Cómo ha incorporado el enfoque de derechos humanos el Servicio Integrado de Seguridad Integral ECU 911 en su marco conceptual y en la atención que presta a nivel local?

Con el fin de dar respuesta a la pregunta de la investigación se establecen los siguientes objetivos específicos: I. Analizar el concepto de seguridad que orienta al SIS ECU 911; II. Conocer la operación del SIS ECU 911 a través de la articulación interinstitucional requerida para bajar la política nacional al territorio, con el fin de identificar posibles tensiones entre el nivel central y el local; y III. Conocer de qué manera se ha introducido el enfoque de derechos humanos en el servicio SIS ECU 911.

¹ SIS ECU 911, *Plan Estratégico 2013-2017*, 50.

² SENPLADES, *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador: el Estado en el territorio y la recuperación de lo público* (2014).

³ Víctor Abramovich, "Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina". CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina) Documento preparado para: *Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo* (Santiago, Chile, diciembre 9 y 10 del 2004), 5.

El objeto del presente estudio, por tanto, es el sector de la seguridad, pero dada su amplitud, ha sido necesario seleccionar una institución para realizar este análisis. Se trata del Sistema Integrado de Seguridad SIS-ECU-911 para la atención de emergencias, específicamente la central de llamadas del Centro Zonal Ibarra.

Al ser nuestro problema de análisis la efectividad y eficacia de la política pública, con enfoque de derechos humanos, necesariamente la escala de estudio es lo local porque dentro del modelo de planificación y organización del Estado, el nivel central es el encargado de formular las políticas y, de manera desconcentrada y descentralizada, ejecutarlas a nivel local.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, se propuso realizar una investigación exploratoria que recogiera, de los actores institucionales involucrados directamente en el servicio de emergencias, los conceptos que manejan en relación a la seguridad y al funcionamiento del SIS ECU 911. Para ello se elaboró una entrevista semiestructurada que fue aplicada tanto a los coordinadores de las instituciones que forman parte del Sistema, como a funcionarios del nuevo servicio ECU 911, todos ellos presentes en el ECU 911 Ibarra.

El estudio abarca el segundo semestre del 2015. Se propuso analizar la documentación institucional y sus fuentes de información y registros como protocolos, manuales, etc. pero una vez iniciado el estudio, hubo un cambio de decisión de la coordinación zonal del SIS ECU 911, impidiendo el acceso a dichas fuentes. En este estudio se analiza el protocolo que utiliza la central de llamadas del sistema.

Otra limitación fue el cambio de personal considerado clave, pues, siendo parte del equipo fundador del servicio en Ibarra es detentor de información del quehacer institucional que no se registra. Durante el tiempo que duró la investigación de campo se realizaron tres simposios en el marco del convenio entre la Universidad Católica del Norte, el SIS ECU-911 y SENESCYT, ocasiones en las que se expusieron los avances de las investigaciones que se realizaban simultáneamente en la Centro Zonal Ibarra, con el fin de ponerlas en diálogo. En consecuencia, la investigación también se alimentó de la información producida por los otros investigadores.

Con el fin de procesar la información y analizarla a la luz del enfoque de derechos humanos se recurrió a una metodología llamada Enfoque Basado en Derechos, EBD, la cual aporta criterios de análisis del enfoque de derechos humanos en políticas públicas.

En el primer capítulo se analiza el proceso de reformulación del concepto de seguridad que coloca al ser humano como objeto de esta en reemplazo del Estado. Ecuador lo acoge constitucionalmente y formula una política de seguridad para garantizar el derecho ciudadano a la seguridad integral. Esta incluye la creación del Sistema Integrado de Seguridad SIS ECU 911. Se analizan los requisitos que una política pública requiere cumplir para tener enfoque de derechos humanos.

En el capítulo segundo se describe y analiza el SIS ECU 911 como una expresión de la política nacional de seguridad del Ecuador y su operacionalización a nivel local en el marco de la nueva organización del Estado. Se identifica al tiempo como posible indicador de derechos humanos en emergencias.

En el tercer capítulo se utiliza el método Enfoque Basado en Derechos, EBD para analizar si el SIS ECU 911 Centro Zonal Ibarra cumple con estándares de derechos humanos, criterio que también se aplica al *tiempo*. Se incluyen algunas recomendaciones para que el sistema avance como política de seguridad con enfoque de derechos humanos.

Capítulo primero

Seguridad, Políticas Públicas y Derechos Humanos

En este capítulo se analiza el proceso de reformulación del concepto de seguridad que coloca al ser humano como objeto de ésta en reemplazo del Estado. Ecuador acoge constitucionalmente el nuevo concepto y formula una política de seguridad para garantizar el derecho ciudadano a la seguridad integral que incluye la creación del Sistema Integrado de Seguridad SIS ECU 911. Se analizan elementos que una política pública requiere cumplir para tener enfoque de derechos humanos.

I. La inseguridad como estímulo para (re)pensar la seguridad

En América Latina, durante la segunda mitad del siglo XX, el rumbo de la seguridad, como concepto y política, había sido dirigido por la fuerza hegemónica norteamericana que tenía varios frentes abiertos en su lucha por la democracia contra el comunismo. A los Estados Unidos, EUA, le convenía mantener un tutelaje estratégico sobre Latinoamérica, lo cual se dio junto con la adopción de una concepción de seguridad cimentada sobre bases anticomunistas a lo largo de la región. Esta concepción resultó instrumental y fue aceptada de manera conveniente por las dictaduras de las décadas de los 60, los 70 y hasta los 80.⁴

Con la restauración de regímenes constitucionales que relevaron a las dictaduras, en lo que se conoció como la tercera ola de democratización,⁵ se dio un cierto agotamiento de las políticas de seguridad que los gobiernos de facto instalaron en la región bajo la denominada Doctrina de Seguridad Nacional.⁶ Con ello, Latinoamérica se vuelve hacia sí misma y comienza un arduo proceso de concientización sobre su situación interna de seguridad.⁷ Esta toma de conciencia conduce a la región hacia nuevos planteamientos conceptuales para responder a la realidad de su propia inseguridad.

Si se entiende la inseguridad como la suma de factores amenazantes que generan en el individuo *miedo a perder* (su tranquilidad, sus bienes, sus familiares, su

⁴ Francisco Leal Buitrago, “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, en *Revista de estudios sociales* 15 (2003), 74-87.

⁵ Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del Siglo XX* (Paidós, 1994).

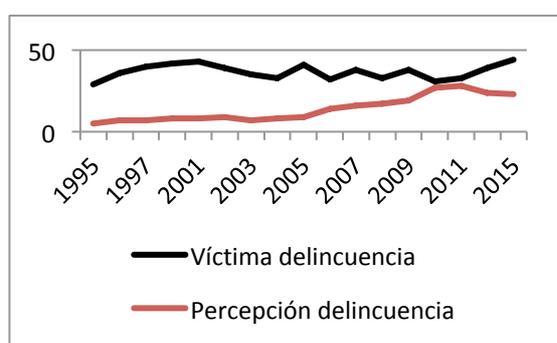
⁶ Buitrago, “La Doctrina”, 74-87.

⁷ J. C. Ruiz, *La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria*. Encrucijadas de La Seguridad En Europa y Las Américas (2004), 123.

estabilidad), América Latina es un continente inseguro. Efectivamente, las estadísticas de los años 90 muestran a América Latina como el continente más violento.⁸ Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2013, aproximadamente el 36% de los homicidios ocurrieron en las Américas, 31% en África, 28% en Asia, 5% en Europa y 0.3% en Oceanía.⁹ En 2015, la delincuencia encabeza la lista de los problemas percibidos como más acuciantes, seguida por el desempleo, la economía y la corrupción que también es una forma de delincuencia. En resumen, en 12 de los 18 países de la región, la delincuencia ocupa el primer lugar entre los problemas más importantes a nivel de cada país, aunque en cada uno la delincuencia es de naturaleza diversa y una tasa de victimización distinta. En 1995, el 7% de la población latinoamericana consideraba que la delincuencia era el problema más acuciante. Sin embargo, en 2008 este indicador alcanzó el 15%, superando en importancia al desempleo y en 2011 alcanzó el máximo de 28%, y en 2015 registró un ligero descenso para 23%. Pero la delincuencia propiamente dicha y la percepción sobre delincuencia, llamada victimización, muestran diferencias como se puede ver en la figura 1. Latino barómetro concluye que en la medida que los países mejoran su situación económica, la delincuencia se hace más visible a los ojos de los ciudadanos aunque no justifican el origen de esta afirmación.¹⁰

Figura 1

Víctimas vs percepción de delincuencia



Fuente: Latino barómetro 1995-2015
Elaboración: Latino barómetro

8 H. Hugo Frühlung, Joseph S. Tulchin, and Heather Golding, *Crime and violence in Latin America: Citizen security, democracy, and the state* (Woodrow Wilson Center Press, 2003).

⁹ UNOAC, *Estudio Mundial sobre el Homicidio*, 2013, accedido 23 de noviembre de 2016, párr. 11 http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

¹⁰ Latinobarómetro, *Opinión Pública Latinoamericana - Informe 1995 – 2015*, Latinobarómetro Corporation 2006, accedido 25 de febrero de 2016 <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>

Cabe mencionar que Lagos y Dammert,¹¹ que estudian la seguridad ciudadana a partir de las bases de datos del Latino barómetro, consideran que las percepciones, actitudes, opiniones, valores, comportamiento y conocimiento sobre seguridad ciudadana, acercan al conocimiento de cómo éstas influyen en el comportamiento colectivo. Las percepciones sobre inseguridad crean un *clima de opinión* colectiva que una vez posicionado es difícil modificarlo aunque haya esfuerzos significativos para hacerlo. Sostienen que el clima de opinión se impone ante la falta de liderazgo y debido a la falta de información unificada y confiable generada por los órganos oficiales sobre la cual sea posible tomar decisiones políticas adecuadas.

Según este mismo estudio, la región se enfrentará en breve, o sea en la década que transcurre actualmente, a la inseguridad provocada por el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas), y no organizado. La conjunción de ambos, podrían poner en riesgo la democracia y la gobernabilidad de los países a nivel individual y de la región en su conjunto. De por sí, esto plantea la necesidad de redefinir las políticas y agendas nacionales y regionales de seguridad.

La falta de respeto por los derechos humanos, DDHH, es un proceso que se da a la par de los factores de inseguridad mencionados y por tanto incide directamente sobre el mantenimiento de la seguridad en la región. En el Atlas sobre derechos humanos,¹² en 2013 el mundo atestiguaba un aumento en el número de países que presentan un riesgo extremo a los derechos humanos. La cifra aumentó de 20 países en 2008 a 34 en 2013. Los países que lideran están en su mayoría en Medio Oriente y África del Norte. Sin embargo Latinoamérica no escapa, Colombia comparte con las regiones mencionadas la categoría de riesgo extremo.¹³ En cuanto a Ecuador, este país es considerado de alto riesgo junto con Venezuela, Perú, Bolivia, Paraguay y Brasil. El Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha intervenido en Ecuador recientemente, con programas en 2006-2007 y 2013-2014.¹⁴ En la intervención más reciente estableció como temas prioritarios para Ecuador: la lucha contra la discriminación; la protección de los derechos humanos

¹¹ Martha Lagos y Lucía Dammert, *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Edición Latinobarómetro, Lima, 2012, accedido 7 de mayo de 2017 http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.

¹² Maplecroft, *Atlas sobre derechos humanos 2013*, accedido 5 de marzo de 2017 <https://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2013/12/04/70-increase-countries-identified-extreme-risk-human-rights-2008-bhuman-rights-risk-atlas-2014b/>.

¹³ Ocupa la posición 26 en el ranking mundial de riesgo, según el Atlas sobre derechos humanos 2013.

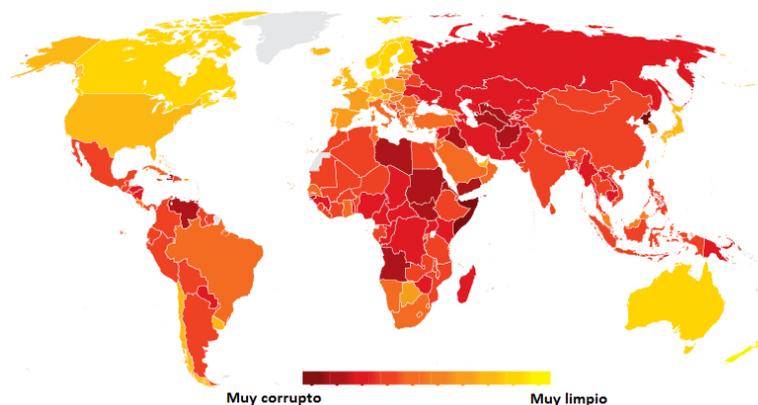
¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, pagina web oficial, Ecuador 2013-2014, accedido 11 de enero de 2017 <http://www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/ECSummary1314.aspx>.

en el desarrollo y en la esfera económica; la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el imperio de la ley; y, en la parte de la forma de gestión de la política pública, el fortalecimiento de la eficacia de los mecanismos internacionales de derechos humanos y el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos.¹⁵

También la región ha experimentado aumentos significativos en los indicadores de corrupción, forma delictiva que provoca inseguridad. Como explica M. Garretón, en América Latina, y por ende en Ecuador, las fuerzas de poder de la sociedad han cambiado, lo que significa que en la acción colectiva se han modificado los actores. Además de los poderes públicos, han surgido con poder las organizaciones no gubernamentales, los actores identitarios y los poderes fácticos que procesan las decisiones propias de un régimen político al margen de las reglas democráticas establecidas, a través de instituciones políticas informales instaladas en las formales y la corrupción. De ahí se entiende que la corrupción en América Latina sea una expresión de la manera en la que las sociedades están organizadas y cómo funcionan.¹⁶ Consecuentemente, la corrupción ha dejado de ser un fenómeno político para pasar a ser más bien social.¹⁷

Figura 2

Índice de percepción de Corrupción 2014



¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, página web oficial, Ecuador 2013-2014, accedido 11 de enero de 2017 <http://www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/ECSummary1314.aspx>.

¹⁶ Manuel A. Garretón, "La transformación de la acción colectiva en América Latina". *Revista de la CEPAL* 76, 2003, 6, accedido 2 de junio de 2017 http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/10797/076007024_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁷ Latinobarómetro, 2016.

Fuente: Transparencia Internacional (2014)

Elaboración: Transparencia Internacional

Para Transparencia Internacional la corrupción es el abuso del poder encomendado, para beneficio personal.¹⁸ En el Índice de Percepción de Corrupción de 2014¹⁹ que elabora Transparencia Internacional, con excepción de Chile, Uruguay y Brasil, el resto de países latinoamericanos están en los índices más altos de corrupción del mundo (figura 2). Este Índice ha sido elaborado desde 1995, lo que hace posible ver la tendencia de Ecuador. En el cuadro 1 se puede ver que la evolución de la percepción de la corrupción a lo largo de casi dos décadas muestra un incremento de la confianza de los ciudadanos, lo que no significa que se conozcan realmente los índices de corrupción que se practican. En 2012, Ecuador ocupaba el lugar 118 de 174 países examinados, calificación que incomodó al gobierno de turno, quien justificó el resultado imputándolo al financiamiento de Transparencia Internacional “por grandes multinacionales que hay en el planeta”,²⁰ comentario que tuvo impacto en los medios de comunicación pero que no vino acompañado de un estudio que justifique dicha aseveración. Se considera que la larga existencia de este índice así como la metodología²¹ que aplican dan muestras de consistencia, es decir, independientemente de las influencias a las que esté sujeta Transparencia Internacional, mantiene el mismo enfoque, lo que permite ver, no necesariamente el valor absoluto, pero sí la tendencia a lo largo del tiempo.

¹⁸ Glosario anti-corrupción de Transparencia Internacional, accedido 11 de junio de 2017

<http://web.archive.org/web/20170415042501/http://www.transparency.org/what-is-corruption/>.

¹⁹ Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2014*. Transparencia Internacional, accedido 11 de junio de 2017 // acij.org.ar/sin-corrupcion/2012/wp-content/uploads/2014/12/CPI2014_map-and-country-results_EN.jpg.

²⁰ Nota de prensa, *El Comercio* 09 de diciembre de 2012, accedido 15 de junio de 2017

<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/regimen-critica-a-transparencia-internacional.html>.

²¹ Metodología: es un indicador compuesto utilizado para medir las percepciones sobre corrupción en el sector público. Durante los últimos 18 años, tanto las fuentes empleadas para compilar el índice como la metodología se han ido modificando y perfeccionando. El último proceso de ajuste se efectuó en 2012 y se incorporaron algunos cambios importantes a la metodología. El método que se utilizó hasta 2012 para combinar las distintas fuentes de datos se ha simplificado, y ahora incluye los datos correspondientes a períodos de solamente un año de cada fuente de datos. En todo caso, este método permite ahora comparar las puntuaciones en el tiempo, una posibilidad que la metodología previa a 2012 no admitía. Fuente: página oficial de Transparencia Internacional.

Cuadro 1

Evolución del índice de corrupción de Ecuador

Año	Posición	Entre número de países	Año	Posición	Entre número de países	Año	Posición	Entre número de países
2002	89	102	2007	150	179	2012	118	174
2003	113	133	2008	151	180	2013	102	175
2004	112	145	2009	146	180	2014	110	174
2005	117	158	2010	127	178	2015	107	167
2006	138	163	2011	120	165	2016	120	176

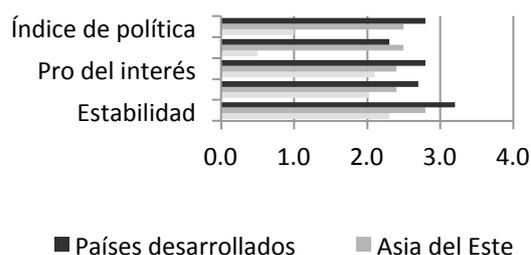
Fuente: Transparencia Internacional
Elaboración: Transparencia Internacional

La delincuencia, la corrupción, el irrespeto por los derechos humanos, entre otros, provocan inseguridad. Pero la inseguridad es combatida sobre todo mediante políticas públicas eficientes, eficaces, transparentes y estables. Por políticas públicas se entiende a las actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad.²² Entonces podríamos decir que deficiencias en las políticas públicas podrían ser también factores e indicadores de inseguridad.

Figura 3

Características claves de las PP. Comparación entre regiones del mundo

²² E. Graglia, *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*, (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2012).



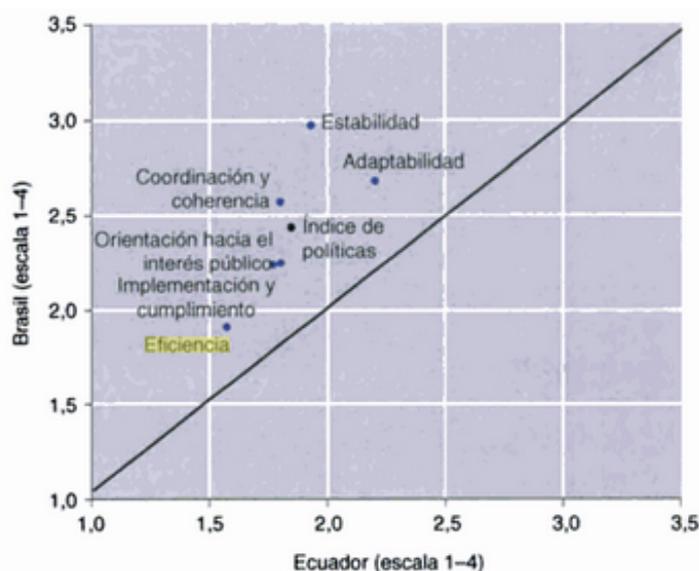
Fuentes: Stein et al. 2006, 149
 Elaboración: Stein

En el diagnóstico producido por Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006 sobre políticas públicas y su aplicación en América Latina, el BID midió la calidad de las políticas públicas en el contexto mundial, a través de los indicadores: índice de política, eficiencia, pro del interés público, implementación efectiva y estabilidad. Los resultados fueron poco alentadores. América Latina está a la zaga de las regiones analizadas. En cuanto al índice general, en una escala de 4, el promedio para América Latina era de 1,98, mientras que los países de Asia del Este registraban un índice de 2,53 y los llamados países desarrollados 2,73. En segundo lugar, como muestra la figura 3, se puede ver que América Latina registraba valores extremadamente bajos en política y eficiencia. La explicación de estos indicadores alarmantes se la encuentra en el mismo estudio.

Ahora, para comprender el Ecuador en el contexto latinoamericano de ese entonces, se toma la comparación entre Brasil y Ecuador realizada por el BID, quien justifica este paralelo por ser países con similitudes estructurantes: democracia presidencial y sistema político fragmentado. Este análisis mostró considerables diferencias con respecto a la calidad de sus políticas públicas, como se puede ver en la figura 4. Mientras Brasil figuraba en el grupo con políticas relativamente buenas, Ecuador se ubicaba en el grupo con políticas de baja calidad. De hecho, Brasil estaba ubicado muy por encima de Ecuador en todas las características, en una escala de 4, como muestra la figura 3. Se concluye que “las diferencias en los resultados de las políticas

pueden estar vinculadas a diferencias considerables en la calidad de las instituciones que resultan esenciales para la buena formulación de políticas”.²³

Figura 4
Características clave de las políticas públicas (Brasil y Ecuador)



Fuente: Stein et al. 2006, 183
Elaboración: Stein

Una década después, el BID informa que los indicadores de la gestión para resultados de desarrollo (GpRD), que son una ventana para medir la calidad de la implementación de las políticas públicas, muestran que la región ha tenido una evolución favorable.²⁴ Sin embargo, a decir de Fukuyama²⁵ y Holt y Manning²⁶ la medición de la

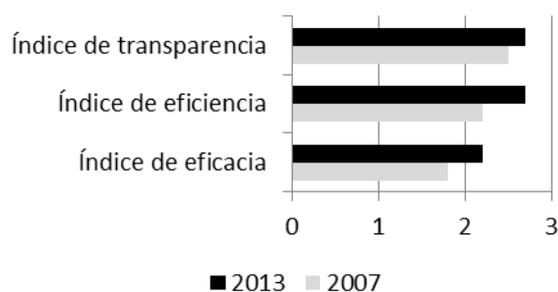
²³ E. Stein, ed., “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina”, *Informe 2006* (David Rockefeller Center for Latin American Studies, BID, 2006), 182.

²⁴ J. Kaufmann, M. Sanginés, & M.G. Moreno, *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, (2015).

²⁵ F. Fukuyama, “What is Governance?” *Governance*, Vol. 26, (2013): 347–368.

calidad de la gestión pública y la capacidad de gobierno es un tema complejo y no completamente resuelto. Por tanto, la GpRD no sería suficiente para medir la eficacia de la gestión pública. Otra forma, más intuitiva, para analizar la calidad de la gestión pública la presenta Kaufmann,²⁷ considerando tres características deseables para un buen gobierno: la eficacia, la eficiencia y la transparencia. Haciendo una presentación integrada de estos tres índices en la figura 5, fácilmente se colige que los resultados obtenidos con estos tres índices refuerzan los resultados obtenidos por el BID.

Figura 5
Calidad de la gestión pública en América Latina expresada en Índices



Fuente: Kaufmann et al. 2015
Elaboración: La autora

Ahora, dentro de la región, se aprecia un avance sustancial de Ecuador en el período 2007-2013, junto a Belice, Guyana, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Kaufmann et al. apuntan al hecho de que los avances en GpRD se registran tanto en todas las subregiones de América Latina y el Caribe, como en países de variados niveles de ingresos, concluyendo que se trata de la continuidad de la promoción de las iniciativas de fortalecimiento de la GpRD, independientemente de la ubicación geográfica o del desarrollo relativo (cuadro 2).

Cuadro 2
Clasificación de los países según el grado de avance del Índice de GpRD entre 2007 y 2013

²⁶ J. Holt, y N. Manning, “Fukuyama Is Right about Measuring State Quality: Now What?” *Governance*, Vol. 27 (2014): 717–728.

²⁷ J. Kaufmann, *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, (2015).

Clasificación	Pais
Avance sustancial Cambio en puntaje $\geq 0,5$	(9 países)
	Belice Paraguay
	Ecuador Perú
	Guyana República Dominicana
	México Uruguay
	Nicaragua
Avance regular Cambio en puntaje $< 0,5 > 0,0$	(15 países)
	Argentina Guatemala
	Bahamas Haití
	Barbados Honduras
	Brasil Jamaica
	Chile Panamá
	Colombia Suriname
	Costa Rica Trinidad y Tobago
	El Salvador
	Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje $\leq 0,0$

Fuente: Kaufmann et al. 2015, 30

Elaboración: La autora

Por lo apuntado, se puede decir que Latinoamérica está caminando hacia una mejora en la ejecución de las políticas públicas pero no está consiguiendo disminuir los índices de inseguridad. Entonces parece que dentro del concierto de políticas públicas que dan muestras de mejoramiento, parecería que la seguridad no está contemplada, o por lo menos no con la misma calidad que las otras.

II. Acercamiento conceptual al nuevo paradigma de seguridad

Ya en 1943, en la pirámide de Maslow, la seguridad fue reconocida como la segunda necesidad primaria del individuo. Sin embargo, es solamente a partir de la última década del siglo pasado que la forma de entender la seguridad sufre cambios en su alcance y contenido. Ya no considera solamente las amenazas a la soberanía y el territorio de un Estado, sino a todo tipo de violencia venida de aspectos económicos, políticos, ambientales y sociales. En este cambio parecería que un papel promotor ha desempeñado la escuela de Copenhague, inicialmente criticada por tener un enfoque subjetivista,

[...] lo que busca [...] es [...] determinar con precisión cuáles son las amenazas y su grado de incidencia en el imaginario colectivo de una nación, sociedad o individuos. [...] busca un proceso de definición acotado para determinar cuándo algo es objeto de securitización o no, de tal modo que no todo lo que se presenta en el horizonte del poder y del lenguaje sea susceptible de securitización. En este sentido, los analistas de esta

escuela pretenden depurar a la seguridad de su sentido instrumental para circunscribirla en los ámbitos que le son propios de su competencia.²⁸

Conceptualmente, el nuevo siglo comienza posicionando al individuo al mismo nivel que el Estado, como objeto de la seguridad. En 2004, César Montúfar²⁹ llamó la atención al respecto, al plantear que el país y la región se encontraban en la necesidad de redefinir sus agendas y políticas de seguridad tomando en cuenta el surgimiento de nuevas expresiones de amenazas a la seguridad. Por su parte, Gardenia Chávez al hacer una lectura del nuevo paradigma constitucional de seguridad, lo interpreta como un conjunto de condiciones e intervenciones de los estados, en forma mancomunada, para la construcción de sociedades seguras, equitativas y justas, en el orden global, regional y nacional.³⁰

La seguridad pasa a necesitar de nuevas definiciones y ámbitos más abarcadores. Como respuesta se generan y se redefinen conceptos alrededor de la seguridad. Por ejemplo, en el ámbito del estado y las relaciones internacionales se crean los conceptos de seguridad colectiva y seguridad democrática.³¹ Mas también surgen o se reelaboran conceptos tales como seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad integral.

II.I. Seguridad Humana

En la década de los años 90, las Naciones Unidas hicieron considerables esfuerzos dirigidos a la reducción de riesgos y desastres. Consecuentemente, fue un espacio favorable para repensar la seguridad, al punto que en 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, acuñó el término *seguridad humana*. La seguridad humana quedó definida como “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación [...] a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.³²

²⁸ Gabriel Antonio Orozco Restrepo, "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20.1 (2000): 141-162.

²⁹ César Montúfar, “La Agenda del Ecuador” en MRE. *Relaciones Ecuador-Estado Unidos: Situación Actual y Perspectivas* (Quito: Planex 2020), 69-100.

³⁰ Gardenia Chávez, “Nuevos horizontes y desafíos para la seguridad”, en *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009* (Quito: Abya-Yala), 85–100.

³¹ César Montúfar, “La Política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional”, en *Memorias del seminario Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica*. Coordinador Oswaldo Jarrín, (Quito: FLACSO-OSPC-IDRC, 2004), 156.

³² Asamblea General de la ONU, *Documento Final de la Cumbre 2005*, párrafo 143 de la resolución 60/1.

Conforme Bassenas,³³ la Organización de las Naciones Unidas, ONU, otorga cuatro características al concepto de seguridad humana: 1) universalidad; 2) interdependencia de sus componentes; 3) centrada en las personas; y 4) mejor garantizada mediante la prevención temprana. Más también le da siete ámbitos: 1) económica; 2) alimentaria; 3) de la salud; 4) medio ambiente; 5) personal; 6) comunitario y 7) política. Reconoce que la seguridad nacional es indispensable para la paz pero no suficiente porque no aborda la compleja interrelación con otras amenazas potenciadas por la globalización, desde la pobreza crónica hasta los conflictos violentos, el cambio climático, la trata de personas, las pandemias y las crisis económicas-financieras. El nuevo concepto vincula la seguridad con el bienestar de las personas, sus derechos y el desarrollo.³⁴ No obstante, en la literatura sobre el tema, se considera la seguridad humana como un concepto todavía en construcción.³⁵

Efectivamente, la seguridad humana no abarca todas las dimensiones de la seguridad. En este punto cabe hacer una breve referencia a la *seguritización* por tratarse de uno de los aspectos más relevantes que requiere modificarse desde el nuevo paradigma de seguridad. Es un vocablo que proviene del inglés *securitization*. En el libro “Teoría de la securitización: cómo emergen y se disuelven los problemas de seguridad”³⁶ se encuentran algunas definiciones al respecto. Una de ellas define la securitización como un conjunto de prácticas interrelacionadas, y los procesos de su producción, difusión, y recepción/traducción que lleva a las amenazas a ser realidad. Otra, la securitización es un conjunto articulado de prácticas mediante las cuales los artefactos heurísticos (metáforas, herramientas de política, repertorios de imágenes, analogías, estereotipos, emociones, etc.) son movilizados contextualmente por un actor *securitizador* que trabaja para impulsar y auditar la construcción de una red coherente de implicaciones (sentimientos, sensaciones, pensamientos e instituciones) sobre la vulnerabilidad crítica de un objeto referente. Se opone a las razones de elección y acción del actor titular, invistiendo al

³³ P. Morillas Bassedas, “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humano: un repaso histórico”, *Revista CIDOB D’afers Internacionals*, 76 (2007): 50-51.

³⁴ C.C. Muguruza, “El reto de la seguridad humana en América Latina: El problema de la violencia endémica en la región”, *The challenge of human security in Latin America: The problem of endemic violence in the region. Araucaria*, 16 (32) (2014): 315.

³⁵ K.P. de Armiño, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB D’afers Internacionals* (2006): 59-77.

³⁶ Thierry Balzacq, ed. *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve* (Routledge, 2010).

sujeto referente con tal aura de complejidad amenazadora sin precedentes que se debe emprender una política personalizada para bloquear su desarrollo.

Se la asocia a la instrumentación de la protección basada en las fuerzas militares y de represión, a la seguridad del estado y al orden público. Orozco, sintetizando a varios autores, describe la *seguritización* como un proceso mediante el cual se pretende dar estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, estados o la humanidad.³⁷

Para evitar la *seguritización* es conveniente diferenciar los factores que son terreno fértil para la inseguridad, aquellos que son estructurales como la pobreza o la inestabilidad política y, aquellos que constituyen amenazas como la violencia organizada y deliberada contra las personas. “De esta manera se podría trabajar sobre las segundas sin descuidar las primeras. Así se podría trabajar una política que supere el enfoque militarista, pero que no se desvanezca en las causas estructurales”.³⁸

Autores como Buzan y Waever³⁹ consideran la *seguritización* como el proceso que lleva a grupos de poder a tomar medidas emergentes administrativas, normativas o presupuestarias, justificadas a partir del uso ante la población de una serie de amenazas por parte del Ejecutivo o la prensa, las cuales sirven como *pretextos* para tomar dichas decisiones.⁴⁰

Un ejemplo de la aplicación de este concepto se encuentra en los estudios sobre el fenómeno migratorio. La *seguritización* de la migración internacional es un proceso en el cual intervienen múltiples actores – ministros, religiosos, periodistas, académicos, expertos – que buscan convencer al público de que la migración es una amenaza latente para la seguridad. Una vez que la migración llega a ser vista como un peligro por el público, estos mismos actores pueden entonces diseñar y disponer justificadamente de acciones, leyes, reglas ad hoc, instituciones, presupuestos y mecanismos de emergencia para acabar, evitar, detener, contener o controlar a dicho peligro, incluso si estas

³⁷ Orozco, “El aporte de la escuela”, 145.

³⁸ *Ibid.* 156-157.

³⁹ *Ibid.*

Estos autores son miembros de la Escuela de Copenhague y han aportado con sus teorías un nuevo paradigma para interpretar la seguridad internacional, influidos por las escuelas del lenguaje, accedido 3 de junio de 2017 http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001_g.pdf.

⁴⁰ Javier, Treviño Rangel, “¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica”. *Foro internacional*, 56(2), 2006, 253-291, accedido 02 de mayo de 2017 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185013X2016000200253&lng=es&tlng=es.

disposiciones violan la ley, la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos o si van en contra del sentido común.⁴¹

La otra dimensión de la seguridad que se mueve en el ámbito político/militar y tiene al Estado como objeto también es repensada. Se enfoca primero en la unidad del estado que puede estar amenazada por fuerzas externas y que se garantiza a partir de la fuerza militar. En segundo lugar, pero no menos importante, es el enfoque en la estabilidad política que se refiere a la identidad nacional del estado y a su organización institucional e ideológica. Y por último, las relaciones internacionales que ahora se piensan a través de integración y mancomunidades frente a amenazas que cruzan fronteras.

Montúfar alerta sobre la importancia de incluir un enfoque regional de seguridad que se diferencie de enfoques nacionales cuando la violencia organizada opera sobrepasando los límites nacionales y amenazando la seguridad territorial de otro país, tales como violación de los derechos humanos, narcotráfico, tráfico de armas, etc.⁴² De hecho, propone retomar la propuesta de contar con una política comunitaria para la región andina, la misma que fue firmada en 2002 en el Compromiso de Lima,⁴³ como un marco para las relaciones con países como Estado Unidos, en la medida que actúe como articuladora de las iniciativas tanto nacionales como regionales e inclusive hemisféricas.

En dicha conferencia los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se reunieron en la ciudad de Lima para analizar la propuesta del expresidente Alejandro Toledo de promover una concepción común de seguridad, paz, el fomento de la confianza, y limitar los gastos en defensa externa entre los países de la Comunidad Andina. Reafirman su compromiso y la adhesión a los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y, a la formulación de una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza. En ese contexto, asumen los siguientes compromisos: 1) formular una política comunitaria de seguridad andina; 2) instaurar una zona de paz en el espacio de la comunidad andina; 3) luchar

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² César, Montúfar, “La Política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional”, en *Memorias del seminario Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica*. Coordinador Oswaldo Jarrín, (Quito: FLACSO-OSPC-IDRC, 2004), 158.

⁴³ Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina firmada el 17 de junio del 2002.

regionalmente contra el terrorismo; 4) limitar los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia; 5) propiciar que América Latina sea declarada una zona libre de misiles aire-aire más allá del alcance visual y de misiles estratégicos de mediano y largo alcance; 6) consolidar la proscripción de las armas nucleares, químicas y biológicas; 7) erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; erradicar las minas antipersonal; y, 8) ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza. Para Montúfar, dicha política constituiría un “pilar para una zona de paz en la Comunidad Andina enlazándose con el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y el desarrollo humano en la Región”.⁴⁴

II.II. Seguridad ciudadana

Se puede decir que la seguridad humana es el paraguas que cubre a la seguridad ciudadana. A diferencia de la seguridad humana que nace como un concepto nuevo, la seguridad ciudadana surge con un nuevo replanteamiento, sustituyendo a lo que se conocía como orden público.⁴⁵

En la segunda mitad del siglo XX en América Latina, para responder al modelo de gobierno caracterizado por dictaduras militares, también las fuerzas del orden público militarizaron los instrumentos de seguridad pública. Las policías se hicieron más militares para que los gobiernos de turno pudieran controlar y cumplir con los claros propósitos de represión política que se escondía tras la premisa de mantenimiento del orden público. Una vez iniciado el proceso de habituación democrática en la región durante la década de los 80, la noción de seguridad se transformó para dar cabida al concepto de seguridad ciudadana más acorde con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos en un estado democrático. Las antiguas policías en América Latina resultaron ser poco eficientes e inconsistentes con el sistema democrático,⁴⁶ por tanto las políticas de seguridad interna tuvieron la necesidad de redefinirse para acercarse más a

⁴⁴ Montúfar, “La Política común”, 158.

⁴⁵ Ruiz, “La encrucijada de la seguridad ciudadana”, 123.

⁴⁶ Ibid., 9.

las necesidades de seguridad del ciudadano común. Como resultado, en los años 90, se redefinió lo que en ese entonces se conocía como el orden público y pasó a ser conocido como seguridad ciudadana.⁴⁷

De las varias definiciones de seguridad ciudadana, se considera que la propuesta por P. González⁴⁸ sintetiza de forma clara el alcance del concepto definiéndola como la acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía destinada a asegurar su convivencia pacífica y evitar delitos y faltas contra las personas y sus bienes. Efectivamente, uno de los esfuerzos iniciales realizados en los países de América Latina hacia el cambio de orientación de la seguridad fue cambiar la imagen de la policía para acercarla más al ciudadano. Era necesario, como expresión de la nueva orientación, cambiar su imagen, recuperar la confianza ciudadana.

Ruiz⁴⁹ recuerda que, en la década de los 90, la policía no logró combatir la degradación moral y la corrupción dentro de sus propias instituciones, pues careció de controles de sus acciones, lo que condujo a la creación de mecanismos externos de control como por ejemplo en Brasil donde, entre 1995 y 1999, se creó la figura del defensor de los ciudadanos contra la violencia policial para recibir las quejas sobre violencia policial. En Colombia, en 1993, se creó la figura del Comisionado de la Policía con la finalidad de vigilar las acciones de los policías. En El Salvador, a partir del 2002, se puso en funcionamiento la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil para controlar y supervisar a todas las unidades de control interno de la policía. Sin embargo, las medidas tomadas para acercar la policía al ciudadano se vieron obstaculizadas en gran medida “por su carácter corporatista, sin controles efectivos sobre su actuación, convirtiendo a la policía, en la región, en un ente autónomo cuyos abusos son difícilmente sancionados”.⁵⁰ Posteriormente surgieron, en los países de la región, propuestas en dos direcciones: una, de enfoque más local, que busca acercar la acción policial a la comunidad, para trabajar conjuntamente en el combate a la inseguridad y la delincuencia; y la otra, para atacar con *mano dura o tolerancia cero* a actos antisociales o *incivilidades*, lo lleva a cabo

...reprimiendo todo comportamiento amenazante que ponga en entredicho el tejido social. De esta manera, la policía proscribía del sector controlado toda circunstancia

⁴⁷ *Ibíd.*, 5.

⁴⁸ P. Gonzalez, “Seguridad Ciudadana”, en *Cuadernos de seguridad y defensa* (Guatemala: Magna Terra Editores FLACSO Sede Guatemala, 2003).

⁴⁹ Ruiz, “La encrucijada de la seguridad ciudadana”, 8.

⁵⁰ *Ibíd.*, 9.

que perturbe la convivencia y genere sentimientos de inseguridad (mendigos agresivos, taxistas poco cívicos, limpiaparabrisas ofensivos, vendedores ambulantes hostigadores, etc.). Toda contravención, por menor que parezca, es sancionada de manera ejemplar y el sistema judicial resulta una rueda del engranaje esencial para el éxito de esta estrategia.⁵¹

Este tipo de estrategia que se muestra más de corte represor para unos grupos sociales, requiere el incremento de recursos humanos motivados y honestos, recursos tecnológicos que permitan responder al alcance de la misma, así como de un sistema judicial y carcelario que procese eficientemente los casos delincuenciales,⁵² lo que a criterio de Ruiz, en América Latina, es muy difícil de alcanzar pues además del tipo de policía que se fue generando en las décadas anteriores, los recursos son escasos y el sistema judicial es ineficiente.

La otra tendencia de encarar la seguridad ciudadana es a través de la creación de una policía comunitaria que se acerque al ciudadano e interactúe con éste; es decir que es una estrategia que “se caracteriza esencialmente por construir puentes entre la comunidad y la policía buscando soluciones conjuntas a los problemas del vecindario”.⁵³ Daniel Pontón comenta, de forma amplia, “podemos concebir de manera general a la policía comunitaria como una filosofía de organización y actuación policial que busca establecer una nueva cultura institucional con el claro objetivo de establecer un diferente tipo de relación policía/comunidad”.⁵⁴

En Ecuador también se ha implementado el Programa de Policía Comunitaria concebido dentro del Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador que inició en el año del 2004 y complementado posteriormente en 2008.⁵⁵ Las razones son las mismas mencionadas anteriormente, re-conceptualizar la seguridad, tornarla más cercana a los ciudadanos y reposicionar la imagen institucional.⁵⁶

⁵¹ *Ibíd.*, 11.

⁵² El autor utiliza como ejemplo a la política implementada en New York por el ex Alcalde R. Giuliani quien formuló una propuesta para México, la cual resultaba inviable dadas las proporciones de los requerimientos para su implementación, pues para instaurarla en New York se necesitó un aumento del presupuesto en más de un millardo y doblar el número de efectivos policiales.

⁵³ Ruiz, “La encrucijada de la seguridad ciudadana”, 14-15.

⁵⁴ Daniel, Pontón, *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador* (Quito: Abya Yala, 2009), 34.

⁵⁵ *Ibíd.*, 35.

⁵⁶ *Ibíd.* Este programa, introducido inicialmente en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) como plan piloto, fue visto con gran expectativa por las autoridades policiales y locales. Desde ese entonces, paulatinamente empezó a ser introducido en varias ciudades como una estrategia para enfrentar los altos índices de violencia e inseguridad ciudadana en el país.

El país tomó algunas medidas como la creación en el año 2006 de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, mediante el decreto presidencial 1339, la misma que estaba presidida por un Subsecretario/a de Seguridad Ciudadana (civil), con nombramiento directo del Ministro de Gobierno. Entre las funciones principales de esta subsecretaría estaba la definición e implementación de políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional de forma descentralizada y en coordinación con los concejos provinciales y cantonales. Esta política pública no fue acompañada del presupuesto necesario y no subsistió al cambio de gobierno de turno.

En la actualidad, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, aprobada en el año 2009, dedica un Título a la Seguridad Ciudadana y en el Art. 23 la define como “política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador”.⁵⁷ En el respectivo reglamento le da las competencias a la Policía Nacional, para lo cual se le ha fortalecido para que adquiera las capacidades preventiva, técnica e investigativa. Se crean Unidades de Policía y Vigilancia Comunitarias (UPC y UVC), que incluyen tanto servicios policiales como judiciales, con el fin de acercarse a la ciudadanía. Estos son espacios de *proximidad*, al nivel de barrio, concebidos para construcción de una cultura de paz y resolución de conflictos. A las Fuerzas Armadas también se las incorporado en este nuevo enfoque, se les ha asignado la función de apoyo a la Policía Nacional en tareas de seguridad ciudadana y orden público, dentro de lo que son sus respectivas competencias. Además en 2011 se reformó el sistema judicial y el sistema carcelario, consideramos éstos como avances significativos en seguridad ciudadana en el país.⁵⁸

Para dar cabal cumplimiento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se elaboró el Plan Nacional de Seguridad Integral que dedica parte del diagnóstico a identificar y dimensionar la inseguridad ciudadana, afirmando que su incremento afecta la calidad de vida de la población y el desarrollo del país. En la parte propositiva plantea principios orientadores para la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana así como un modelo preventivo. En el cuadro 3 se presenta de forma sintética el alcance de cada principio:

⁵⁷ Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009.

⁵⁸ MCS, *Plan Nacional de Seguridad Integral* (Quito, 2011).

Cuadro 3

Principios orientadores de una política pública de seguridad ciudadana

Democrático	Respeto los mandatos constitucionales y derechos fundamentales
Integral	Interviene simultáneamente en diferentes frentes combinando políticas de prevención, control, sanción y rehabilitación, involucrando la participación de las diferentes instancias del estado y de la sociedad en su conjunto.
Equitativo	Asegura a todos los ciudadanos la igualdad ante la ley, prioriza a los grupos vulnerables de la población.
Preventivo	Contempla medidas de prevención social y situacional sostenibles.
Participativo	Fomenta la participación de actores públicos y privados especialmente de la sociedad organizada y la orienta.
Sostenible	Trascienden las políticas gubernamentales y se tornan de Estado.
Transparente	Transparenta información de la gestión y resultados y es sujeta a fiscalización ciudadana.

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral.
Elaboración: La autora

Respecto al modelo preventivo de seguridad ciudadana, el Plan Nacional de Seguridad Integral refiere la necesidad de prevenir las situaciones de violencia y delincuencia que afectan la calidad de vida de las personas, es decir el delito. Señala que la violencia tiene causas estructurales y factores de riesgo,

...por ejemplo, la tenencia de armas y el consumo de alcohol y drogas son factores de riesgo significativos, ya que estos elementos están fuertemente asociados con la ocurrencia de actos de violencia; la gran mayoría de homicidios se registran con armas de fuego y muchas de las víctimas han ingerido alcohol de acuerdo a las autopsias realizadas. Así mismo, mucha violencia se desata en bares, discotecas y reuniones sociales donde se consume alcohol y/o drogas.⁵⁹

En definitiva, el concepto se renueva buscando tornarlo más cercano a la población, pero el hecho de centrarse en el combate a la delincuencia y ser una competencia de la Policía Nacional hace que se mantengan rasgos de represión.

⁵⁹ *Ibíd.*, 58.

II.III. Seguridad integral

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (RAE)⁶⁰, integral se refiere a lo global, a lo que abarca todo. En cambio, la definición de la palabra seguridad en la RAE no aproxima a su significado esencial, se la presenta asociada a términos tales como seguridad activa, seguridad ciudadana, seguridad jurídica, seguridad pasiva, seguridad social, además de que, obviamente, todavía la RAE no recoge el término seguridad integral. Tom Bawens sugiere que el término seguridad contiene en sí varias nociones: definición del fenómeno, solución y actuación argumentada. El significado de seguridad está determinado por diversas ideas normativas de diferente legitimidad, contenido y diseño.⁶¹ Se puede complementar presentando el raciocinio de Hebberecht y Cazaux⁶² que reflexiona sobre la inseguridad, a la que la definen como (la posibilidad de) una perturbación indeseable dentro de (parte de) un sistema social que se percibe como una amenaza asociada a daños personales o materiales.

En cuanto al término compuesto *seguridad integral* o *integral safety*, este es escaso en la literatura científica, sobre todo en español. Se encuentra más desarrollado en los países del norte de Europa donde ha sido ampliamente debatido en las últimas décadas. El inicio del concepto se asocia sobre todo a los Países Bajos.⁶³ Esto es comprensible por la influencia de la Escuela de Copenhague en el desarrollo del pensamiento sobre seguridad.⁶⁴ A decir de Wever,⁶⁵ el término fue acuñado en Holanda en 1981 en la necesidad de buscar un camino nuevo frente al fuerte descenso del nivel de seguridad y el consiguiente aumento de la presión de trabajo en el sistema judicial.

Desde ese entonces, se ha producido mucha reflexión alrededor de la seguridad integral y se ha implementado de diversas formas y en diferentes contextos. Haciendo una apreciación sobre las reflexiones recientes del concepto y su aplicación, se encuentra en la literatura que hay dudas sobre la eficacia de la implementación del concepto inicial. Como por ejemplo, Pleysier y Vlek temen que este término moderno se haya convertido

⁶⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, accedido 23 de mayo de 2016 <http://www.rae.es/>

⁶¹ Bauwens, "Integrale veiligheid", 13-21.

⁶² G. Cazaux & P. Hebberecht, *Integrale veiligheid*, Eindrapport, Onderzoeksgroep Criminologie, (UGent, 1997), 233.

⁶³ Bauwens, "Integrale veiligheid", 13-21.

⁶⁴ Orozco, "El aporte de la Escuela".

⁶⁵ J. Wever, "Integral safety in the Netherlands", *Australian Institute of Criminology*, 2000, accedido 31 de mayo de 2016 http://www.aic.gov.au/media_library/seminars/wever.pdf.

en un dogma.⁶⁶ La elección de utilizar la palabra dogma es interesante porque implica que no hay discusión, duda posible o desacuerdo sobre ella, por lo que uno debe buscar soluciones dentro del marco establecido.

La introducción del concepto ha pretendido convertir la seguridad en un producto político-administrativo en sí mismo, cuyo uso está condicionado por la diversidad de actores, contextos y alcances. La seguridad integral va más allá de la solución de incidentes ya que las causas de los problemas sociales no pueden ser reducidas a la actuación de la policía, los bomberos y los fiscales por sí solos. Supone la entrada de una gran variedad de actores sociales e implica una dirección con liderazgo. Recientemente, Tom Bawen considera que la seguridad integral no está en sus mejores momentos en el seno de los creadores del concepto por lo abarcador y lo difícil de implementar como política, no así como concepto paraguas que parece ser la noción que mejor le calza. Por tanto, lo describe como “un enfoque⁶⁷ integral que se centra en la alineación de los diferentes planes y el importante papel subrayado por el gobierno local”.⁶⁸

El concepto ha ido madurando y se han ido dando algunas definiciones. Se lo define a menudo como un enfoque integral de la delincuencia, la contaminación y la seguridad vial en el contexto más amplio posible y teniendo en cuenta todos los factores que podrían amenazar o promover la seguridad.⁶⁹

Ivo Opstelte,⁷⁰ político holandés relevante en aspectos de policía y seguridad, en 1993, definió a la seguridad integral como la atención estructural a las cuestiones de seguridad en relación con el desarrollo de políticas en distintos ámbitos de acción. La provincia de Overijssel, en 1997, institucionalizó el concepto de seguridad integral como el enfoque a un problema en concreto bajo la dirección del gobierno, prestando atención a todos los eslabones de la cadena de seguridad, desde la lucha contra la inseguridad hasta la prevención y control de esta.⁷¹

⁶⁶ S. Pleysier, “Integrale veiligheid’ als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours”, Tijdschrift voor Veiligheid, 7, 34. Vlek, F. (2007) ‘Regievoering en integrale veiligheidszorg: Bericht uit Nederland’ en *Regie*, Cahiers Integrale Veiligheid, Brussel, Politeia, 170.

⁶⁷ Enfoque entendemos como puntos de vista que sustentan la interpretación de una realidad y operan como marco conceptual. No se fundamenta necesariamente en una teoría científica. Es una propuesta singular desde una perspectiva flexible, abierta e hipotética. Un enfoque da origen a modelos y corrientes.

⁶⁸ Bauwens, “Integrale veiligheid”, 15

⁶⁹ Patrick Hebberecht, "De kadernota Integrale Veiligheid van de paarse regering Verhofstadt II, en het Belgisch preventiebeleid." *Panopticon* 25.5, 2004, 1-8.

⁷⁰ Wever, “Integral safety”, 2.

⁷¹ *Ibid*, 2.

Tineke Verduyn, en el intento por lograr una visión compartida sobre seguridad integral, en el trabajo realizado para implementar la seguridad integral en Riho, Bélgica, en vez de alcanzar una definición de seguridad integral se redefinió la seguridad pública, como el conjunto de políticas (administrativa y judicial) aplicadas de forma sistemática, coherente y duradera para mantener el orden público, la calidad de vida y aumentar la limpieza y el bienestar a nivel local teniendo en cuenta las necesidades de vida y requisitos a nivel de barrio, poniendo énfasis en que la integralidad de la seguridad al nivel local, no sólo se ocupa de incidentes, sino también se ocupa de los problemas de fondo.⁷²

Por lo encontrado en las definiciones, parece que en Europa, la seguridad integral está reforzando el enfoque local como fue la intención inicial, pero solo recientemente se lo empieza a ver más claramente como lo que es, un concepto contenedor. No así en Ecuador, cuya aplicación se la hace al más alto nivel político y por tanto con carácter nacional. Este posicionamiento está dando indicios de que las limitaciones encontradas en la implementación en Europa no llegan a darse en Ecuador.

Parece que Wever hace una sistematización bastante completa de las causas por las que surge el concepto. La seguridad integral es la respuesta a la ineficiente acción pública y consecuente sentimiento de desprotección del ciudadano. Entre los problemas identificados están:

- a. El ciudadano percibe la seguridad como un problema total y no obstante, el gobierno lo gestiona como un problema fragmentado.
- b. La política de seguridad se limita al lado de la reacción, a pesar de que debería cubrir la cadena de causalidad de los problemas de inseguridad, que es donde se originan.
- c. Los problemas de seguridad están dispersos geográficamente de forma heterogénea, por tanto políticas globales y homogéneas no son suficientes. Específicamente en algunas áreas, se concentra una diversidad de problemas de seguridad que contribuyen al ambiente crónicamente inseguro ya existente.
- d. La historia muestra la inefectividad en la resolución de problemas de seguridad con la concepción imperante, la concepción de las políticas

⁷² T. Verduyn, Een meergemeenteblik op integrale veiligheid. *Het debat geopend*, 60, 2002.

públicas no ha conseguido disminuir la inseguridad, al contrario, esta se ha incrementado.

- e. La ineffectividad de la conducta gubernamental puede ser corregida en relación con problemas de seguridad si a esta se la aborda desde una perspectiva más amplia que corrija los problemas apuntados.⁷³

Wever plantea que la premisa básica de la seguridad integral es que los problemas de seguridad están relacionados entre ellos y se refuerzan unos a otros. Ve la integralidad en términos de *organización* y de *esencia*. La *esencia* se refiere a la necesidad de tomar en cuenta toda la cadena de seguridad, desde las múltiples causas hasta la respuesta. La *organización* se refiere a la cooperación entre gobierno y actores sociales que participan en los problemas de seguridad para encontrar una solución cohesiva.

Por tanto, a decir de Chávez, la idea de integralidad es uno de los planteamientos que da un giro radical a la noción tradicional de seguridad, implica una acción integradora de distintos aspectos, abierta al reconocimiento de cómo histórica y socialmente se perfilan formas específicas de seguridad.⁷⁴ Pero Vermeersch encuentra que el término "integral" se utiliza de hecho fácilmente, pero rara vez se define.⁷⁵ Esto lo comprobamos en el marco jurídico ecuatoriano sobre seguridad, que toma el término seguridad integral como eje estructurante de la política de seguridad pero no lo llega a definir con precisión.

Wever es el que consigue dar una idea más completa sobre la integralidad asociada a la seguridad. La integralidad la describe a través de cuatro componentes que presentamos a continuación:

- a. *Amplio espectro de la seguridad*: el riesgo de que la seguridad sea solamente un aspecto más en varios campos de la política y de la política sectorial es que se quede atascada en los campos de actuación. La integralidad es un pasador que articula la política de seguridad dentro de los ámbitos políticos y sectoriales y los vincula con la actuación. Este pasador es el que articula el amplio espectro de la seguridad de manera sistemática y sistémica.

⁷³ Wever, "Integral safety", 1.

⁷⁴ Chávez, "Nuevos Horizontes", 88.

⁷⁵ A. Cachet, & A. B. Ringeling, *Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen, en watervan terechtwam. Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, 2994, 635-662.

- b. *Integración de aspectos de seguridad*: los ámbitos políticos tienen que ser capaces de encontrarse unos a otros para integrar los diversos aspectos de la seguridad; a la vez, la seguridad debe exceder los ámbitos políticos.
- c. *Aspecto externo de la seguridad*: la seguridad se produce en cooperación. En el entorno político-administrativo moderno, ninguna organización es capaz de funcionar sola. Incluso si no hay relaciones con el cliente principal que es el ciudadano, siempre habrá relaciones entre organizaciones públicas. Por lo tanto, es mandatorio el contacto con las partes externas para la producción del bien público seguridad.⁷⁶
- d. *Abordaje*: la seguridad integral puede ser abordada: horizontalmente, quiere decir un enfoque cohesivo al problema de seguridad desde varios ángulos; verticalmente, quiere decir que la política está sintonizada a los diferentes niveles de organización; con un enfoque cohesivo, en ambos casos significa que una organización está buscando cooperación con las partes fuera de su propia estructura.

Así, se entiende que la seguridad integral es una *atmósfera* que envuelve el espacio social. Esta atmósfera está construida por la cohesión de todos los agentes públicos a todo nivel, desde los políticos hasta las fuerzas de actuación, y que convergen en todos los ámbitos del quehacer público, unos más presente que otros. Esta atmósfera se caracteriza por la coherencia y cooperación al servicio de la percepción de los debilitamientos del sistema social, como pretendemos mostrar en la figura 6.

Figura 6

Conceptualización gráfica de la seguridad integral a partir de la conceptualización holandesa y la aplicación ecuatoriana

⁷⁶ Wever, "Integral safety", 2-3.



Fuente: SIS ECU 911
Elaboración: La autora

III. Sobre las políticas públicas y el enfoque basado en derechos

III.I. Estado de las políticas públicas

La seguridad con enfoque de derechos depende de la formulación y aplicación de políticas públicas, ámbito extremadamente complejo. Sobre la calidad de las políticas públicas debaten politólogos y juristas con administradores públicos. Los primeros defienden la importancia de que la administración pública continúe rigiéndose por la norma, de modo que “El papel del administrador público debería limitarse a aplicar las decisiones políticas expresadas en gran medida en forma de leyes.”⁷⁷, mientras los segundos proponen una *desregularización* según la cual el énfasis estaría en torno al logro de objetivos. Es un debate con enfoque *práctico*, entre los diseñadores de la política y sus ejecutores que puede afectar la formulación e implementación de las políticas. Se trata por tanto de un debate en torno a reconocer si sería solo la administración pública el único instrumento de gobernación, como lo refiere Lhérisson⁷⁸.

Según Subirats, “La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional.”⁷⁹

⁷⁷ Hugues H. Lhérisson, “Estudio introductorio” en *Administración Pública El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y A. Wildavsky, et al. (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, 1990), 7-26.

⁷⁸ *Ibid.*, 9

⁷⁹ Joan, Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* 10, accedido 4 de diciembre de 2017 <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/QL-J7mu211L.pdf.pdf>.

Wildavsky, por su parte, recoge los resultados de investigaciones sobre administración pública y critica la reflexión anterior, pues considera que son resultados fragmentados, que hacen recomendaciones contradictorias, por lo tanto no contribuyen al desarrollo de la administración pública⁸⁰. Su reflexión ayuda a dimensionar la situación, cuando menciona que los teóricos formales estudian la relación *principal-agente* (entiende por agente a la burocracia) y sugieren que la burocracia no está bien, puesto que no haría falta preocuparse por *humanizarla* si lo fuera, o no haría falta “hablar sobre administración con los administradores si estos administraran correctamente”.⁸¹

Otros estudiosos, refiere Wildavsky, piensan que “la administración pública ha sido limitada por los valores empresariales (léase eficiencia) y por la jerarquía (léase “burocracia”).⁸² Además que ha perdido el monopolio del poder y ha perdido estabilidad laboral. Estas y otras son *fallas* que se puede enfrentar cuando se trata de formular políticas públicas relacionadas con los derechos humanos, como el incremento de grupos minoritarios que, desde una perspectiva de inclusión social, quieren ser incluidos en políticas igualitarias, plantea cuestionamientos con respecto a las prioridades en la asignación de presupuestos por ejemplo para defensa⁸³ y la desigualdad de oportunidades para las mujeres y afrodescendientes.⁸⁴

En fin, hay una preocupación de varios estudiosos por aportar al mejoramiento de la administración pública y, acompañando el pensamiento de Subirats, el análisis de las políticas públicas parece ser una buena oportunidad para rever el estado de la cuestión en lo que se refiere a la inclusión en éstas, de los derechos humanos.⁸⁵

III. II. Enfoque basado en derechos vía políticas públicas

El enfoque basado en derechos surge después de la Guerra Fría en 1990, en un contexto que plantea la necesidad de impulsar el desarrollo en las regiones más

⁸⁰ A. Wildavsky, “Introducción” en *Administración Pública El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y A. Wildavsky et al. (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, A.C., Fondo de Cutura Económica, 1990), 35-42.

⁸¹ *Ibid.*, 36.

⁸² *Ibid.*, 39.

⁸³ El autor menciona al presupuesto destinado a defensa en los USA como irrefutable, por ejemplo.

⁸⁴ Wildavsky, “Introducción”, 39.

⁸⁵ Subirats, “Análisis de políticas”, 17.

deprimidas del mundo como África y América Latina; se convierte en un discurso de reivindicación de derechos que el continente latinoamericano adoptó.⁸⁶

La Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social realizada en 1995 constituye un hito del discurso de reivindicación de derechos. A partir de entonces se torna una preocupación de organismos de la cooperación internacional, de la sociedad civil y otras organizaciones incidir en que las políticas públicas sean formuladas desde el discurso de los derechos humanos. Este enfoque constituye “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que –desde el punto de vista normativo– está basado en las normas internacionales de derechos humanos y –desde el punto de vista operacional– está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”.⁸⁷

Dada la complejidad para medir la realización de los derechos humanos y en respuesta a la solicitud de varios comités y órganos creados en el marco de tratados, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ACNUDH, propone indicadores específicos para los derechos humanos, que vayan más allá de las estadísticas generales. Propone que los indicadores sean muy específicos para que aporten a los estados en la medición de los avances del cumplimiento de los derechos, puesto que hay una gran distancia entre el discurso y su aplicación, lo que plantea la necesidad de contar con formas más operativas y tangibles. Al mismo tiempo, la ACNUDH recomienda no perder de vista que los indicadores, sean estos cualitativos o cuantitativos, son instrumentos que para ser formulados apropiadamente requieren partir de datos de calidad para que resulten de utilidad para el monitoreo y evaluación. Los indicadores propuestos responden a un marco conceptual y metodológico validados ampliamente.⁸⁸

Las políticas públicas son la vía para tornar realidad la aplicación del enfoque de derechos humanos, y los indicadores miden la actuación de los agentes implementadores de dichas políticas públicas. En las últimas décadas, se ha generado una gran cantidad de definiciones sobre políticas públicas, pero su esencia no ha cambiado desde que Laswell⁸⁹ contribuyó para sentar sus bases como un movimiento interdisciplinario que integra el conocimiento de las ciencias sociales con la acción pública.

⁸⁶ C. Alza Barco, *El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?* (Pontificia Universidad Católica del Perú), 53.

⁸⁷ *Ibid.*, 54.

⁸⁸ ACNU, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (Oficina del Alto Comisariado de Naciones Unidas, 2012), 6, accedido 30 de abril de 2017 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

⁸⁹ H.D. Lasswell, “The emerging conception of the policy sciences”. *Policy Sciences*, 1(1), 1970, 3–14.

Kraft y Furlong⁹⁰ resumen de forma clara los diversos aportes sobre el concepto cuando definen a la política pública como un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. La política pública es una disciplina que se ubica entre la ciencia política y la acción política, centrándose en la acción política.⁹¹

Las políticas públicas requieren de una institucionalidad puesto que son las herramientas de un estado para gobernar y se expresan en instrumentos como acuerdos, resoluciones, programas, proyectos, presupuestos, etc. Para Ávila,⁹² la institucionalidad resulta de la interrelación de tres elementos: los saberes, el derecho y los órganos. Por saberes entiende la ideología que está por detrás de esta y responde a un tipo de conocimiento a partir del cual se construyen las realidades, lo que equivaldría a decir que son una especie de lentes a través de los cuales se mira e interpreta la realidad sobre la cual se va a actuar, aspecto que determinará la orientación de las políticas; el derecho recoge dichos saberes o ideologías y los traduce o convierte en normativa, la cual también se ven influenciada por la cultura y ética vigentes refiere Ávila; finalmente, se requiere una estructura, conformada por órganos (instituciones públicas de distinto tipo y nivel) que son los que dan forma a la institucionalidad y hacen viable la norma. Estos órganos son los encargados de formular y ejecutar las políticas públicas. Tanto la norma como la estructura responderán a los *saberes* que se encuentren vigentes en una determinada sociedad.

Por tanto, la política pública va a expresar la decisión de un gobierno de atender, a través del aparato estatal, una necesidad de la sociedad en su conjunto o de un grupo poblacional específico en respuesta a una concepción ideológica o a un saber determinado; es decir, pueden haber decisiones que benefician a un grupo pequeño de individuos que enfrenta una problemática grave o por el contrario, puede ser una decisión

⁹⁰ M. E. Kraft, & S. R. Furlong, "Public policy: Politics, analysis, and alternatives". Sage, 2012.

⁹¹ A. J. González Plessmann, *El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos-propuestas para su conceptualización y abordaje* (Universidad Andina Simón Bolívar - Programa Andino de Derechos Humanos, 2008) <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1000/1/RAA-21-Gonz%C3%A1les-El%20tema%20de%20los%20indicadores%20en%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>

⁹² Ramiro, Ávila, "Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos" en *Neoconstitucionalismo y sociedad* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 15-50.

de atender una demanda de un grupo grande de la población. Siempre habrá un problema priorizado en detrimento de otro.⁹³

Desde el punto de vista de los derechos humanos, la política pública es la herramienta principal para su garantía. Por tanto, para que las políticas públicas sean formuladas desde un enfoque de derechos humanos el Estado debe partir del reconocimiento de las personas como portadoras o sujetos de derechos, lo que quiere decir que pueden exigir su realización. Desde esta perspectiva, las políticas ya no se formulan desde una óptica de necesidades que pueden ser atendidas o no, sino de derechos que deben ser protegidos.⁹⁴ El Estado debe velar para que todas las personas tengan garantizado su derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la participación, a la seguridad, etc., asegurando de esa manera su dignidad, entendida ésta como una cualidad intrínseca, irrenunciable e inalienable que se plasma en forma de derecho humano.⁹⁵ Cabe recordar que todos los derechos son igualmente importantes y están interrelacionados y son interdependientes.

Según Naciones Unidas cuando los estados formulan políticas públicas deben tomar en cuenta que: i) el objetivo principal de una política será la realización de los derechos humanos; ii) identificar a los ciudadanos y ciudadanas como titulares de estos, el contenido de los derechos, y los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones (estado); iii) toma medidas para fortalecer las capacidades de las personas para demandar y ejercer derechos y fortalecer las capacidades del estado para realizarlos; en general deberá tomar en cuenta los principios y normas de los tratados internacionales cuando desarrolle acciones de cooperación para programar el desarrollo (en cualquier sector) y durante todo el proceso.⁹⁶

Sobre el tercer ítem cabe enfatizar la importancia de este aspecto: pues tomar las medidas necesarias para que ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer sus derechos apunta a lograr relaciones en igualdad de condiciones con el estado, pues hay de antemano una relación de poder asimétrica. Precisamente para proteger a los individuos del abuso del

⁹³ I. Meny, I. y J.C. Thoenig, *Políticas Públicas* (Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992).

⁹⁴ Víctor Abramovich, “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina”. CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina) Documento preparado para: *Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo* (Santiago, Chile, diciembre 9 y 10 del 2004), 5.

⁹⁵ H. Nogueira Alcalá, “Dignidad de la persona, derechos fundamentales y bloque constitucional de derechos: una aproximación desde Chile y América Latina”. *Revista de Derecho*, 5, (2010): 79–142.

⁹⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos* (Nueva York y Ginebra: ONU, 2006).

poder del Estado se ha ido reconociendo que este tiene obligaciones positivas y negativas, proceso que inició en las décadas del 70 y del 80, en el Cono Sur y Centro América respectivamente, época de dictaduras militares que demandó poner límites a la intervención represora del Estado. A partir de entonces, en los últimos años, el Derecho Internacional de Derechos Humanos ha ampliado su alcance y ha ido estableciendo reglas, estándares y principios relacionados tanto con las obligaciones *de hacer* y de *no hacer* del Estado para la realización de los derechos tanto civiles como políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.⁹⁷

La aplicación del principio de la interdependencia de los derechos (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales) también es indispensable, pues según este ningún derecho es más importante que otro. Sin embargo, el Estado al definir políticas públicas puede poner énfasis en unos más que en otros pues el marco de los derechos humanos contribuye a orientar la formulación u aplicación de las políticas y los estados deciden cómo hacerlo. El Estado adquiere libremente las obligaciones de garantizar derechos y posteriormente hace o no realidad los compromisos adquiridos. Puede considerar la formulación y aplicación de políticas de acción afirmativa para reparar derechos humanos a grupos que han sido especialmente excluidos de su ejercicio como son los pueblos indígenas y afro, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, entre otros. Como lo ha señalado el Comité DESC “hay personas y grupos de personas que siguen enfrentando desigualdades socioeconómicas, a menudo como consecuencia de arraigados patrones históricos y de formas contemporáneas de discriminación”,⁹⁸ lo planteado hace necesario que se definan políticas que contribuyan a acortar las brechas que existen en el goce de los derechos humanos.

González Plessmann define a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como

Son las articulaciones racionales de acciones y omisiones del Estado, basadas, por una parte en las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos instrumentos de derechos humanos y, por otra, en la definición participativa de

⁹⁷ Abramovich, “Una Aproximación”, 9.

⁹⁸ Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009: párr. 1

los principales problemas y necesidades por parte de la población, así como su participación directa en el diseño, monitoreo y evaluación.⁹⁹

Finalmente, el enfoque de derechos implica la creación de órganos o una estructura o mecanismos que se pueden activar cuando se da un incumplimiento de derechos por parte del Estado, como ya fue mencionado. Además de los órganos legislativo y ejecutivo, se requiere de los órganos judiciales que hagan posible la protección de los derechos humanos. “Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento”.¹⁰⁰

En conclusión, la definición e implementación de políticas públicas de seguridad con enfoque de derechos humanos se enfrenta por un lado la re conceptualización de la seguridad, para acercarse a la seguridad integral constitucionalmente establecida. Esta se presenta más como un enfoque integral de la seguridad que se alcanza por medio de una mirada e intervención más amplia sobre toda la cadena de causalidad seguridad/inseguridad, de modo que la seguridad que más se aproxima a *seguridad con derechos humanos* es la seguridad humana.

Enfrenta además un escenario complejo provocado por tensiones entre el nivel político y la administración pública o burocracia, puesto que la introducción de la lógica empresarial está permeándola, obligando a replantear qué le corresponde a cada uno y desde dónde hacerlo.

Si bien el país ha avanzado y cuenta con una política pública de seguridad integral, para que esta responda al enfoque de derechos humanos debe cumplir con estándares acordes a los instrumentos internacionales de derechos humanos, que se traducen en una institucionalidad que hace viable la garantía y el ejercicio de derechos.

Lo expuesto plantea la pregunta sobre cómo tornar operativas las políticas con enfoque de derechos, la cual se buscará responder en el siguiente capítulo.

⁹⁹Antonio, González Plessman, *Indicadores de Derechos Humanos y Políticas Públicas Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa*, accedido 20 de noviembre de 2017 https://www.google.com/search?q=gonzalez+plessman+ppt+Indicadores+de+Derechos+Humanos+y+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas%E2%80%A8%E2%80%A8Herramientas+para+el+dise%C3%B1o,+monitoreo+y+evaluaci%C3%B3n+participativa+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=YMU6WpDrCIuo-wWcjluADA.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 5.

Capítulo segundo

El Sistema Integrado de Emergencias, SIS ECU 911

En el presente capítulo se describe y analiza el SIS ECU 911 como una expresión de la política nacional de seguridad del Ecuador enmarcada en objetivos estratégicos del Plan Nacional para el Buen Vivir que debe responder al enfoque de derechos humanos conforme establece su creación.

El sistema se operacionaliza a nivel zonal y local en el marco de la nueva organización del Estado, desconcentrada y descentralizada, pero bajo las directrices políticas emanadas desde el centro. Se trata de la creación de un sistema que integra siete instituciones que representa un salto cualitativo en la atención de emergencias, que aplica conceptos avanzados de seguridad y alta tecnología.

El objeto de estudio es el SIS ECU 911 Centro Zonal Ibarra como expresión del modelo que funciona a nivel nacional.

I. Su creación y razón de ser

A partir del año 2011 el Ecuador cuenta con un sistema integrado de atención a emergencias, el Sistema Integrado de Seguridad (SIS ECU 911) cuya particularidad es que es un modelo de atención integral.

La respuesta a emergencias dio un salto cualitativo al haber sido concebido como un sistema integrado.¹⁰¹ El salto radical, desde una asistencia fraccionada o inexistente hacia un sistema donde se conjugan los conceptos más avanzados en seguridad aplicados con tecnología de punta, parece ser el resultado de una combinación de varios factores. A decir de algunos de los entrevistados en el seno del ECU911, el factor determinante fue un conflicto entre el presidente Correa y la Policía Nacional que se desencadenó en septiembre de 2011. A partir de esta fecha, se revisaron todas las leyes relacionadas con seguridad. Una de las consecuencias fue la creación del SIS ECU 911 el 29 de diciembre de ese mismo año, por Decreto Ejecutivo No. 988,¹⁰² donde todas las instituciones de

¹⁰¹ L. Von Bertalanffy, *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones* (México: Fondo de Cultura Económica, 1968).

¹⁰² La sigla ECU no corresponde a Ecuador como la mayoría de personas cree, sino que son las siglas invertidas de Unic Center Emergency.

seguridad han quedado enlazadas en un sistema que consigue controlarlas desde el más alto nivel hasta el nivel ciudadano, a partir de la observación cercana de unas a otras.

Antes de la creación del SIS ECU 911, existían instituciones encargadas de responder a las alertas de acuerdo a su especificidad. Cada una trabajaba autónomamente respondiendo a un número de teléfono propio. Cuando la emergencia requería la participación de otra institución, era necesario realizar un trámite para solicitar su apoyo, resultando en un servicio de respuesta lento y muchas veces ineficiente e inoportuno. La coordinación entre instituciones resultaba compleja y no pocas veces imposible. Por ejemplo, si alguna vez los bomberos requerían servicios de un helicóptero, se necesitaba la autorización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas¹⁰³ y el servicio era prestado como una concesión. Específicamente, las emergencias cuyo sujeto de atención era el ciudadano eran respondidas por la Policía Nacional si se trataba de delitos, la Cruz Roja para salud y los Bomberos para incendios, salud y otros. Puede verse que el servicio de emergencias, con excepción de la Policía Nacional, no era asumido como política del estado hasta la creación del SIS ECU 911. Otras instituciones prestaban atención a las emergencias que se suscitaban dentro de su quehacer, como servicio interno exclusivo de las mismas.

El SIS ECU 911 es la suma de partes organizadas de tal manera que surge un nuevo organismo determinado por el principio de integralidad. La misión del SIS ECU 911 es gestionar la atención de emergencias a nivel nacional como un aporte a la preservación de la seguridad integral ciudadana.¹⁰⁴

En el Art. 2 el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911 está definido como

...el conjunto de actividades que a través de una plataforma tecnológica y en base a políticas, normativas y procesos, articula el servicio de recepción de llamadas y despacho de emergencias, con el servicio de emergencias que proveen las instituciones de carácter público, a través de sus dependencias o entes a su cargo, para dar respuesta a las peticiones de la ciudadanía de forma eficaz y eficiente.¹⁰⁵

Gracias a la conformación del sistema, se integran todas las instituciones de seguridad, a las que se les institucionaliza, en unos casos, y se les crea, en otros, el servicio de atención a emergencias. Actualmente, el servicio de emergencias es brindado

¹⁰³ Información proporcionada por el Coordinador del Cuerpo de Bomberos de Ibarra, asignado al SIS ECU 911, Sargento Luis Mauricio Enríquez.

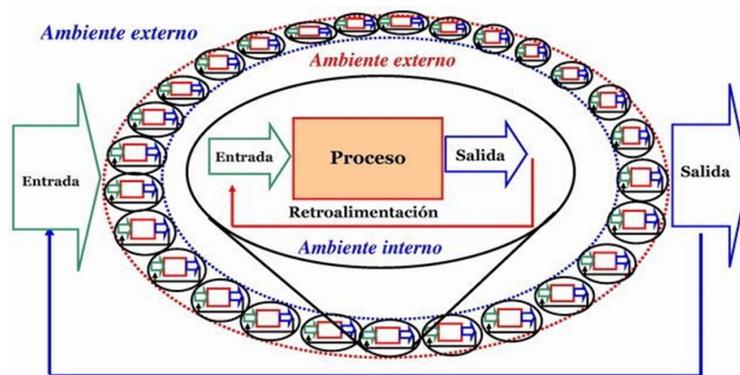
¹⁰⁴ Registro Oficial. Edición Especial No.106 del viernes 28 de febrero del 2014.

¹⁰⁵ Decreto Ejecutivo No. 988 del 29 de diciembre del 2011, Art. 2.

por Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud Pública, Cuerpo de Bomberos, Secretaría de Riesgos, Agencia Nacional de Tránsito y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos servicios se encuentran integrados, articulados y coordinan entre sí por el ECU 911, organismo creado para el efecto. Como todo sistema, cada miembro aporta su especialidad sin perder su identidad. Este sistema funciona de forma armónica en la diversidad porque se han ido estableciendo cadenas de mando y protocolos que garantizan el funcionamiento y las formas de interacción interinstitucional. Recordando la definición de sistema propuesta por Ludwing Von Bertalanffy,¹⁰⁶ el SIS ECU 911 es un conjunto organizado de partes interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario y complejo; las ramas de emergencia de cada institución (las partes) son funciones básicas realizadas por el sistema, y, como un todo, está constituido por entradas, procesos y salidas, con un ambiente externo y uno interno.¹⁰⁷ En teoría, el SIS ECU 911 se vería gráficamente como se muestra en la figura 7:

Figura 7

Esquema de los componentes de un sistema según Ludwing Von Bertalanffy



Fuente: <http://www.elblogsalmon.com>.
Elaboración: La autora

¹⁰⁶ La Teoría General de Sistemas (TGS) es un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trata de encontrar las propiedades comunes a entidades, los sistemas, que se presentan en todos los niveles de la realidad, pero que son objeto de disciplinas académicas diferentes.

¹⁰⁷ Bertalanffy, "Teoría General", 266.

Tanto el ambiente interno como el externo del SIS ECU 911 fueron formulados con enfoque interactivo entre las instituciones que lo conforman, y a todos los niveles. En esta nueva estructura, el nivel más alto es el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), en el que el Ministerio de Coordinación de Seguridad lleva la Secretaría de este máximo organismo del Estado en materia de seguridad. El CONSEPE tiene carácter consultivo y asesor para diseñar los planes, políticas y estrategias en materia de seguridad, con la asesoría de la Secretaría Nacional de Inteligencia. En el seno del CONSEPE, el Presidente de la República puede disponer la participación de cualquier ciudadana o ciudadano, a título personal o como representante de instituciones públicas o privadas, garantizando así la universalización de la seguridad y la necesaria participación ciudadana.¹⁰⁸ El nivel ejecutor está conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, la Secretaría Nacional de Riesgos, la Agencia Nacional de Tránsito, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador. En la figura 8 podemos apreciar el organigrama del SIS ECU 911 en sus tres niveles: nacional, zonal y local.

Figura 8

Organigrama del SIS ECU 911



Fuente: SIS ECU 911
 Elaboración: La autora

¹⁰⁸ Ministerio Coordinador de la Seguridad, *Plan Nacional de Seguridad Integral* (Quito, 2014), 36.

Identificando en el nuevo marco jurídico la definición de seguridad integral se encuentra un principio de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el Capítulo II, De los principios, Art. 4, numeral a) integralidad. Este principio parece referir que la integralidad tiene tres dimensiones: a) abarca toda la población del país, las comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, la sociedad en conjunto; b) involucra a todas las instituciones públicas y privadas; e c) incluye acciones de prevención, protección, defensa y sanción que garanticen la seguridad.

El SIS ECU 911 está creado para cumplir con el mandato constitucional expresado en el Art. 3 de garantizar los derechos a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. Además, contribuye con el Plan Nacional para el Buen Vivir, específicamente con los objetivos:

3. “Mejorar la calidad de vida de la población”, en la medida que puede brindar respuestas seguras y oportunas, de forma articulada e intersectorial a situaciones de emergencia de distinta índole desde un enfoque de derechos, es decir como una responsabilidad del Estado con toda la población, pues es un servicio que se presta a nivel nacional.

4. “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, pues el SIS ECU 911 tiene como propósitos fortalecer la investigación científica y tecnológica y ponerla a servicio de la seguridad, promover la formación académica y tecnológica de profesionales nacionales generando empoderamiento en estas áreas y por lo tanto autonomía. Desde una perspectiva social, el servicio de respuesta a emergencias del sistema, está planteado para promover el acercamiento y conocimiento por parte de la sociedad al servicio, que se materializa a través de una actitud de puertas abiertas de las instalaciones del ECU 911 y se acerca a las comunidades en visitas continuas.

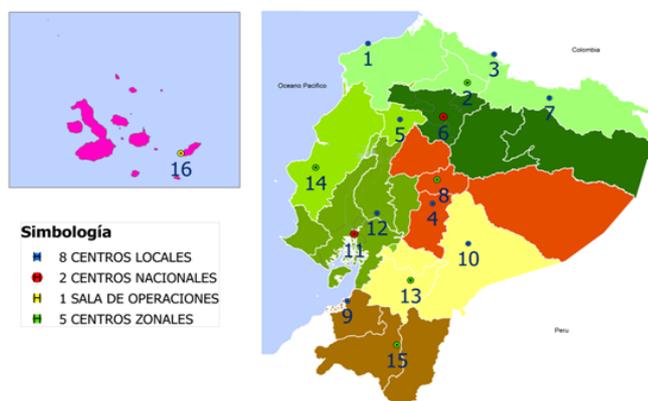
6. “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respecto a los derechos humanos”. Es a este objetivo que aporta más directamente pues la naturaleza del SIS ECU 911 es alcanzar la seguridad integral, por medio de un sistema intersectorial capaz de brindar atención eficiente a personas que enfrentan una emergencia. La forma como está planteado no deja cabos sueltos, al punto que tiene establecidos mecanismos de información con los organismos de administración de justicia.

En la práctica, es un sistema en vías de construcción. Es la concreción de una política del Estado ecuatoriano que expresa ser, a nivel formal, un servicio con enfoque de derechos humanos para reducir la inseguridad ciudadana.

Se trata de una inversión inicial de 273 millones de dólares que se ha traducido en un servicio con una cobertura a nivel nacional con 16 centros operativos estratégicamente ubicados¹⁰⁹ como se muestra en la figura 9.

Figura 9

Distribución de los Centros ECU-911 en el territorio ecuatoriano



Fuente: ECU-911
Elaboración: La autora

II. Articulación para la desconcentración y descentralización

Otra de las características que hace funcionar el sistema es la política nacional de desconcentración. La desconcentración institucional favorece el modelo integrado de articulación en cada nivel, pues contribuye a que las instituciones encuentren formas de coordinar sus acciones a la luz de un mismo objetivo, sin perder su identidad y cultura institucional.

La política pública de seguridad integral, formulada en el marco de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, toma en cuenta el modelo de organización desconcentrado del Estado que delega ciertas atribuciones administrativas y operativas a

¹⁰⁹ Coordinador del SIS ECU 911, Central Zonal Ibarra. Presentación en el Simposio del Riesgo a la Sustentabilidad II realizado en Ibarra el 17 de febrero, 2016.

las coordinaciones zonales acatando las decisiones tomadas a nivel central. Obviamente, ha sido implantado siguiendo el modelo de organización territorial del país y que está descrito en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).¹¹⁰ Esto significa que en el nivel central se definen las políticas, decisiones sobre lineamientos, reglamentos, procedimientos, etc. y al nivel territorial se aplican, pero matizados por la naturaleza de cada institución del sector seguridad.

Efectivamente, las estructuras institucionales son muy diversas y en algún caso opuestas. Están las de estructura jerárquica estricta (Policía Nacional, Fuerzas Armadas), desconcentrada (Ministerio de Salud, Secretaría de Riesgo), autónoma jerárquica (Bomberos), descentralizada autónoma (GAD), descentralizada (Agencia Nacional de Tránsito).

La desconcentración, al nivel local, según los funcionarios del ECU 911 y de las instituciones articuladas, ha sido la clave para que el servicio funcione. Se puede considerar que todo cambio requiere de un período de adaptación a lo nuevo; en este caso se trata de poner en relación a instituciones que han funcionado autónomamente, respondiendo a sus propias políticas y culturas institucionales, bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de Seguridad. A una posible pregunta sobre la pertinencia de crear grandes emprendimientos como éste basados en una línea de mando, se puede responder diciendo que se ha constatado que en el caso del SIS ECU 911 ha resultado eficaz, pues ha puesto a funcionar el sistema a nivel nacional. Queda en abierto la pregunta de si un sistema integrado de seguridad con el modelo propuesto, requiera de una línea de mando jerarquizada después de que se haya consolidado la cultura organizacional, de forma que funcione sistémicamente y se auto regule.¹¹¹

Se han puesto en articulación a siete instituciones autónomas que si bien algunas atendían emergencias, en la actualidad les corresponde hacerlo bajo reglas comunes y bajo un mismo objetivo. Sin embargo, se puede considerar que dentro de la organización del Estado y del modelo de organización, las instituciones que componen el SIS ECU 911

¹¹⁰ Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2012.

¹¹¹ Tendencia de un sistema a permanecer en un cierto grado de equilibrio o a buscarlo cuando se enfrenta a variables críticas. La homeostasis es obtenida a través de mecanismo de retroalimentación que le permiten al sistema corregir y equilibrar los procesos internos a partir de datos obtenidos sobre su funcionamiento y sobre los cambios en el ambiente.

son *desconcentrables* (excepto bomberos y tránsito) lo que por definición significa que tienen que acatar las decisiones de sus respectivos ministerios, es decir mantienen una relación jerárquica con el centro, y lo que se desconcentra son aspectos operativos y administrativos. El modelo combina la presencia de oficinas zonales con oficinas locales, las cuales tienen una autonomía limitada.

Además, se ponen a prueba simultáneamente a la creación del sistema, (el modelo articulado), el proceso de desconcentración y el de descentralización, lo que nos lleva a considerar que una gestión jerarquizada es deseable al inicio de un complejo proceso, principalmente cuando se trata de un servicio de emergencias. No se generan mayores tensiones en su aplicación desconcentrada ni en los mecanismos para establecer relaciones al nivel descentralizado. El propio sistema propicia el ajuste interno, como bien lo dicen varios entrevistados¹¹², al inicio les resultaba difícil estar juntos bajo un mismo techo, cediendo espacio para poder trabajar juntos, aprendiendo una nueva dinámica de relacionarse ya que cada uno continúa respondiendo a su propia institución de la que recibe directrices y a la que tiene que rendir cuentas. Desde la perspectiva sistémica, cada institución pasa a verse como una *función* dentro del SIS ECU 911, diluyéndose de cierta forma su condición de institución.

Algunos funcionarios consideran que algunas normas requieren de un ejercicio de adecuación a la realidad local pues no se pueden aplicar ciertos procedimientos tal y como son concebidos en el nivel central; mencionan por ejemplo que atender la zona rural aún resulta complejo puesto que no todas las áreas cuentan con servicios de telefonía para llamar a la central; algunos caminos de tercer orden aún no presentan condiciones favorables para el acceso de ambulancias y los períodos de desplazamiento se alargan porque las distancias son mayores; prácticas culturales diferentes pueden obstaculizar la intervención, entre otras.¹¹³ Al mismo tiempo consideran que, desde esa práctica local se va aprendiendo a dar respuestas a situaciones más complejas, podrían retroalimentar algunos aspectos de los procedimientos, de manera que puedan ser de utilidad en otras zonas del país.

¹¹² Los entrevistados que cumplen la función de coordinadores institucionales de la PN, MSP, FFAA, Bomberos y funcionarios del ECU 911 local, coinciden en decir que al inicio les costaba aceptar la dinámica de trabajar juntos, reconocerse parte de un nueva forma de operar que se iba construyendo en la práctica.

¹¹³ Los funcionarios del SIS ECU 911 en las entrevistas (Planificación, Estadística, Operaciones, Vinculación con la comunidad) reflexionan sobre aspectos que requieren adecuación al entorno local.

No existe una definición para la articulación institucional, sin embargo, el término está en el Decreto de creación del SIS ECU 911. La práctica de la articulación está presente en todas las instituciones integradas en el sistema de seguridad. La articulación responde a una estructura diseñada por el Consejo Intersectorial de Seguridad, CIS, que establece desde el nivel central la norma que luego se torna operativa en las unidades desconcentradas a nivel zonal y local. Dicho de otra manera, la articulación tiene una dimensión política institucional jerárquica que la hace funcionar porque los mandatos bajan desde el nivel central para adquirir una dimensión operativa al nivel local. Este modelo se conjuga con la estrategia gubernamental de imprimirle un estilo civilista a la gestión del ECU 911; es decir busca tornarse un servicio con presencia de distintos actores que realizan un trabajo conjunto con la sociedad civil, aspecto que sería interesante acompañar en su evolución y cómo logran conjugarse de forma sostenible.

Una de las ventajas de la desconcentración es que da la facultad de accionar en el territorio, principalmente la velocidad para responder a las emergencias. La desconcentración no se da solamente de lo nacional a lo zonal, sino de lo zonal a lo local. Es decir, si bien el Centro Zonal Ibarra coordina a las cuatro provincias de la Zona 1, en cada capital también hay un centro operativo ECU 911.

El sistema de seguridad también toma en cuenta mecanismos de descentralización para involucrar a entidades públicas que gozan de autonomía, así como a entidades privadas. Actores claves considerados en el sistema son los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que gozan de autonomía administrativa, financiera y jurídica. Es competencia de estos el tránsito, los bomberos y la seguridad, conforme lo establece el COOTAD antes mencionado.

A diferencia de lo que sucede con las entidades desconcentradas en que las relaciones son verticales, las relaciones con las entidades descentralizadas requieren tomar en cuenta los aspectos políticos y los tiempos, y los procedimientos dependen de una negociación.¹¹⁴

Cierta tensión entre el centro y lo local es conocida pues se trata de entes autónomos que pueden o no estar alineados al gobierno de turno, no siempre existen recursos disponibles para destinar a un nuevo proyecto entre otras razones, que el modelo

¹¹⁴ Diego Monsalve V. “Las lecciones que deja la descentralización en el Ecuador”, en *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión compilador. FLACSO-SENPLADES-GTZ-COSUDE-PDDL-PRODESIMI-BTC (Quito: Crearimagen, 2007), 390.

desconcentrado y descentralizado pretende modificar. Además, en el proceso de descentralización que el país trató de llevar adelante según la Constitución del año 1998, el cual no se llegó a concretar, los gobiernos locales tenían la potestad de demandar competencias que no les implicaba mayores esfuerzos institucionales y de generación de recursos propios; por su parte el gobierno central se resistía a entregar las competencias que contaban con recursos,¹¹⁵ era una descentralización *a la carta*.

Por tanto, se puede decir que es un desafío alcanzar la integración plena de los gobiernos autónomos descentralizados municipales al sistema. La relación del sistema con los GAD se formaliza con la firma de convenios que, entre otros aspectos, contempla la designación de servidores municipales que se ubiquen en el espacio físico del ECU 911, la contribución con cámaras de video vigilancia adquiridas por el GAD y operadas por el ECU 911. En la práctica, las relaciones entre el SIS ECU 911 y los GAD están sujetas a los tiempos y ciclos políticos de éstos últimos. En el caso de Imbabura, la integración es demorada. En el sistema, no se menciona la participación de los niveles provincial y parroquial pese a que en el COOTAD se les da atribuciones para coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos en aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias. No es el caso del gobierno autónomo descentralizado municipal al cual le corresponde asumir competencias más específicas:

Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.¹¹⁶

Existen convenios con cinco de los seis GAD municipales. Se considera que como actores locales siguen estando ausentes a pesar de que, en algunos casos, han puesto al servicio del ECU 911 las cámaras de video vigilancia municipales llamadas *ojos de águila*. Un ejemplo de las limitaciones de esta integración se ve en la sala de consolas de gestión de las emergencias de Imbabura, en que las dedicadas a los GAD aún no cuentan con personal municipal.

¹¹⁵ *Ibíd.*, 394.

¹¹⁶ COOTAD. Art.54, numeral n)

La descentralización de competencias también es un proceso que se implementa en el país. Por tanto se debe tomar en cuenta que a los GAD municipales se les ha asignado nuevas funciones que aún no han podido asumir como son tránsito y seguridad. En el caso de Imbabura por ejemplo, solo Ibarra lo ha hecho. Hay procesos en los que, conjuntamente con otros (GAD), buscan otras formas previstas en la legislación para gestionar la competencia asignada conformando mancomunidades. En efecto, el COOTAD desarrolla este precepto constitucional para que gobiernos descentralizados del mismo nivel conformen mancomunidades y/o consorcios entre niveles de gobierno distintos, sobre temas y acciones específicas, para favorecer el cumplimiento de sus competencias y la integración territorial y el desarrollo, objetivo último del ordenamiento por regiones.¹¹⁷ Se trata de entidades de derechos público, con personería jurídica que podrán recibir recursos del Estado para los fines propuestos. Bajo esta modalidad podrán crear empresas públicas en conformidad con la Ley respectiva.

Por lo dicho, son varios los factores que garantizarían el funcionamiento articulado del servicio de emergencias: el modelo desconcentrado requiere ir de la mano de la estructura jerárquica del sector de seguridad, la existencia de un equipo humano comprometido y sensible a las situaciones de emergencia, el funcionamiento sistémico que respeta la autonomía e identidad institucionales, y el marco jurídico que les hace perseguir un objetivo común. En esta parte, se puede concluir que el SIS ECU 911 ha representado un estímulo para las instituciones involucradas por las condiciones jurídicas, tecnológicas, físicas y de interacción que se han establecido.

No se puede dejar de mencionar que, por consenso de las instituciones, el aspecto principal que hace funcionar el sistema es la voluntad política de las autoridades de las instituciones articuladas en armonía con el gobierno nacional que hacen que la articulación se reproduzca a todos los niveles de gobierno. En este caso se refiere a la decisión gubernamental y del Estado de establecer una política pública de seguridad integral, asumiendo que voluntad política es aquella que representa la voluntad de la población, en la que las autoridades son su voz.¹¹⁸

¹¹⁷ COOTAD, Sección Tercera, *Formas de mancomunamiento*, 142

¹¹⁸ Raúl, Rubio Hernández, “La voluntad política”, en *Revista Emsavalles.com periodismo diferente*, Semana del 06 de Noviembre al 12 de Noviembre 2015, accedido 15 de junio de 2017 <http://www.emsavalles.com/revistaedicion.php?e=359>.

El SIS ECU 911 es un sistema articulado (figura 6). Siguiendo a la Real Academia de la Lengua Española, articulación se refiere a la unión material de dos o más piezas, de modo que por lo menos una de ellas mantiene alguna libertad de movimiento. También la define como unión y organización de los distintos elementos de un todo de manera que quede ordenado y equilibrado.¹¹⁹ Ambas definiciones resultan útiles para entender el funcionamiento articulado del SIS ECU 911. Claramente se puede visibilizar que el punto central de articulación y punto de encuentro de todas las instituciones articuladas es la central de llamadas que maneja todo el ciclo de vida de cada alerta de emergencia, es decir el ECU 911. A partir del manejo articulado de las alertas, cada institución puede despachar sus servicios de forma oportuna y eficiente. Sin un eje central, estable, no sería posible la respuesta articulada que brinda el servicio. Cabe mencionar que en el país no se había alcanzado una articulación geográfica, sectorial o institucional previa¹²⁰ que aportara al nuevo modelo.

La coordinación operativa de la respuesta a una emergencia específica se realiza al nivel local, entre las instituciones que son requeridas para atenderla y deben hacerlo conjuntamente. Esto se puede ejemplificar con un accidente de tránsito en el que hay personas heridas. Es un tipo de emergencia que requiere la presencia de la Policía Nacional, la Agencia Nacional de Tránsito y el Ministerio de Salud Pública; estas tres instituciones coordinan entre sí para atender la emergencia. De esta manera, la coordinación puede ser entendida como el acuerdo que establecen dos o más instituciones sobre una acción a ser tomada de forma inmediata para atender una emergencia, proceso que se realiza en las instalaciones del ECU 911.

III. El concepto de seguridad desde el interior del ECU 911

El Decreto Ejecutivo 988 que creó el SIS ECU 911 no define el término seguridad integral explícitamente, más bien se encuentra el término seguridad ciudadana. Este término también continúa manteniendo un importante espacio en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Art.23). En el Decreto Ejecutivo 988, se menciona específicamente

¹¹⁹ *Diccionario de la lengua española*. Edición Tricentenario.

<http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>. Consultado el 9 de mayo de 2016.

¹²⁰ Monsalve, "Lecciones" 395.

a la seguridad ciudadana como uno de sus fines “El servicio de emergencias incluye la asistencia en emergencias de salud, de seguridad ciudadana, [...] y otros que pongan en riesgo la vida y seguridad de las personas, las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.”¹²¹ También el Plan Nacional de Seguridad Integral dedica un capítulo completo a la seguridad ciudadana.

La redefinición del concepto de seguridad hacia la integralidad ha significado un salto importante tanto a nivel nacional como local. Busca darle un concepto civilista, que como se vió, significa alejar a la seguridad del enfoque *securitista* del orden público. Aunque instituciones de control como Fuerzas Armadas y Policía Nacional son parte importante del sistema, la administración del ECU 911 es autónoma y es civil. Según el estudioso de la seguridad, Daniel Pontón,¹²² entrevistado para este estudio, la seguridad dentro del gobierno de Rafael Correa ha sido impulsada en esta dirección. El concepto dejó de estar cerrado en el ámbito del control y se abrió a ser un servicio en el que confluyen una serie de actores, un trabajo mancomunado entre el nuevo actor que es la sociedad civil y las instituciones que siempre estuvieron trabajando en torno a la seguridad, engranadas por el servicio ECU 911.

La complejidad del enfoque se percibe a través de la forma como los funcionarios del sistema integrado definen la seguridad, efectivamente, lo hacen desde varios conceptos. Mencionan tanto la seguridad integral, como la ciudadana y la pública, así como también la alimentaria y la ambiental. En las entrevistas realizadas a los servidores y servidoras del SIS ECU 911 de la zonal Ibarra se ha encontrado que la seguridad integral se entiende desde varias dimensiones: la integración en un mismo espacio físico de varias instituciones, un modelo de gestión común a todos, una seguridad que engloba todos los tipos de seguridad. No la definen como un derecho.

El concepto está relacionado con la institución a la que pertenecen. Esto lleva a pensar que la seguridad integral es un concepto más bien paraguas y que aún no termina de consolidarse al interior de las instituciones que conforman el sistema, ni es reconocida como un derecho que debe ser garantizado.

Como se ha podido ver, todo sistema mantiene una relación con su *entorno externo* de donde recibe información que ingresa al *entorno interno*, que bien puede enriquecer o no al sistema a través de la permanente retroalimentación; es de suponer que

¹²¹ DE 988, art. 2

¹²² Dr. Daniel Pontón, catedrático de IAEN.

un proceso tan reciente como el que analizamos, aún se encuentra fortaleciendo su identidad, tal vez dificultada y facilitada al mismo tiempo por las *distintas pertenencias institucionales* de donde se continúan emanando políticas propias. Es decir, las instituciones no se miran como funciones del sistema todavía, sino como obedientes a una política pública.

IV. La línea única de llamadas

Dentro del sistema integrado de emergencias, un componente clave es el servicio de la línea única de llamadas para atención de emergencias, ECU 911, pues constituye el canal de ingreso de las alertas ciudadanas al sistema integrado de seguridad.¹²³ Este servicio está organizado en un espacio físico donde se ubica la plataforma tecnológica y donde operan equipos conformados por funcionarios de todas las instituciones involucradas. Esta organización se repite tanto al nivel nacional como zonal y distrital. La implantación de este funcionamiento orgánico solamente ha sido posible por una voluntad política con rasgos jerárquicos que hizo posible la conformación de un sistema con instituciones de diferente índole que trabajan codo a codo. Luego, sobre el funcionamiento en el terreno según quienes conforman el ECU 911, uno de los aspectos que hace operar el servicio es el compromiso, la disposición a trabajar coordinando interinstitucionalmente, utilizando sus palabras, “*colaborándose mutuamente*”.¹²⁴ El trabajo interinstitucional bajo el mismo techo ha implicado superar las diferencias institucionales y miradas sectorizadas de la emergencia, algunas de ellas con una fuerte raigambre histórica, lo que ha permitido ir construyendo confianza y logrando un acercamiento cada vez más fluido que busca la excelencia del servicio. Es decir, el sistema se va conformando como un nuevo ente en la interrelación, recordando a Bertalanfy.

En cada edificio se ubican la sala de *video vigilancia* y la sala *call center*, ambas atendidas por funcionarios del ECU 911 y de las instituciones articuladas. En la sala *call center*, también está el *despacho*, que es un área donde los funcionarios asignados al SIS

¹²³ Dirección Nacional Académico para Emergencias SIS ECU 911. Servicios de emergencias. Primer respondiente. Noviembre, 2014.

¹²⁴ Entrevista a funcionarios del ECU 911 y de las instituciones parte del sistema que son coordinadores.

ECU 911 coordinan los recursos que su institución pondrá al servicio del sistema para dar respuesta a cada emergencia.

De los 16 Centros Zonales, se escogió para el presente estudio el Centro Zonal de Ibarra que fue inaugurado en febrero del 2014. Operativamente, atiende a la provincia de Imbabura, tanto las zonas rurales como urbanas; y en su condición de ente desconcentrado, desempeña funciones administrativas para las cuatro provincias que conforman la Zona 1: Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Está conformado por un equipo humano joven y profesional, local, abierto a la reflexión académica que, entre otros, ha establecido un convenio con la Pontificia Universidad Católica del Norte para desarrollar estudios que contribuyan a fortalecer sus capacidades institucionales técnicas y tecnológicas.¹²⁵

El Centro Zonal Ibarra está ubicado en una zona especialmente sensible a los temas de seguridad pues es una zona de frontera con Colombia, donde los problemas internos están matizados por su proximidad a la conflictividad del país vecino. Entre otros, la vecindad estimula el tráfico de armas haciendo del Ecuador un punto de paso y de oferta de estos recursos bélicos que tienen diferentes procedencias.¹²⁶ Es una región donde el refugio de poblaciones desplazadas está intrincadamente enlazado con la comunidad local, ya que es una zona de entrada al país de ciudadanos colombianos y sus familias desplazados debido a la violencia quienes buscan refugio en Ecuador. Además se ha ido convirtiendo en zona de entrada de otro tipo de actividades consideradas ilegales como el tráfico de droga, combustibles, etc. El hecho de ser un país dolarizado facilita además el lavado de dinero.¹²⁷

IV.I. Las alertas y categorización de las emergencias

Las alertas de emergencia son recibidas a través de llamadas de telefonía celular y fija y, por una aplicación en teléfonos celulares inteligentes. Otro canal de recepción son las alertas que emiten los operadores de video cámaras cuando se percatan de

¹²⁵ Durante el período de investigación estuvo presente una profesional del Programa Prometeo, PHD en Gestión de Riesgos quien coordinaba las investigaciones, en el marco de este Convenio. Al inicio de la investigación estaba a cargo de la coordinación una profesional mujer, otavaleña, quien dejó el cargo durante el proceso.

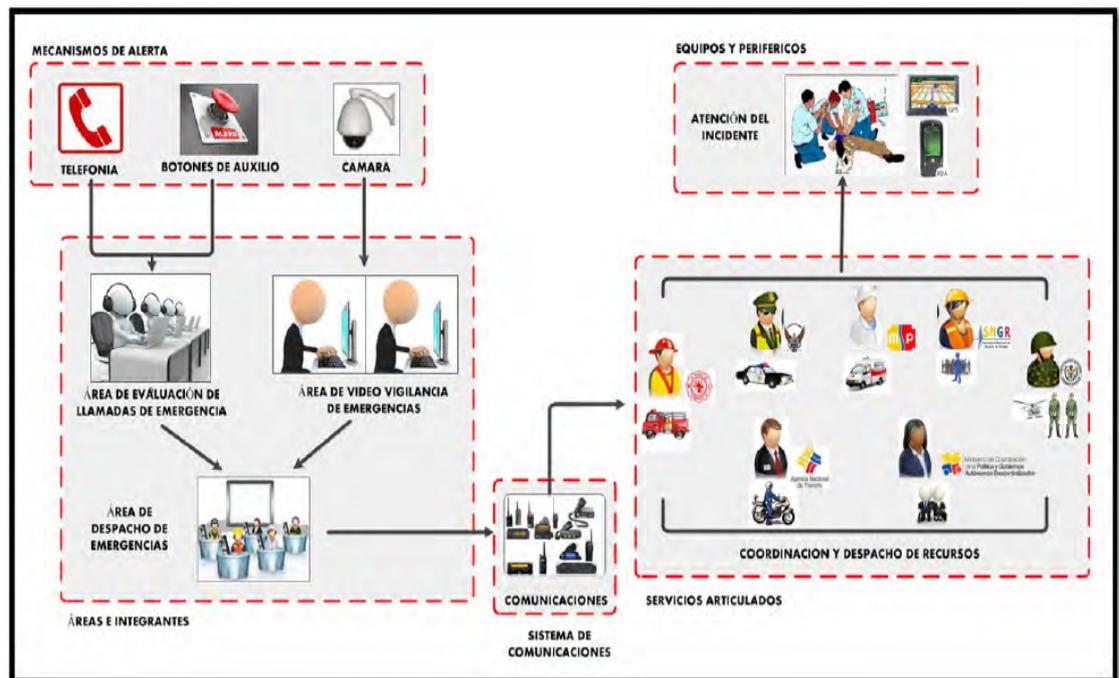
¹²⁶ MCS. Plan Nacional de Seguridad Integral 2011, 45.

¹²⁷ Plan Ecuador nace como política de Estado el 24 de abril de 2007, como respuesta al Plan Colombia, con el objetivo de contribuir a la paz en el cordón fronterizo norte. El 13 de junio de 2013, el presidente Rafael Correa, determinó mediante Decreto Ejecutivo que, Plan Ecuador sea absorbido por la Senplades.

irregularidades en el espacio público. También se reciben alertas desde botones de pánico colocados en buses y taxis y en establecimientos turísticos como se muestra en la figura 10.

Figura 10

Modelo de gestión del SIS ECU 911



Fuente y elaboración: Servicio Integrado de Seguridad ECU 911

En la figura 11 se observa el registro que hace la persona que recibe la llamada y la información que se solicita sobre la emergencia que se está reportando por cualquiera de las vías antes mencionadas.

Figura 11

Ejemplo del registro de localización de una emergencia

60629	22-DEC-2014 00:06:40	II05D-201412220008-87359
Seguridad Ciudadana	"CANTON//IBARRA	

SECTOR//CENTRODIRECCI//JOSE JOAQUIN DE OLMEDO-MIGUEL OVIEDO

REFERE//EN EL LOCAL DE LOS AGACHADOS

ALERTANTE INDICA QUE//APARENTEMENTE DOS PERSONAS DE NACIONALIDAD COLOMBIANA SE ESTAN AGREDIENDO UNO DE ELLOS VISTE DE GRIS Y GORRA ROJA"

60630 22-DEC-2014 00:07:35 II05D-201412220010-96165 Seguridad

Ciudadana "CANTON//OTAVALO

SECTOR/CDLA IMBAYA DIR// AVENIDA DE LOS CORAZAS-JUAN DE AGUILAR

REFEREN// UNA CUADRA MAS ABAJO DEL MERCADO POR LA ESCUELA FRANCISCO MONCAYO DEBAJO DE UNA CAMIONETA BLANCA

Fuente: ECU-911
Elaboración: La autora

Existen siete grupos de emergencias y cada grupo es liderado por una institución del sistema. Cada emergencia es clasificada por su grado de gravedad en roja, naranja, amarilla o verde. El detalle de las emergencias se encuentra en la Lista de Incidentes de los Servicios Articulados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 de 2015 cuyo resumen y evolución se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

Servicios Articulados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911

NRO.	SERVICIO	LISTADO VERSIÓN 1.0 – 2012	LISTADO VERSIÓN 2.0 – 2015 N2	LISTADO VERSIÓN 2.0 – 2015 N4
1	Seguridad Ciudadana	83	63	181
2	Gestión Sanitaria	99	7	64
3	Gestión de Siniestros	24	4	28
4	Gestión de Riesgos	29	5	22
5	Tránsito y Movilidad	16	3	84
6	Servicios Militares	2	5	39
7	Servicios Municipales	8	8	34

Fuente y elaboración: Servicio Integrado de Seguridad ECU 911

La Dirección Nacional Académica para Emergencias del SIS ECU 911, creada conforme los Estatutos del SIS ECU 911 con el fin de “liderar el proceso de especialización del personal articulado a la prestación de servicios de emergencia del Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 911”, describe cada nivel de servicio, quién lo lidera, qué servicios incluye cada institución, el tipo de incidentes que manejan,¹²⁸ lo que da una idea de la amplitud de los recursos puestos a disposición de la atención de emergencias y de la complejidad, como se puede ver a continuación:

Cuadro 5

Instituciones articuladas y servicios que presta el SIS ECU 911

INSTITUCION LÍDER	SERVICIO	NIVELES Y TIPOS DE EMERGENCIAS
Policía Nacional: Policía Comunitaria, Grupo de Operaciones Especiales, Grupo de Intervención y Rescate, Criminalística, Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado, Antinarcóticos y Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes	Seguridad ciudadana: combate a la delincuencia preventiva y reactivamente	Pueden ser más de 200 (ver anexo 5 Listado de incidentes) entre los distintos niveles de gravedad.
Ministerio de Salud Pública: unidades hospitalarias de primero, segundo y tercer nivel y de especialidad, unidades ambulatorias móviles y unidades de evacuación aérea.	Gestión sanitaria	Pueden ser 71 tipos, entre los distintos niveles.

¹²⁸ Dirección Nacional Académico para Emergencias SIS ECU 911, *Servicios de emergencias*, Primer respondiente, Noviembre, 2014.

IESS y Cruz Roja		
Cuerpo de Bomberos: Combate contra incendios, rescate, paramédicos, bomberos forestales, incidentes con materiales peligrosos, búsqueda y rescate de estructuras colapsadas y de fuerza de tarea.	Gestión de siniestros	Pueden ser más de 30 tipos, según distintos niveles. Los principales son incendios, rescate, inundaciones y servicios.
Secretaría de Gestión de Riesgos:	Gestión de riesgos	Principales son terremotos, inundaciones y deslaves. Pueden llegar a ser de 25 tipos.
Agencia Nacional de Tránsito del Ecuador: Policía Nacional Unidades Municipales de Tránsito.	Gestión tránsito y movilidad	Pueden ser hasta 84 tipos de emergencias: atropellamientos, cheques, pérdidas de carril y volcamientos (puede incluir personas heridas).
Fuerzas Armadas: Fuerza terrestre, Armada y Fuerza Aérea.	Militares	Apoyo a instituciones, espacios acuáticos y aéreos, protección de fornteras y soberanía energética.
Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	Públicos	Energía eléctrica, agua, alcantarillado, espacios públicos, limpieza, alerta/seguridad, etc.

Fuente: ECU-911

Elaboración: La autora

El listado de respaldo de esta tabla se puede analizar con detalle en el anexo 5 (Listado de incidentes, demuestra la amplitud del servicio y recursos que brinda el SIS ECU 911).

V. El tiempo como indicador del control de calidad

Lograr la calidad del servicio es la principal preocupación del ECU 911. Esta se mide principalmente a través del tiempo de primera respuesta a la emergencia que es calculado desde el momento que entra una llamada hasta cuando el o los recursos asignados quedan disponibles para atender una siguiente emergencia. Existen varios tipos de tiempos, como el tiempo que demora una llamada, o el que toma desde que es recogida la víctima hasta ingresar a la casa de salud. Cada paso de la respuesta es medido estadísticamente por el sistema, lo que permite constatar cómo se ha ido reduciendo el tiempo de respuesta, a partir de parámetros de optimización adoptados. Por ejemplo, se ha establecido como indicador que atender la primera llamada no debería pasar de tres minutos antes de ser transferida a la institución que deberá hacerse cargo de atender el incidente activando los servicios de las instituciones articuladas involucradas. Cada paso que se da en el área operativa debe cumplir con un protocolo que además de tener una finalidad específica, debe realizarse en un tiempo determinado. El tiempo medio de

llegada al sitio de la emergencia actualmente varía entre ocho y doce minutos. Para los funcionarios del SIS ECU 911, Centro Zonal Ibarra, en la capacidad de respuesta inmediata reside el derecho a la vida de las personas y es donde se plasma su obligación de contribuir a salvar vidas.¹²⁹ La importancia concedida a lograr la eficiencia se expresa en informes de rendición de cuentas donde se aprecia los recursos destinados a acciones de capacitación del personal para lograr la eficiencia y calidad del servicio.

Lograr este tiempo significa invertir permanentemente en capacitación y entrenamiento de todo el recurso humano del SIS ECU 911 y de quienes responden a las llamadas específicamente y debe hacerlo con mucha precisión, y de lo que se encarga la Dirección Nacional Académico. En la forma de ingresar la información clave en la plataforma, a partir de la cual se deriva la atención de la emergencia a una de las instituciones articuladas, reside la posibilidad de dar una buena respuesta. Luego, la coordinación entre las instituciones requeridas para responder a una emergencia específica (por ejemplo ambulancia, patrullero, bomberos). Finalmente, el trabajo desempeñado por la institución es monitoreado en el ECU 911 a través del control del tiempo de uso del recurso asignado para cada emergencia.

Se entiende que la preocupación por asegurar la respuesta rápida y de calidad es el sentido mismo del SIS ECU 911. Efectivamente, con la intervención oportuna se pueden salvar vidas. Podemos utilizar la definición de *indicador centinela* utilizado en medicina, para identificar a la categoría *tiempo*, entendido como aquél indicador que puede servir de alarma y reflejar la necesidad de mejorar el servicio de atención en emergencias.

Otra dimensión del control de calidad, es el enfoque de algunos de los servicios. Conceptualmente está en debate si algunos de los servicios que se presta son reactivos o preventivos. Específicamente, el uso de cámaras de vigilancia es un servicio que de acuerdo al punto de vista del observador, se lo podría ver como preventivo o reactivo.

La video vigilancia es uno de los temas que ha suscitado el debate sobre si se trata o no de un mecanismo de prevención, específicamente surgido en Inglaterra, ya que ese país junto con EE.UU es donde más número de cámaras por habitante existen. El debate ha llegado al punto de establecer un número mínimo de cámaras por habitante.¹³⁰ Sin embargo, desde la perspectiva de este estudio, monitorear áreas de riesgo no le hace una

¹²⁹ Coordinador del SIS ECU 911, Central Zonal Ibarra, *Presentación en el Simposio del Riesgo a la Sustentabilidad II* realizado en Ibarra el 17 de febrero, 2016.

¹³⁰ <http://www.eliberico.com/sonria-por-favor-le-estan-grabando.html> accedido 11 de mayo de 2017.

medida preventiva, ya que entra en funcionamiento cuando el riesgo se materializa en una emergencia. Además, por el hecho de observar a la sociedad, ya que las cámaras se ubican en lugares bastante frecuentados por la población, este sistema se convierte en un mecanismo para disuadir la delincuencia que consecuentemente puede trasladarse a otros espacios menos vigilados.¹³¹ Los resultados de las evaluaciones han demostrado que pueden disminuir la delincuencia pero de forma desigual,¹³² muestran que las cámaras no registran todos los actos delictivos violentos y contra las personas; para casos de delitos contra la propiedad son más útiles, y en lugares donde existen letreros que alertan, también funcionan mejor; sin embargo uno de los resultados ha sido que la delincuencia cambia de lugar, y los datos de reducción de la delincuencia no son animadores.

Los estudios no llegan a resultados concluyentes pues hay datos contrarios, ya que las tasas de impacto sobre la delincuencia y la sensación de inseguridad de la población (aun cuando haya reducción), no son suficientes para descartar que existan otros factores o medidas *securitistas* que también actúen sobre en estos hechos. “Las cifras que se mencionan, que suelen rondar un 4% de disminución de los ilícitos en las zonas video vigiladas, son demasiado bajas para concluir que la reducción sea consecuencia directa de la instalación de cámaras”.¹³³ En Ecuador existen 2722 cámaras operativas (dato de 2016), considerados los ojos del servicio, ubicados estratégicamente y 55 mil cámaras en buses y taxis transporte seguro.¹³⁴

Se considera que la video vigilancia no es preventiva pues desde el nuevo enfoque de la seguridad, la violencia es multicausal y la prevención se la entiende como la intervención en los factores de riesgo y en las causas más profundas que la generan y que demandan políticas de desarrollo económico y social de largo plazo para modificarlas y disminuir su incidencia.¹³⁵

Según el Plan Nacional de Seguridad Integral las causas estructurales pueden ser: el desempleo y subempleo; la pobreza y exclusión social y la marginación; la impunidad;

¹³¹ Gemma Galdon-Clavell, *Si la video vigilancia es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas*, Éticas REsearch & Consulting, Barcelona, España. 81issn impreso 0250-7161 | issn digital 0717-6236 vol 41 | no 123 | mayo 2015 | pp. 81-101 | artículos | ©EURE

¹³² Según Gemma Galdon-Clavell, se han realizado muchas evaluaciones del sistema de video vigilancia: más de veinte en el caso de Phillips (1999), trece en Gill y Spriggs (2005), dieciocho en Welsh y Farringdon (2002) o cuarenta y cuatro en Cameron et al. (2008), por citar algunos ejemplos.

¹³³ *Ibíd.*, 86.

¹³⁴ Coordinador del SIS ECU 911, Central Zonal Ibarra, *Presentación en el Simposio del Riesgo a la Sustentabilidad II* realizado en Ibarra el 17 de febrero, 2016.

¹³⁵ MCS, *Plan Nacional de Seguridad Integral*, 47.

la deserción escolar y la desocupación juvenil; presencia de crisis de valores en la familia; la debilidad y falta de confianza institucional; presencia de delincuencia transnacional organizada; el fenómeno de migración del campo a las ciudades. Los factores de riesgo son aspectos presentes en el entorno más cotidiano, y en el sistema institucional los cuales aumentan la probabilidad de surgimiento u ocurrencia del delito o la violencia y pueden ser individuales, del hogar o sociales y comunitarios.¹³⁶

La eficiencia de la respuesta que recibe el ciudadano determina la calidad del servicio y la confianza ciudadana en el Estado. Se trata de un problema de percepción porque psicológicamente se siente más segura si hay reacción inmediata y eficiente. En la percepción de la seguridad juega un rol preponderante la psiquis de las personas, su propia capacidad de reacción y el cómo responde la autoridad.

La confianza de la ciudadanía se puede alcanzar también a través de la socialización de resultados de la gestión de emergencias. Es importante poder mirar si el servicio de seguridad proporcionado por el Estado es efectivo en función del imaginario de seguridad del ciudadano. El ECU 911 no hace pública la información sobre el tiempo de respuesta, lo que podría ser considerado una debilidad por no informar a la ciudadanía y hacerlo como parte de su rendición de cuentas. Aquí existe un conflicto entre lo que la ciudadanía debe conocer y lo que es información confidencial. Por ejemplo tiene convenio con la Fiscalía, la misma que solicita videos cuando se detecta una situación que puede ser contravención o delito.¹³⁷

Finalmente se puede referir que la interacción del ECU 911 en Ibarra ha ido expandiéndose a trabajar con otras entidades como el Ministerio de Turismo, instalando 22 dispositivos de seguridad en hoteles y lugares donde van los turistas que los pueden activar si necesitan. Con el Ministerio de Educación se han instalado 35 cámaras alrededor de colegios donde se han georreferenciado los puntos donde hay robos y tráfico de droga.

En conclusión, el SIS ECU 911 es una política de seguridad integral que se define en el nivel central desde donde emana la normativa con la cual debe operar a nivel nacional. Se implementa de forma desconcentrada pues existen cinco centros zonales que asumen funciones administrativas delegadas desde el centro. Su coordinación es civil y

¹³⁶ *Ibíd.*, 47-48.

¹³⁷ Coordinador del SIS ECU 911, Central Zonal Ibarra, *Presentación en el Simposio del Riesgo a la Sustentabilidad II* realizado en Ibarra el 17 de febrero, 2016.

el equipo técnico del ECU 911 es profesional y se orienta por criterios de eficiencia y calidad de servicio.

Esta modalidad en su fase inicial de implementación ha dado muestras de eficacia. No presenta una tensión entre los definidores y ejecutores de la política, dado el modelo vertical que lo orienta, pero parece ser un ejemplo de la combinación de dos enfoques en debate según Wildavsky por un lado basado en valores empresariales que buscan la eficiencia técnicamente lograda y la administración pública (burocracia).

La seguridad integral no es definida como un derecho, a pesar de que el discurso de derechos está presente en las instituciones y se capacitan en el tema, no se identifica que este enfoque haya orientado la formulación de esta política y su implementación a través del SIS ECU 911.

Por último, se identifica a la cobertura nacional y a la articulación interinstitucional e intersectorial como un posible indicador del enfoque de derechos humanos lo que ha servido no solo para dar forma al enfoque integral de la política de seguridad, sino para avanzar en la realización del derecho.

Capítulo tercero

Los Derechos Humanos en el SIS ECU 911

En este capítulo se analiza si el SIS ECU 911 responde a un enfoque de derechos humanos, es decir si ha incorporado y desarrollado ciertos estándares sugeridos como indispensables para una política pública. Para ello se aplica el método Enfoque Basado en Derechos, EBD que propone algunos criterios conceptuales y metodológicos para este fin.

I. Un análisis desde el Enfoque Basado en Derechos EBD

Analizar si el ECU 911 es un servicio enmarcado en el enfoque de derechos responde al interés de constatar cómo la Constitución Ecuatoriana y la adecuación al ordenamiento internacional de Derechos Humanos, garante de derechos, se hace realidad a partir no solamente de la aprobación de marcos jurídicos, sino de la formulación y ejecución de políticas públicas creadas como vía para garantizarlos.

Lograr políticas públicas con enfoque de derechos humanos no es una tarea fácil puesto que la norma orienta a los Estados, pero no dice cómo aplicarla. Con la finalidad de analizar si el SIS ECU 911 se enfoca en derechos humanos, se recurre al método enfoque basado en derechos, EBD.

En este trabajo se toma como referencia la propuesta de Carlos Alza Barco¹³⁸ sobre la aplicación del EBD que además de tomar en cuenta el discurso de la teoría constitucional e internacional de derechos, agrega al análisis la dimensión política, es decir la toma de decisiones por parte del Estado, principal responsable de la vigencia de derechos.

Para el autor, la teoría no dice a los Estados cómo operacionalizarla. “La norma le dice al tomador de decisión que existe un derecho del cual es sujeto obligado de protección, pero no le dice en qué consiste, cuál es su contenido, ni cuáles son las acciones que debe tomar para resolver su tutela”.¹³⁹

¹³⁸ Se trata de una metodología básica desarrollada por el autor, profesor de la PUCE de Perú, para comprender y aplicar el EBD, que pueda servir a distintos actores (practitioners, activistas, académicos), pero principalmente a los tomadores de decisión pública. La estrategia propuesta es el resultado de la experiencia de acompañamiento a instituciones públicas de Perú de la Defensoría del Pueblo del Perú.

¹³⁹ C. Alza Barco, C, *El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?*

Los criterios de priorización en la toma de decisiones sobre políticas es, según la opinión de este autor, otra dificultad que aún no se resuelve debido a la multiplicidad de los problemas y las posibles soluciones, la diversidad de actores involucrados, y debido a que los recursos no siempre son suficientes.

Es así que utilizar el EBD resulta útil para tomar decisiones de políticas dirigidas a atacar problemáticas que afectan gravemente los derechos humanos sea en un grupo reducido o grande de población; de esa forma, las políticas se enfocan en asegurar que los recursos sean destinados a atender prioridades¹⁴⁰ y no a responder a otro tipo de intereses que según Peter bien pueden ser motivados por intereses personales, ciertas profesiones, ciertas élites políticas, tendencias políticas e ideológicas, intereses institucionales e inclusive las relaciones internacionales (las cinco “ies”).¹⁴¹

En la figura 12 constan cuáles son elementos del EBD propuestos en la metodología utilizada en este estudio. El primer elemento se refiere a la delimitación del derecho, lo que significa identificar el derecho o derechos a los cuales se aplica el EBD, así como los elementos del contenido de ese o esos derechos. El segundo aborda las obligaciones que tiene el Estado con relación a ese o esos derechos, que como ya se ha mencionado son de respetar, proteger, y promoverlos. El tercer elemento introduce los principios transversales de igualdad y no discriminación, progresividad, participación en la toma de decisiones y el de transparencia y rendición de cuentas. De esta forma, la aplicación del EBD a la gestión del SIS ECU 911 permite hacer una lectura sistemática del estado de los derechos dentro de la organización.

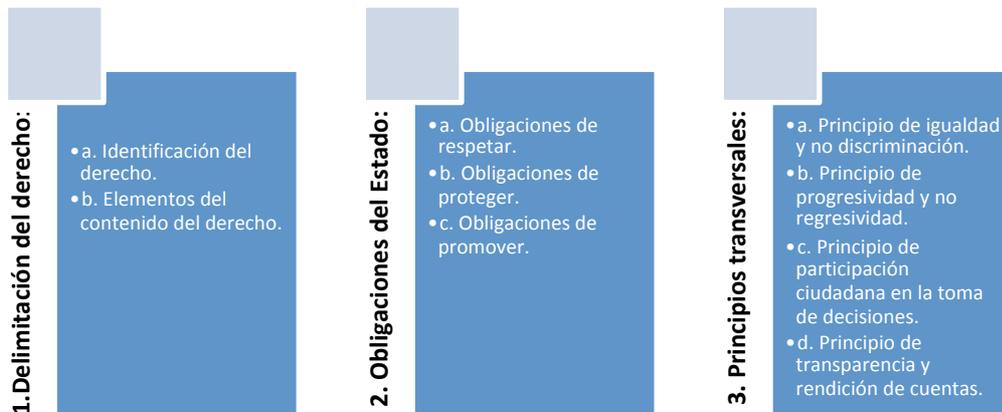
(Pontificia Universidad Católica del Perú. 5).

¹⁴⁰ *Ibid.*, 12.

¹⁴¹ Guy Peter, “Los instrumentos y diseños de la política” en *El Estado contemporáneo su reconstrucción institucional*. México, MX: Porrúa, 2002, 415-438.

Figura 12

El enfoque basado en derechos



Fuente: C. Alza Barco
Elaboración: La autora

Por ejemplo, al aplicar los principios transversales a la formulación y ejecución de políticas, el estado debe velar para que no haya discriminación por ninguna de las siguientes razones: edad, sexo, género, discapacidad, pertenencia étnica y creencia. Si es necesario le corresponde definir políticas de acción afirmativa.

El principio de progresividad debe reflejarse en políticas que contribuyan a avanzar en la garantía de un derecho ya conquistado. Por ejemplo si se ha asegurado el derecho a la salud, progresividad significa que este servicio sea sustentable, inclusivo y sea brindado con calidad, tomando en cuenta las diversidades.

Con relación a la participación y, siguiendo a Abramovich, hay poblaciones excluidas del ejercicio de derechos que deben ser especialmente tomadas en cuenta cuando se definen políticas públicas, resulta fundamental conocer en qué medida están ejerciendo sus derechos a la libre asociación, libre expresión y acceso a información como presencia activa en los procesos; en qué medida estas poblaciones son parte de la identificación de sus problemas, su priorización y posterior formulación de las políticas; es decir si están presentes en las fases de definición de las políticas públicas. El acceso a información debe servir para que conozcan el estado de situación de un determinado problema así como acompañar la ejecución de las políticas y vigilar cómo se utilizan los recursos.

Otro ejemplo relacionado con el principio de rendición de cuentas y la creación de mecanismos para asegurar la exigibilidad de los derechos: la población necesita contar

con espacios para denunciar el incumplimiento de las políticas, por ejemplo cuando involucra servicios, la adecuada prestación de éstos, su calidad, etc. (la Defensoría del Pueblo es un ejemplo de este mecanismo); fiscalizar su ejecución, saber dónde puede obtener la información pública respectiva, en general vigilar la acción gubernamental. A esto se suma naturalmente un sistema judicial accesible en todo sentido a la población.

La alerta es el primer contacto de los ciudadanos con el servicio de emergencias, y es desde aquí que se analiza el enfoque de Derechos Humanos con el que opera. De hecho, aquí se trata de una aproximación empírica inductiva al tema. El método utilizado permite identificar cuál o cuáles son derechos directamente protegidos por el el SIS ECU 911 y la central de llamadas como parte de éste.

La central de llamadas es operada por jóvenes, quienes son entrenados, capacitados y sensibilizados para cumplir protocolos cuya intención es asegurar la calidad en la atención de la llamada, reflejada en un despacho (respuesta concreta) en el menor tiempo posible. Realizan apenas las siguientes cuatro preguntas al ciudadano: a) ECU 911 ¿Cuál es su emergencia?; b) ¿De qué dirección me está llamando y cuál es su punto de referencia?; c) ¿Existen heridos?; y d) ¿Cuál es su nombre? Sin embargo, en el proceso de permanente retroalimentación que realiza el equipo técnico de seguimiento del ECU 911, han podido constatar los muchos factores que intervienen en esta corta interacción entre el *alertante* y el evaluador de llamadas: psicológicos, culturales, generacionales, de género, entre otros.¹⁴²

El personal operativo es capacitado y entrenado continuamente para responder eficientemente, lo que requiere un manejo preciso del sistema tecnológico, pero también la capacidad de establecer una comunicación clara con la persona que llama, quien, en la mayoría de situaciones, se encuentra en estado de mucha presión y tensión emocional.

El análisis se va a realizar desde el estudio del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del ECU 911, el listado de incidentes de los servicios que presta, y las entrevistas realizadas tanto a funcionarios del ECU 911 como a los coordinadores de las instituciones articuladas.¹⁴³

¹⁴² Quelal, G., & Pabón, G. (n.d.), *La comunicación por la línea única de emergencias* (Universidad Católica de Ibarra).

¹⁴³ Si bien inicialmente hubo apertura de la Coordinadora del servicio para acceder a información, cuando ésta fue solicitada formalmente se rehusó a entregarla, incluso no se aceptó que esta investigación sea considerada parte del proceso que el Programa Prometeo estaba apoyando.

Hay que tener presente antes de iniciar el análisis, que los sistemas internacionales de derechos humanos se basan en la responsabilidad estatal. Cuando un estado es signatario de dichos instrumentos internacionales se compromete a: respetar, proteger, promover y restituir los derechos humanos de los individuos.

Cuadro 6

Compromisos del estado en el marco de los sistemas internacionales de derechos

Respetar y garantizar ¹⁴⁴	Proteger	Promover ¹⁴⁵	Restituir
El Estado reconoce a las personas como portadoras de todos los derechos y los respeta; así como las libertades; no los amenaza ni viola haciendo uso de su poder o por omisión. No excede los límites establecidos para el ejercicio de su poder.	EL Estado toma medidas jurídicas, económicas, sociales, crea mecanismos para asegurar el cumplimiento de los derechos. Define políticas públicas.	El Estado fortalece las capacidades de los individuos para ejercer los derechos, principalmente a participar en la solución de los problemas que le afectan; ser parte de su planificación y monitoreo.	El Estado crea mecanismos para que el ciudadano pueda denunciar la violación de sus derechos y exigir su restitución.

Elaboración: La autora

En función del marco jurídico y de la práctica profesional ejercitada en cada institución del SIS ECU 911, el tema de los derechos humanos va permeando en el sistema de seguridad. Dada la naturaleza diversa de cada institución, el enfoque de derechos ha sido tratado desde los fines específicos de cada una, en tiempos y circunstancias diferentes; de ahí que unas instituciones tengan más experiencia y familiaridad con el discurso de derechos como por ejemplo las relacionadas con el derecho a la salud sexual y reproductiva asociado por ejemplo a políticas de protección

¹⁴⁴ Tara Melish, *La Protección de los Derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de casos*, CDES, Orville H. Schell, Jr. Center, Capítulo 5 (Quito, 2003).

¹⁴⁵ Abramovich, V. "Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y políticas de Desarrollo de América Latina". CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina. Documento preparado para: *Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo*, Santiago, Chile Diciembre 9 y 10 del 2004.

especial en el caso de adolescentes embarazadas; o los GAD con relación a los derechos de niñez y adolescencia. Los GAD municipales, en el marco del proceso de descentralización introducido desde la década de los 90, iniciaron una aproximación a la Doctrina de Protección Integral para garantizar derechos de niñez y adolescencia capacitándose y creando servicios especializados. Tanto en salud como en niñez se crearon espacios de participación llamados comités o consejos locales como formas paritarias entre lo público y la sociedad civil para definir las políticas de protección de derechos.¹⁴⁶ Lo mismo se podría decir sobre derechos de las mujeres a una vida libre de violencia desde un enfoque de género. Estos ejemplos sirven para mostrar algunos de los acumulados sobre derechos con los que cada institución ha llegado para conformar el sistema de seguridad, que comprenden normativas, conocimientos y experiencias relacionadas con derechos humanos, lo que potencialmente podría ser usado en la nueva función de atender emergencias. Sobre seguridad, no hay consenso aún.

Sin embargo, desde una aproximación formal, no se ha encontrado al enfoque de derechos explícitamente reglamentado dentro de los instrumentos legales que definen el SIS ECU 911. En general, se ha constatado que su aplicación no es considerada dentro de los procedimientos para medir la mejora en la ejecución de la política pública de seguridad integral en el SIS ECU 911. Tampoco forman parte de protocolos de operación.

En el SIS ECU 911 se hace sobre todo un trabajo de coordinación y de articulación a todo nivel, tornándose no solo un espacio de cumplimiento de procedimientos definidos por el sistema, sino también de intercambio de visiones a partir del cual se está construyendo un enfoque compartido.

Para conocer cómo son considerados dentro del quehacer del ECU 911, se plantea la hipótesis de que los Derechos Humanos son considerados como una temática separada, más vinculada a la obligación de cumplimiento de normativas internacionales, lo que induce a percibir que los derechos son más un problema externo, no uno de seguridad interna, o que es un problema justamente de no saber cómo operativizarlos. Para comprobar esta hipótesis, se ha traducido la experiencia institucional en indicadores de EBD, detallados en el cuadro 7:

¹⁴⁶ Santiago Ortiz Crespo, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa* (FLACSO Sede Ecuador-Fondo de Solidaridad. Quito: Rispergraf, 2004, 143.

Cuadro 7

Principios de la EBD y su aplicación en el SIS-ECU-911

1. DELIMITACIÓN DEL DERECHO	
Contenido	Derecho a la seguridad Derecho a la vida
2. OBLIGACIONES DEL ESTADO:	
Proteger	Normas, procedimientos y protocolos para actuar. Capacitación en DDHH y otros temas y soporte emocional. Convenios con organismos de control y justicia.
Respetar	Enfoque y articulación interinstitucional. Respuesta a primera llamada de forma eficiente. Permanencia, continuidad y calidad del servicio.
Promover	No promueve el ejercicio del derecho sino el servicio
3. PRINCIPIOS TRANSVERSALES	
Igualdad y no discriminación	Se aplica a pesar de que no se ha encontrado norma específica. Se atiende todas las llamadas de emergencia.
Progresividad	Es un avance en implementación de política pública de seguridad integral. Respuesta a nuevo paradigma de seguridad centrada en el ser humano.
Participación	Solamente a nivel de control de la calidad del servicio.
Transparencia y rendición de cuentas	No se brinda toda la información que la ciudadanía tiene derecho a conocer. Hay información que es reservada.

Fuente: SIS-ECU-911

Elaboración: La autora

II. Delimitación del derecho

Según los considerandos del Estatuto Orgánico, uno de los deberes primordiales del Estado, establecido en la Constitución, es garantizar a los ciudadanos el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (Art.3 numeral 8).

Conforme la descripción del servicio, la coordinación que establece con las demás instituciones articuladas tiene por finalidad asistir emergencias que pongan en riesgo la vida y seguridad de las personas, localidades y medio ambiente, en el marco de la seguridad integral. Además, en la misión institucional del ECU 911 (Dirección General y

Coordinaciones Zonales) se expresa que “es una herramienta para garantizar el derecho de los habitantes a la seguridad integral...”, lo que nuevamente plantea un concepto muy amplio que se tratará de analizar a la luz de posibles indicadores según el EBD.

Resumiendo y delimitando, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente el art. 2 que habla sobre la no discriminación, y el art. 3 sobre el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad. En síntesis, la seguridad integral, como está planteada en el SIS ECU 911, acoge el derecho a la vida y a la seguridad, y a la no discriminación. Consecuentemente, la seguridad integral abre el espacio a una convivencia libre de temor. Además, de una parte, estos son los derechos claramente identificados por quienes prestan el servicio de emergencias y de otra, el énfasis puesto en dar una respuesta inmediata es una forma de concretizarlos.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos aporta para establecer el contenido de los derechos identificados. Obliga a los Estados a garantizar un *contenido mínimo esencial* de los derechos protegidos, independientemente de su nivel de desarrollo económico.¹⁴⁷

Derecho a la vida

En el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos el contenido de los derechos a la vida y a la seguridad se encuentran delimitados por la Observación General No. 6 , del Comité de Derechos Humanos la cual establece que éste es un derecho supremo:

En su Observación general N° 6 (16), adoptada en su 378ª sesión, celebrada el 27 de julio de 1982, el Comité de Derechos Humanos hizo observar que el derecho a la vida enunciado en el primer párrafo del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es el derecho supremo respecto del cual no se permite suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales. Ese mismo derecho a la vida está también consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Es fundamental para todos los derechos humanos.¹⁴⁸

Además este mismo Comité determina su alcance al señalar que “Se trata de un derecho que no debe interpretarse en un sentido restrictivo. La expresión "el derecho a la

¹⁴⁷ Melish, “La Protección de los Derechos”, 188.

¹⁴⁸ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGE C%2f4723&Lang=es accedido el 14 de diciembre de 2017.

vida es inherente a la persona humana" no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas."¹⁴⁹

Estas recomendaciones son pertinentes para el SIS ECU 911 dado que su enfoque es brindar seguridad integral. Aunque en este estudio se refiere a la atención inicial de las emergencias, una vez ingresado un ciudadano al sistema, es atendido por una de las instituciones o más, por tanto debería prestarse atención a todos los aspectos que puedan poner en riesgo su vida, más allá de la atención emergente.

La delimitación de este alcance se complementa con la siguiente jurisprudencia de la Corte IDH:

156. Este Tribunal ha sostenido que el derecho a la vida es fundamental en la Convención Americana, por cuanto de su salvaguarda depende la realización de los demás derechos. Al no ser respetado el derecho a la vida, todos los demás derechos desaparecen, puesto que se extingue su titular. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para el pleno goce y ejercicio de ese derecho.¹⁵⁰

Tomando en consideración que el MSP es parte del SIS ECU 911, una de las instituciones más involucradas en la atención de emergencias junto con la Policía Nacional, recogemos otros aportes al contenido del derecho a la vida, obtenidos desde jurisprudencia de la CIDH:

A. Derecho a la vida, derecho a la integridad personal y derecho a la salud en cuanto a la obligación de regular, fiscalizar y supervisar la prestación de servicios en centros de salud privados

175. Dado que en el presente caso la interferencia al derecho a la vida y a la integridad personal (contaminación con sangre infectada por VIH) se originó en la conducta de terceros privados (institución de salud y Banco de Sangre privados) la Corte considera relevante retomar sus pronunciamientos previos sobre la responsabilidad internacional por hechos que se derivan de la conducta de prestadores privados de salud. En el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, la Corte precisó que:

¹⁴⁹ <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>. accedido el 11 de diciembre de 2017.

¹⁵⁰ Citado en Corte IDH. Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, Párrafo 156 Paraguay 2004, accedido 14 de diciembre de 2017 <http://www.bjdh.org.mx/interamericano/busqueda>

89. En relación con personas que se encuentran recibiendo atención médica, y dado que la salud es un bien público cuya protección está a cargo de los Estados, éstos tienen la obligación de prevenir que terceros interfieran indebidamente en el goce de los derechos a la vida y a la integridad personal, particularmente vulnerables cuando una persona se encuentra bajo tratamiento de salud. La Corte considera que los Estados tienen el deber de regular y fiscalizar toda la asistencia de salud prestada a las personas bajo su jurisdicción, como deber especial de protección a la vida y a la integridad personal, independientemente de si la entidad que presta tales servicios es de carácter público o privado.

90. La falta del deber de regular y fiscalizar genera responsabilidad internacional en razón de que los Estados son responsables tanto por los actos de las entidades públicas como privadas que prestan atención de salud, ya que bajo la Convención Americana los supuestos de responsabilidad internacional comprenden los actos de las entidades privadas que estén actuando con capacidad estatal, así como actos de terceros, cuando el Estado falta a su deber de regularlos y fiscalizarlos. La obligación de los Estados de regular no se agota, por lo tanto, en los hospitales que prestan servicios públicos, sino que abarca toda y cualquier institución de salud.¹⁵¹

Es importante tener en cuenta que la protección contra la privación arbitraria de la vida por parte de las fuerzas de seguridad así como evitar la desaparición de personas son dos recomendaciones del Comité de Derechos Humanos que deben ser tomadas en cuenta por el SIS ECU 911, pues constan entre los incidentes coordinados por la Policía Nacional (principalmente).

En este mismo sentido se pronuncia la Corte IDH al señalar:

97... el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de este derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho

¹⁵¹ Citado en Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, Párrafo 175 Ecuador 2015, accedido 14 de diciembre de 2017 <http://www.bjdh.org.mx/interamericano/busqueda>.

a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción¹⁵²

El Comité de Derechos Humanos recomienda además a los Estados que tomen las medidas necesarias para eliminar todas las formas que amenazan la vida, principalmente la guerra y otras formas de violencia masiva, así como el uso de todo tipo de armas.¹⁵³

Esta recomendación también es válida para el SIS ECU 911, puesto que las Fuerzas Armadas son parte del Sistema y entre sus encargos cuentan el control de armas, seguridad interna, control fronterizo, entre otras.

Derecho a la seguridad

Sobre el contenido y delimitación del derecho a la seguridad, el Comité de Derechos Humanos en su Observación general 8 sobre el Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9) ubica estándares básicos que se pueden aplicar a los incidentes como emergentes por el SIS ECU 911, principalmente por las actuaciones de la Policía Nacional frente a reportes por hechos delictivos:

4. Incluso en los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública ésta debe regirse por las mismas disposiciones, es decir, no debe ser arbitraria, debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley (párr. 1), debe informarse a la persona de las razones de la detención (párr. 2) y debe ponerse a su disposición el derecho a recurrir ante un tribunal (párr. 4), así como a exigir una reparación en caso de que haya habido quebrantamiento del derecho (párr. 5). Si, por añadidura, en dichos casos se formulan acusaciones penales, debe otorgarse la plena protección establecida en los párrafos 2 y 3 del artículo 9, así como en el artículo 14.¹⁵⁴

¹⁵²Citado en Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306. " . Ecuador |2015, accedido 14 de diciembre de 2017 <http://www.bjdh.org.mx/interamericano/busqueda>.

¹⁵³ Comité de Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> accedido el 11 de diciembre de 2017.

¹⁵⁴Comité de Derechos Humanos, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6628&Lang=es accedido el 14 de diciembre, 2017.

Finalmente, habiendo revisado las Observaciones Finales¹⁵⁵ al sexto informe periódico del Ecuador al Comité de Derechos Humanos no se encuentra alusiones específicas al contenido que se puedan agregar a este estudio, a pesar de que por la interdependencia de los derechos todas pueden ser de utilidad.

III. Obligaciones del Estado

Uno de los indicadores de EBD son las obligaciones del Estado con relación a un derecho específico que se está analizando, en este caso se consideran las tres obligaciones respetar, proteger y promover.

a) Obligaciones de respetar

Se entiende por respetar el reconocimiento del límite que impone el ejercicio de la libertad, incluido el estado que no puede rebasar los límites que impone la libertad de los individuos, lo que se define como obligación negativa, es decir no puede abusar de su poder. En el caso concreto del servicio que se analiza y que es ofrecido por instituciones tradicionalmente “controladoras del orden público” como la Policía y Fuerzas Armadas se ha podido constatar que el servicio está regulado a través de normas, procedimientos y protocolos, dando muy poco espacio a la actuación espontánea. Como obligación negativa también está la no dejar de atender a todas las llamadas de emergencia que llegan al ECU 911 y, confirmada la emergencia, derivar inmediatamente a la institución que corresponda. Aunque no se estudió el ingreso a las instituciones receptoras, ninguna de éstas podría dejar de responder a la emergencia.

Se ha podido conocer que hay una preocupación por parte de las instituciones de capacitarse en el enfoque de derechos humanos, tanto del ECU 911 como de la Policía Nacional que anualmente recibe capacitación en el tema y en cómo respetarlos, según lo menciona la Coordinadora institucional presente en el ECU 911 en entrevista concedida para este estudio.¹⁵⁶ Sin embargo, no se ha podido conocer los protocolos de cada

¹⁵⁵ El Comité examinó el sexto informe periódico del Ecuador (CCPR/C/ECU/6) en sus sesiones 3277^a y 3278^a (CCPR/C/SR.3277 y 3278), celebradas los días 27 y 28 de junio de 2016. En su 3294^a sesión, celebrada el 11 de julio de 2016, aprobó las presentes observaciones finales.

¹⁵⁶ Abogada Kathia Viteri, Mayor de la Policía Nacional, Coordinadora institucional en la Central Ibarra del SIS ECU 911.

institución debido a que el límite de esta investigación es el ECU 911. Lo mencionado es válido para los derechos que observamos. Este es un aspecto relevante a ser considerado pues las emergencias que involucran a la Policía Nacional son significativamente mayores que a las otras instituciones, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 8

Despachos por Clave Roja y según Institución

INSTITUCIONES	ROJA Septiembre 2015	ROJA Septiembre 2014	Diferencia	Variación Porcentual
POLICIA NACIONAL	2441	1803	638	35%
MSP	1641	1618	23	1%
BOMBEROS	630	761	(131)	-17%
A.C. TRANSITO	78	184	(106)	-58%
GAD IBARRA	6	0	6	
ECU 911	2	0	2	
FFAA	1	2	(1)	-50%
SGR	1	6	(5)	-83%
Total	4800	4374	426	10%

Fuente y elaboración: SIS ECU 911

Otro aspecto que se ha podido analizar se refiere a la contribución del SIS ECU 911 para que otras instituciones públicas también respeten derechos puesto que, conforme lo establece la Ley, el ECU 911 puede ser llamado a declarar y entregar la información que tiene (grabaciones de audio y de video del incidente), la misma que constituye prueba de incidentes específicos que generan procesos en tribunal.

b) Obligaciones de proteger

Esta obligación se refiere a proteger frente a terceros. Se puede afirmar que el SIS ECU 911 es en sí mismo una medida de protección estatal para asegurar una respuesta oportuna, segura y eficiente a los ciudadanos que se encuentran en situación de emergencia o con su vida amenazada por diferentes situaciones. Busca la excelencia en la prestación del servicio.

En los Estatutos, se encarga a la Subdirección General la misión de “... mejorar de forma continua la operación del servicio”. Para ello cuentan con una normativa que debe ser cumplida estrictamente. Le corresponde además, impulsar el proceso de especialización del personal que se vincula a la prestación del servicio, pero no se menciona que el enfoque de derechos humanos sea un tema vinculado a este proceso.

Una forma de proteger el derecho a la seguridad integral de las personas en situación de emergencia es la articulación de los servicios que ha potenciado la capacidad de respuesta que anteriormente estaba fragmentada y ha multiplicado los recursos ya que cada institución aporta diversos servicios o unidades al sistema para que de esa manera la respuesta sea integral y eficiente. Cabe mencionar que los protocolos de atención pre-hospitalaria para emergencias del Ministerio de Salud Pública (MSP) fueron establecidos apenas a partir de agosto del 2011, a través del Acuerdo Ministerial 000673.¹⁵⁷ Y solamente después de la creación del SIS ECU 911, el Ministerio de Salud crea el servicio de emergencias propiamente dicho a través del proyecto Mi Emergencia, y es a partir de 2013, que el Ministerio de Salud cuenta con ambulancias para emergencias pre-hospitalarias.

Si bien no se cuenta con un respaldo que lo confirme (ni planificación, ni informes), también fue mencionado por algunos funcionarios que uno de los temas sobre el que han recibido capacitación es violencia con enfoque de género.

La principal medida de protección ofrecida por el sistema es el tiempo de respuesta a la emergencia pues constituye un indicador *centinela*, ya que de esa capacidad de respuesta puede depender la vida de una persona, de ahí que el SIS ECU 911 vele de forma permanente por lograr los tiempos óptimos de respuesta.

En la siguiente figura se puede apreciar el mejoramiento en el tiempo de llenado de ficha por el SIS ECU 911 zonal Ibarra entre el 2014 y el 2015:

¹⁵⁷ MSP. Acuerdo Ministerial 0000673 de 05.08.2011. <http://www.salud.gob.ec/catalogo-de-normas-politicas-reglamentos-protocolos-manuales-planos-guias-y-otros-del-msp/>

Figura 13

Tiempo de llenado de fichas de recepción de llamadas



Fuente y elaboración: Informe Mensual Septiembre, 2015 SIS ECU 911 Zonal Ibarra

La prevención es uno de los componentes de la obligación de garantizar el ejercicio de derechos humanos. “Como consecuencia de esta obligación de [garantizar] los Estados deben *prevenir, investigar y sancionar* toda violación de los derechos...”¹⁵⁸ si bien la prevención variará dependiendo del derecho del que se trate, Melish identifica cuatro sub-categorías que deben estar consideradas: “...1) de regular, (2) de hacer seguimiento, (3) de llevar adelante estudios de su impacto o repercusión; y (4) de eliminar obstáculos estructurales.”¹⁵⁹

Los funcionarios del SIS ECU 911 consideran que a través del uso de cámaras de video vigilancia están haciendo prevención. Sin embargo, la prevención en términos de derechos humanos tiene otro alcance, se refiere a las medidas y acciones previas que los estados deben desarrollar para eliminar las causas estructurales y factores de riesgo de la violencia que, como hemos visto, son múltiples.¹⁶⁰

El Plan Nacional de Seguridad Integral cita a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para definir la prevención como

¹⁵⁸ Melish, “La Protección de los Derechos”, 177.

¹⁵⁹ Ibid.,178.

¹⁶⁰ Se requeriría analizar todo el Sistema de Seguridad Integral para conocer cuáles son las medidas preventivas que el Estado lleva adelante, lo que no es objeto de este estudio.

...toda acción orientada a evitar que un delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no solo a través del sistema formal de justicia criminal, sino también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como son los municipios, los colegios, las instituciones religiosas, los barrios, las ONG, la empresa privada y la ciudadanía en general.¹⁶¹

Desde este punto de vista y, de acuerdo a debates a nivel internacional, el servicio de video vigilancia no es una acción preventiva sino reactiva. Si bien es cierto que el ECU 911 ha podido intervenir oportunamente en ciertos incidentes que amenazan la vida e integridad de las personas, generando una percepción de seguridad, se trata de una acción reactiva y no preventiva. En el siguiente cuadro elaborado por el SIS ECU 911 de Ibarra, se puede apreciar el tipo de alertas recibidas en el mes de septiembre y específicamente las alarmas de video vigilancia que corresponden al 4.7% del total de alertas. No se registran otras categorías relacionadas con prevención de emergencias.

Cuadro 9

Alertas Procedentes según Tipo de Entrada

TIPO DE ENTRADA	Normales sep-15	Porcentaje	Normales sep-14	Porcentaje	Variación Porcentual
Llamadas telefónicas	7987	91,82%	6876	90,56%	16,16%
Teléfonos fijos	1754	21,96%	1574	22,89%	11,44%
Celulares	6233	78,04%	5302	77,11%	17,56%
Desconocido	0	0,00%	0	0,00%	
Agregadas por mano	340	3,91%	294	3,87%	15,65%
Smartphone	10	2,94%	2	0,68%	400,00%
Transporte seguro	1	0,29%	5	1,70%	-80,00%
Otras	329	96,76%	287	97,62%	14,63%
Video vigilancia	363	4,17%	423	5,57%	-14,18%
T1	49	13,50%	30	7,09%	63,33%
T2	307	84,57%	375	88,65%	-18,13%
T3	6	1,65%	14	3,31%	-57,14%
No determinadas	1	0,28%	4	0,95%	-75,00%
Botón de auxilio	9	0,10%	0	0,00%	
Campaña "Párale el Carro"	81		0	0,00%	
TOTAL	8699		7593		14,57%

¹⁶¹ Ministerio Coordinador de Seguridad, *Plan Nacional de Seguridad Integral*, 2011.

c) Obligaciones de cumplir:

El Estado ha aprobado la Ley de Seguridad Pública y del Estado en cuya elaboración, validación y aprobación participaron las instituciones que conforman el Sistema Integrado de Seguridad. Ha definido una Agenda y Planes de Seguridad Integral en la que se contempla la creación del servicio ECU 911 creado por Decreto Ejecutivo, y cuenta con los estatutos necesarios. Ha definido una estructura desconcentrada; la política y lineamientos bajan desde el nivel central, correspondiéndole a la oficina zonal aplicar dicha política, que dentro del sistema le corresponde al Comité Intersectorial de Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. Estas son medidas positivas que han sido tomadas por el Estado.

Cuadro 10

Normativa que sustenta al SIS ECU 911

Normativa que sustenta el SIS ECU 911	Constitución de la República
	Tratados Internacionales de Derechos Humanos
	Ley de Seguridad Pública y del Estado
	Decreto 988
	Reglamentos de la Ley de Seguridad
	Estatutos del SIS ECU 911

Fuente: SIS ECU 911
Elaboración: La autora

Amparado en la normativa mencionada, el Estado ha implementado la política pública de seguridad integral, dotándole de todos los recursos legales, materiales, tecnológicos y de talento humano que le permiten cumplir. Se puede decir que un indicador del enfoque de derechos humanos es que se trata de un servicio del Estado ecuatoriano para todos los ecuatorianos.

La forma desconcentrada y descentralizada del SIS ECU 911 favorece la implementación de la seguridad integral. Y, se ha constatado que en la integralidad es donde se crean espacios que dan lugar al enfoque de Derechos Humanos. El trabajo

mancomunado entre instituciones genera un involucramiento de los mismos funcionarios de las diferentes instituciones, que resulta en que las instituciones encuentren la forma de coordinar sus respuestas a la luz de un mismo objetivo. Uno de los resultados de esta interacción, es que, sin perder su propia identidad, van influenciando unas a las otras entidades en los principios de Derechos Humanos desde sus propios marcos jurídicos.

En el siguiente cuadro se observa las emergencias atendidas por cada una de las instituciones parte del sistema, por cantón, durante el año 2015 en el Centro Zonal de Ibarra:

Cuadro 11

Incidentes atendidos por institución en los cantones de la Provincia de Imbabura

Cantón	Seguridad Ciudadana	Gestión Sanitaria	Gestión de Sinistros	Tránsito y Movilidad	Servicios Municipales	Servicio Militar	Gestión de Riesgos	Total general
Ibarra	2.927	1.163	452	530	106	10	5	5.193
Otavalo	605	149	284	65	5	1	1	1.110
Antonio Ante	288	105	91	54	10	6	2	556
Cotacachi	167	92	131	16	1	3	0	410
Urququí	65	75	79	13	1	3	0	236
Pimampiro	45	32	37	9	0	0	0	123
Otros	1	2	1	0	0	0	0	4
TOTAL	4.098	1.618	1.075	687	123	23	8	7.632

Fuente y elaboración: Informe mensual del SIS ECU 911 Centro Zonal Ibarra, septiembre, 2015

En el cuadro 12 en cambio se aprecia el porcentaje de despachos por cada institución, en el mes de septiembre, 2015. Es evidente que las mayores emergencias se refieren a seguridad ciudadana, atendidas por la PN, seguidas por emergencias que involucran al MSP. En muchos casos estas son atendidas por ambas instituciones.

Cuadro 12

Tasa de despachos por emergencia

	Total Despachos Realizados	Total de Emergencias	Tasa de Despachos por Emergencia:	Máximo:
PPNN	4688	4417	1,061	7
MSP	1783	1750	1,019	3
C. BOMBEROS	651	1259	0,517	2
A.C. TRÁNSITO	550	732	0,751	2
GAD IBARRA	156	130	1,200	4
FF.AA.	25	27	0,926	1
SNGR	6	10	0,600	1
ECU911	4	12	0,333	1
TOTAL	7863	7632	1,030	11

Fuente y elaboración: Informe mensual del SIS ECU 911 Centro Zonal Ibarra, septiembre, 2015

d) Obligaciones de promover:

Con relación a la obligación de promover los derechos humanos, no están mencionados explícitamente en el Estatuto. Más bien se establece la promoción, difusión y posicionamiento del servicio y su imagen, atribución que le corresponde a cada Gestión Zonal de Comunicación Social, lo que es confirmado por la institución.

Por promoción de los derechos humanos se entiende el desarrollo planificado de una serie de acciones destinadas a sensibilizar y a ofrecer oportunidades para que las personas o comunidades sean actores de los procesos de búsqueda de soluciones a sus problemas individuales y colectivos; por promoción de derechos se entiende potenciar las capacidades de los individuos y comunidades que apunten a modificar comportamientos y a adoptar nuevas prácticas que no amenacen los derechos.¹⁶² En este sentido, las organizaciones sociales y de la sociedad civil pueden y están llamadas a desempeñar un rol importante, lo que no se conoce que suceda en el SIS ECU 911 de Ibarra.

Se realiza trabajo comunitario para promover el servicio; funcionarios visitan regularmente las comunidades y lo promocionan, informando e invitando a la población a visitar las instalaciones que, de forma guiada, deja conocer la plataforma informática y va instruyendo a los visitantes en la manera cómo acceder al servicio. Se puede considerar

¹⁶² Sandra Serrano y Daniel Vásquez, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos* (México: FLACSO).

que aporta al cumplimiento de esta obligación, no como una iniciativa directamente pensada para ello, sino como consecuencia de su quehacer. Sin embargo, sería recomendable que progresivamente este acercamiento sea una oportunidad para que la población conozca sus derechos y adquiera destrezas y herramientas para su ejercicio e inclusive se involucre en la búsqueda de soluciones para incrementar el empoderamiento ciudadano del derecho a la seguridad integral.

IV. Principios transversales

Los principios transversales son otro criterio de análisis de la aplicación de la metodología EBD. A continuación los aplicamos al SIS ECU 911.

a. Principio de igualdad y no discriminación:

Este principio es *emblemático* del enfoque de derechos humanos puesto que reconoce que todos los individuos son sujetos de derechos, sin excepción.

El protocolo de evaluación de llamadas utilizado, que consiste básicamente en las preguntas mencionadas anteriormente, ha sido analizado a la luz del enfoque de derechos humanos. Se concluye que se puede aplicar el principio de no discriminación. La no discriminación hace parte de la formación de los funcionarios del servicio. Todas las personas, sin diferenciación alguna, son atendidas en el ECU 911. Se cuenta con operadores que hablan quechua considerando que Imbabura es una región con alta presencia de población indígena. Con el fin de facilitar que los niños, niñas o ancianos también puedan llamar si se encuentran en emergencia, el servicio promueve el nombre de ECU 9-1-1 (nueve–uno-uno) de manera que sea fácilmente identificable. Hay un aplicativo para *smartphones* para personas con discapacidades desde el que se puede enviar una alerta diciendo el tipo de emergencia en que se encuentre. No se pregunta edad, ni sexo, ni etnia.

Aunque no se menciona de forma explícita, ni en los estatutos del ECU 911 ni en la descripción de los servicios de emergencias que la operación del Sistema responde a este principio, se ha podido constatar que sí lo hace hasta el ingreso del individuo a alguna de las instituciones. Los servidores que han respondido a las entrevistas explican que en el protocolo de recepción de llamadas, que es el único contacto directo con la

población, no se solicita ningún tipo de información personal, inclusive no se pregunta edad ni sexo, sino solamente información sobre el siniestro con el fin de no discriminar. Específicamente se menciona que se trata de un procedimiento de indagación de cada tipo de incidente o emergencia con objeto de clasificar el tipo de llamada (emergencia o no emergencia), evaluar el nivel de criticidad, determinar la institución que debe dar la asistencia y recopilar la información necesaria para asignar los recursos para brindar una atención eficiente y necesaria.

Se puede decir, en resumen, que responde al principio de no discriminación, aunque no haya una justificación explícita en los instructivos. Además, el servicio dedica especial atención a preparar y entrenar a quienes reciben las llamadas para que cumplan su compleja función sin discriminación.

Ante la pregunta por qué no discriminar positivamente a la población que merece atención especial como niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, etc. La respuesta es porque tratándose de emergencias lo que está en juego es el derecho a la vida de las personas. Por tanto lo que importa es la rapidez con la que pueda responder a la emergencia y salvar la vida de todas las personas. Sí sería recomendable que se amplíe la investigación hacia las demás instituciones con el fin de analizar si este principio está siendo respetado, así como también a las otras centrales zonales desconcentradas.

b. Principio de progresividad y no regresividad:

Sobre este principio se considera que el SIS ECU 911 es una expresión del principio de progresividad pues está respaldado por la Constitución de la República, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Plan Nacional de Seguridad Integral, el Decreto de creación, los Estatutos respectivos. Es una política de Estado que brinda un servicio público a nivel nacional que ha potenciado los recursos al articular a siete instituciones, lo que ha implicado que el MSP por ejemplo institucionalice el servicio de emergencias. Es un avance conceptual, pues responde al nuevo paradigma de la seguridad centrada en el ser humano y en la seguridad integral. Se puede considerar además que al ser un servicio desconcentrado y descentralizado se acerca el servicio a la ciudadanía.

Por otro lado, aplicando los criterios propuestos por el EBD, el servicio es permanente, continuo y su calidad está en constante mejoramiento, principalmente el

indicador centinela *tiempo* de respuesta sobre el que se hablará más adelante específicamente.

c. Principio de participación ciudadana en la toma de decisiones:

Este principio no consta de forma explícita en la norma del SIS ECU 911. La participación ciudadana desde el enfoque EBD se refiere a la presencia de la población en todo el ciclo de la política pública, desde su elaboración, asignación de recursos, monitoreo y evaluación como ya se ha mencionado.

Una dimensión de este principio es el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para ejercer el derecho a la participación, en este sentido, como mencionamos anteriormente, se considera que no hay participación de la ciudadanía como se la ha definido, sino un trabajo comunitario de difusión y promoción del servicio. Se puede confirmar esta ausencia de participación al revisar el informe de rendición de cuentas del SIS ECU 911 en el que no consta registro de actividades en esta dirección, (Anexo No. 3 Informe Narrativo de Rendición de Cuentas, Ibarra 2015).¹⁶³

d. Principio de transparencia y rendición de cuentas:

Este principio está vinculado con el anterior. Conocer cuánto, cómo y dónde se ponen los recursos públicos y cuáles son los resultados obtenidos es una aspiración de quien ejerce sus derechos. El ECU 911 dispone de importante información que se genera diariamente, pero pone solamente una pequeña parte a disposición de la población. Por ley, existe información considerada *reservada* para salvaguardar la seguridad del Estado, además hay información que potencialmente constituye prueba judicial. Sin embargo, hay otra relacionada con presupuestos y el sentido del servicio que debería estar a disposición de la población.

Para informar sobre el desempeño institucional se realizan convocatorias abiertas a la comunidad, de las cuales se ha participado en dos. Es posible afirmar que se cumple con la formalidad de la rendición de cuentas, pero la evaluación del contenido de las reuniones en el sentido de si cumplen con el principio aquí analizado constituye una investigación en sí misma.

¹⁶³ SIS ECU 911. *Informe de rendición de cuentas 2015*, accedido 2 de marzo de 2017 <http://www.ecu911.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Informe-Narrativo-Rendicion-de-Cuentas-20151.pdf>.

El SIS ECU 911 genera información que podría estar a disposición de la toma de decisiones de políticas intersectoriales, considerando no solamente el volumen de información sino la potencialidad de la plataforma para realizar los cruces de variables que se consideren necesarios.

V. Propuesta de un nuevo indicador: el tiempo

Los principios del SIS-ECU-911 son productividad, responsabilidad y trabajo en equipo. El tiempo de respuesta es el indicador central, que indica la calidad de la atención a la emergencia. Efectivamente, existen varios tipos de tiempo, desde el tiempo que toma recibir la información de la emergencia, hasta el tiempo en que los recursos empleados se liberan para pasar a estar disponibles para la siguiente emergencia. Entre estos dos existe una diversidad de tiempos que van evaluando el desempeño de todos los componentes del sistema. Esto se entiende porque a menor tiempo de atención mayor posibilidad de respuesta exitosa a la emergencia y de salvar vidas.

Sin embargo, a pesar de la importancia que adquiere el concepto de tiempo mínimo en la atención a emergencias, no está considerado como un posible indicador dentro del conjunto de indicadores de EBD.

Cuadro 13

Principios de un indicador de PP con EBD y su aplicación al tiempo que es la medida de calidad del SIS-ECU-911

Principios de un indicador de PP con EBD y su aplicación al tiempo¹⁶⁴	
Disponibilidad: cuando el ciudadano lo necesite, el bien o servicio debe estar garantizado.	Cumple
Accesibilidad, cuando el ciudadano lo necesite, quiera recibir o gozar del bien o servicio, debe lograrlo sin discriminación alguna.	Cumple
Calidad, cuando el ciudadano recibe el bien o servicio debe ser óptimo para su goce y disfrute.	Cumple
Adaptabilidad, es necesario adecuar la política a la realidad social y cultural de las personas o comunidades a quienes se afecta.	Cumple

Fuente: SIS-ECU-911
Elaboración: La autora

¹⁶⁴ Barco, “¿El enfoque basado en derechos?” 65.

Por tanto, se propuso verificar si el tiempo podría ser considerado como un indicador, para lo cual se aplicaron los criterios para la elaboración de indicadores de políticas públicas con EBD. El resultado está en la tabla 2, donde se muestra que el SIS-ECU-911 está demostrando que el tiempo reúne las condiciones para ser considerado como indicador de derechos humanos, específicamente para la actuación de emergencias.

En conclusión, como resultado de la aplicación del EBD, el SIS ECU 911 no es una política pública que se formuló con enfoque de derechos humanos. Esto lleva a que no se cuente con estándares e indicadores que puedan ser medidos o verificados y den cuenta del avance en su cumplimiento.

Sin embargo, en la práctica y bajo el discurso de derechos humanos que está presente en quienes conforman el ECU 911 Centro Zonal Ibarra, se puede rescatar algunos aspectos que pueden pasar a ser considerados como tales: la articulación intersectorial e interinstitucional y el alcance nacional del servicio que presta el SIS ECU 911. Además, el *tiempo* de respuesta a la emergencia también consideramos que podría ser considerado un indicador (*centinela*) con enfoque de derechos humanos pues está a servicio del derecho a la vida.

De los principios transversales están presentes el de progresividad y no regresión pues se ha implementado la política de seguridad integral inspirada en un nuevo paradigma de seguridad, con los marcos legales requeridos, se ha institucionalizado y está operando con los recursos necesarios para ello. También se ha identificado que la recepción de la primera llamada funciona bajo el principio de igualdad y no discriminación puesto que tienen la obligación de atender todas las llamadas, para lo que cuentan con personas que hablan quechua, se han adoptado formas accesibles de llamar para niños y adultos mayores, etc. Sin embargo, en las personas que reciben la llamada no está presente que están respetando y protegiendo un derecho, sino que lo están haciendo para ofrecer un servicio de calidad para salvar vidas.

No sucede lo mismo con los principios de participación y transparencia y rendición de cuentas pues se confunde participación con la presencia de la población en las instalaciones para conocerlas y en eventos de rendición de cuentas y en informar sobre actividades desarrolladas, respectivamente.

Además, con relación a la obligación de promoción de los derechos, se confunde promoción del servicio con promoción del ejercicio del derecho. Se confunde además al

uso de cámaras de video vigilancia con medidas de prevención que son parte de la garantía del derecho.

Según el EBD el SIS ECU 911 para garantizar el derecho a la vida y a la seguridad que son los dos derechos identificados que tienen que ver directamente con el sistema, debe incluir en sus protocolos varios indicadores, además del tiempo que aseguren que todas las instituciones reconocen esta obligación. La central de llamadas cumple con encaminar la emergencia a las demás instituciones del sistema donde se deberá garantizar el derecho, lo que este estudio no conoció.

CONCLUSIONES

En esta investigación se estudió el servicio que presta el SIS ECU 911, como expresión de una política desconcentrada de seguridad integral. También se indagó si el SIS ECU 911 presta servicio desde un enfoque de derechos humanos.

El objeto particular de este estudio ha sido el servicio de atención de llamadas de emergencia ECU 911 – o call center del SIS ECU 911 – en el Centro Zonal Ibarra (uno de los cinco centros zonales existentes). Este tipo de llamadas pone en movimiento un servicio público que articula los recursos de siete instituciones. Para conocer si este servicio funciona con enfoque de derechos humanos se aplicó el método EBD que aporta criterios para ello.

Bajo el análisis realizado se considera que si bien el país ha avanzado y cuenta con una política pública de seguridad integral, para que esta responda al enfoque de derechos humanos, tal política todavía debe buscar cumplir con estándares acordes a los instrumentos internacionales de derechos humanos, que se traduzcan en una institucionalidad que haga viable la garantía y el ejercicio de derechos en Ecuador.

La definición e implementación de políticas públicas de seguridad, con enfoque de derechos humanos, se enfrenta a la re-conceptualización de la seguridad. Esto, con el fin de acercarse a la seguridad integral constitucionalmente establecida en nuestro país. Esta política se presenta como un enfoque (integral) de la seguridad, el cual se alcanza por medio de una mirada e intervención sobre toda la cadena de causalidad seguridad/inseguridad. Es así que en este estudio se establece que el concepto que más se aproxima a *seguridad con derechos humanos*, es la seguridad humana como tal.

El SIS ECU 911 es una política de seguridad integral que se define en el nivel central, donde se emana la normativa con la cual debe operar a nivel nacional. Se implementa de forma desconcentrada pues existen cinco centros zonales que asumen funciones administrativas delegadas desde el centro. Uno de ellos es el Centro Zonal Ibarra, cuya coordinación es civil. El equipo técnico del ECU 911 está profesionalmente capacitado y se orienta por criterios de eficiencia y calidad de servicio.

En este estudio se establece que el SIS ECU 911 es un modelo que en la fase inicial de implementación ha dado alguna muestra de eficacia. Sin embargo, como resultado de la aplicación del EBD, el SIS ECU 911 no es una política pública que se

formuló con enfoque en derechos humanos. Esto ha llevado a que no se cuente con estándares e indicadores que puedan ser medidos o verificados, con el objetivo de que se pueda cuantificar el potencial avance de su cumplimiento.

Desde la práctica, y bajo el discurso de derechos humanos que está presente en quienes conforman el ECU 911 Centro Zonal Ibarra, se pueden rescatar algunos aspectos como tales: la articulación intersectorial, la articulación interinstitucional y el alcance nacional del servicio (que presta el SIS ECU 911). Además, se sugiere que el tiempo de respuesta a la emergencia podría ser considerado como un potencial indicador (del tipo centinela) con enfoque de derechos humanos, ya que está a servicio del derecho a la vida.

De los cuatro principios transversales aquí analizados, encontramos que en el SIS ECU 911 está presente, por un lado, el principio de progresividad y no regresión. Este se detecta debido a que se ha implementado la política de seguridad integral, la cual está inspirada en un nuevo paradigma de seguridad y, con los marcos legales requeridos, se ha institucionalizado y se está operando con los recursos necesarios.

Por otro lado, también se ha identificado que la recepción de la primera llamada funciona bajo el principio de igualdad y no discriminación está presente, puesto que los agentes de seguridad tienen la obligación de atender todas las llamadas, para lo que cuentan con personas que hablan, no solo español, pero también quechua. Por ejemplo, también se han adoptado formas más accesibles de interactuar con niños y adultos mayores. Sin embargo los agentes que reciben las llamadas no tienen presente que están respetando y protegiendo un derecho, sino que su enfoque es principalmente ofrecer un servicio de calidad y que tiene el objetivo de salvar vidas.

No estarían presentes el principio de participación y el principio de transparencia y rendición de cuentas. En estos casos se confunde, primero, participación con la presencia de la población en las instalaciones y en eventos de rendición de cuentas. Segundo, se confunde informar sobre actividades desarrolladas con rendir cuentas de forma transparente.

Además, con relación a la obligación de promoción de los derechos, se confunde promoción del servicio con promoción del ejercicio del derecho. Se tiende a confundir, además, al uso de cámaras de video vigilancia con medidas de prevención, que son parte de la garantía del derecho.

Según el EBD, para garantizar el derecho a la vida y a la seguridad, que son los dos derechos identificados que tienen que ver directamente con el sistema, el SIS ECU 911 debería incluir, en los protocolos de todas sus instituciones, varios indicadores que se deben formular conforme el enfoque de derechos, ya que la central de llamadas del SIS ECU 911 cumple con encaminar la emergencia a las demás instituciones del sistema. Importante mencionar que este estudio no abarcó el proceso que viene después de las llamadas.

Recomendaciones

El SIS ECU 911 cuenta con sólidas bases para ser una política con enfoque de derechos humanos, ya que los derechos son una fuente de inspiración para brindar una seguridad más integral a la población. Sin embargo, operativizar los derechos requiere del desarrollo de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta del cumplimiento de los estándares de derechos humanos.

Se recomienda ampliar la investigación, en un futuro, hacia las diferentes instituciones que integran el sistema, principalmente MSP y PN, estas por ser las que más incidentes atienden. Así como también a los demás centros zonales del SIS ECU 911.

Los significativos avances encontrados nos animan a concluir que algunos indicadores que aún no se han desarrollado, pueden llegar a ser implementados. Por ejemplo, la promoción del ejercicio de derechos (y no solamente el servicio en sí); la participación ciudadana que involucre a la población en las evaluaciones y planificaciones anuales; el monitoreo y evaluación de la política (lo que también respondería al principio de transparencia y rendición de cuentas). Se podría, además, desarrollar un mecanismo de denuncias para los casos en los que las personas requieran acusar un posible incumplimiento de sus derechos.

También sería recomendable la optimización del uso de la información que genera el SIS ECU 911 de forma continua. Esta información se pondría a servicio de los distintos sectores como soporte para la toma de decisiones y formulación de nuevas políticas (esto sí, respetando la privacidad que cierta información deba tener).

Finalmente, sería recomendable que el sector social sea parte del consejo de Comité de Seguridad, ya que las emergencias implican dimensiones socioeconómicas y culturales que justificarían su presencia en los espacios de toma de decisiones.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En Revista Cepal No. 88. Santiago: CEPAL, 2006.
- “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y políticas de Desarrollo de América Latina”. Documento preparado para: “Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo”. Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina: 2004.
- ACONU. “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación”. Oficina del Alto Comisariado de Naciones Unidas, 2012.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.
- Barco, C. A. ¿El enfoque basado en derechos? ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, 51–78. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2014.
- Barrera G. Augusto. “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. 175–204. FLACSO-SENPLADES-GTZ-COSUDE-PDDL-PRODESIMI-BTC. Crearimagen, Quito: 2007.
- Bawers, Tom. Integrale veiligheid. Meer dan een strategie van de ‘veiligheidssector’? http://www.academia.edu/2069771/Integrale_veiligheid._Meer_dan_een_strategie_van_de_veiligheidssector_.
- Chávez, G. “Nuevos horizontes y desafíos para la seguridad”. En *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*. 85–100. Quito: Abya-Yala.
- De Armiño, K. P. “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”. En Revista CIDOB D’afers Internacionals, 59–77, 2006.
- Díaz-Vicari, A. “La gestión de la seguridad integral en los centros educativos: Facilitadores y obstaculizadores”. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona: 2015.
<https://scholar.google.pt/scholar?q=La+gesti%C3%B3n+de+la+seguridad+integra>

[l+en+los+centros+educativos%3A+Facilitadores+y+obstaculizadores&btnG=&hl=en&as_sdt=0%2C5.](#)

Garreton, Manuel A. “La transformación de la acción colectiva en América Latina”. Revista de la CEPAL 76, 2003. 6. http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/10797/076007024_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y .

Glosario anti-corrupción de Transparencia Internacional.

<http://web.archive.org/web/20170415042501/http://www.transparency.org/what-is-corruption/>.

Gómez, Jose Javier. “El ciclo de las políticas públicas”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Antigua, Guatemala: 2010.

Gonzalez, P. “Seguridad Ciudadana”. En Cuadernos de seguridad y defensa FLACSO Sede Guatemala. Magna Terra Editore, Guatemala: 2003.

González Plessmann, A. J. “El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos-propuestas para su conceptualización y abordaje”. Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos, 2008. Humanos. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1000/1/RAA-21-Gonz%C3%A1les-El%20tema%20de%20los%20indicadores%20en%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>.

----- Indicadores de Derechos Humanos y Políticas Públicas Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa. https://www.google.com/search?q=gonzalez+plessman+ppt+Indicadores+de+Derechos+Humanos+y+Pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas%E2%80%A8%E2%80%A8Herramientas+para+el+dise%C3%B1o,+monitoreo+y+evaluaci%C3%B3n+participativa+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=YMU6WpDrCluo-wWcjIuADA.

Graglia, E. (2012). “En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas”. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires: 2012.

- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. “El principio de igualdad y no discriminación en la protección de los derechos de las personas adultas mayores”. Aportes para la discusión de una Convención Internacional. Buenos Aires: 2011.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & Moreno, M. G. “Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”. 2015
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2012). “Public policy: Politics, analysis, and alternatives”. Sage.
- Lasswell, H. D. “The emerging conception of the policy sciences”. *Policy Sciences*, 1(1), 3–14. 1970.
- Lagos, Marta y Dammert Lucía. La Seguridad Ciudadana El problema principal de América Latina. Latino barómetro. Presentado en Lima, 9 de Mayo 2012. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org.
- Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana – Informe 1995. Latino barómetro Corporation, 2015. <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>.
- Lherisson, Hugues H. “Estudio introductorio” en *Administración Pública El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y A. Wildavsky (Compiladores), México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, 1990, 7-26.
- Maplecroft. Atlas sobre derechos humanos 2013. <https://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2013/12/04/70-increase-countries-identified-extreme-risk-human-rights-2008-bhuman-rights-risk-atlas-2014b/>.
- Melish, Tara, “La Protección de los Derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de casos”. CDES, Orville H. Schell, Jr. Center. Quito, 2003. Capítulo 5.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. Seguridad Integral: Plan y Agendas 2014-2017.
- Monsalve V. Diego. “Las lecciones que deja la descentralización en el Ecuador” en *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Fernando Carrión compilador. FLACSO-SENPLADES-GTZ-COSUDE-PDDL-PRODESIMI-BTC (Crearimagen, Quito: 2007) 387-396.
- Montúfar, César. “La Agenda del Ecuador”. En *Relaciones Ecuador-Estado Unidos: Situación Actual y Perspectivas*. MRE-PLANEX 2020, Quito.

- “La Política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional”. En *Memorias del seminario Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica*. Coordinador Oswaldo Jarrín. FLACSO-OSPC-IDRC. Agora. Quito: 2004. 155-159.
- Morillas Bassedas, Pol. “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico”. *Revista CIDOB D’afers Internacionals*, (76). 2007: 2.
- Muguruza, C. C. “El reto de la seguridad humana en América Latina: El problema de la violencia endémica en la región/The challenge of human security in Latin America: The problem of endemic violence in the región”. *Araucaria*, 16 (32), 315.
- Nogueira Alcalá, H. “Dignidad de la persona, derechos fundamentales y bloque constitucional de derechos: una aproximación desde Chile y América Latina”. *Revista de Derecho*, (5), 2010. 79–142.
- Orozco, Gabriel A. "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20.1 (2000): 141-162.
- Ortiz Crespo, Santiago. *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. FLACSO Sede Ecuador-Fondo de Solidaridad. Rispergraf, Quito: 2004. 143.
- Guy Peter, “Los instrumentos y diseños de la política” en *El Estado contemporáneo su reconstrucción institucional*. México, MX: Porrúa, 2002. 415-438.
- Pleysier, S. “Integrale veiligheid’ als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours”, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7, 34. Vlek, F. (2007) ‘Regievoering en integrale veiligheidszorg: Bericht uit Nederland’ en *Regie, Cahiers Integrale Veiligheid*, Brussel, Politeia, 170.
- Pontón, D. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Abya Yala. Quito: 2009.
- Quelal, G., & Pabón, G. (n.d.). “La comunicación por la línea única de emergencias. Universidad Católica de Ibarra”.
- Ruiz, J. C. “La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria”. *Encrucijadas de La Seguridad En Europa y Las Américas*, 2004. 123.
- SENPLADES. *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador: el Estado en el territorio y la recuperación de lo público*. 2014.

- SENPLADES. Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017.
- Serrano, Sandra. *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013: 16. Fundación Konrad Adenauer. <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Paune, M. "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina". Informe 2006 (David Rockefeller Center for Latin American Studies). BID, 2006.
- Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. 10. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/QL-J7mu211L.pdf.pdf>
- Transparencia Internacional, Corruption Perceptions Index 2014. Transparencia Internacional.//acij.org.ar/sin-corrupcion/2012/wp-content/uploads/2014/12/CPI2014_map-and-country-results_EN.jpg.
- Treviño Rangel, Javier. ¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro internacional*, 56(2), 253-291. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200253&lng=es&tlng=es.
- UNOAC. "Estudio Mundial sobre el Homicidio". UNOAC, 2013. https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf.
- Verduyn, T. Een meergemeenteblik op integrale veiligheid. *Het debat geopend*, 60, 2002.
- Wever, J. Integral safety in the Netherlands. Australian Institute of Criminology. 2000. http://www.aic.gov.au/media_library/seminars/wever.pdf.
- Wildavsky, A. "Introducción" en *Administración Pública El estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y A. Wildavsky (Compiladores), México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, A.C., Fondo de Cutura Económica, 1990, 35-42.

Marco Normativo

- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009.
- Reglamento a la Seguridad Pública y del Estado, 2009
- Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, 2011.

Decreto Ejecutivo 988 del 29 de diciembre del 2011.

Periódico:

<http://www.eliberico.com/sonria-por-favor-le-estan-grabando.html>.

<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/regimen-critica-a-transparencia-internacional.html>. El Comercio 09-12-2012.

Entrevistas realizadas por la investigadora

Verónica Chicaiza. Lcda. Negocios y Comercio internacional. Coordinadora Zonal SIS ECU-911 en Imbabura.

Santiago Vega - Ing. en Economía y estudia maestría en gestión estratégica – Director Zonal de Estadística.

Wilmer López - Ing. Electrónica y Comunicaciones - Director de Tecnología y Soporte.

Rosángela Escobar Riofrío – Ing. Sistemas – analista de operaciones 2 – 2 años y medio en ECU 911.

Daniel Alejandro Figueroa – Ing. Comercial. Coordinador de Planificación Zonal. Planificación de los centros de la zona 1 y control de calidad y llevar procedimientos, manuales, etc.

Ximena Encalada - Analista de Vinculación con la Comunidad.

Santiago Maya - Ing. Comercial en finanzas. Supervisor del proyecto transporte seguro (nacional) cámaras de video vigilancia en taxis, flotas y buses.

Marcelo Vega – Ing. Administrador de empresas – Agente civil de tránsito – despacho de unidades y supervisor encargado.

Luis Mauricio Henríquez - Sargento del Cuerpo de Bomberos– Coordinador de Bomberos.

Kathia Viteri - Mayor de la Policía Nacional – Abogada – Coordinadora Institucional Provincial de la Policía en el SIS ECU-911.

Héctor Gavilena – Sargento Primero del Ejército. Inteligencia Militar. Coordinador Institucional para el SIS ECU-911.

Carlos Aulestia. Coordinador Institucional del MSP para el SIS ECU-911.

Mónica Martínez Lcda. en atención pre hospitalaria y emergencias. Especialista en organización de sistemas de atención pre hospitalaria MSP (ex Ecu 1 año 10 meses evaluadora y 6 como coordinadora zonal Ibarra).

Dr. Daniel Pontón profesor agregado del centro de seguridad y defensa del IAEN.

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS POR CAPITULO

Capítulo primero

Figura 1. Víctimas vs percepción de delincuencia.	(14)
Figura 2. Índice de percepción de Corrupción 2014.	(16)
Cuadro 1. Evolución del índice de corrupción de Ecuador.	(17)
Figura 3. Características claves de las PP. Comparación entre regiones del mundo.....	(18)
Figura 4. Características clave de las políticas públicas (Brasil y Ecuador)	(19)
Figura 5. Calidad de la gestión pública en América Latina expresada en Índices.	(20)
Cuadro 2. Clasificación de los países según el grado de avance del Índice de GpRD entre 2007 y 2013.....	(21)
Cuadro 3 Principios orientadores de una política pública de seguridad ciudadana.	(30)
Figura 6. Conceptualización gráfica de la seguridad integral a partir de la conceptualización holandesa y la aplicación ecuatoriana.	(36)

Capítulo segundo

Figura 7 Esquema de los componentes de un sistema según Ludwing Von Bertalanffy.	(45)
Figura 8 Organigrama del SIS ECU 911.	(46)
Figura 9 Distribución de los Centros ECU-911 en el territorio ecuatoriano.....	(48)
Figura 10 Modelo de gestión del SIS ECU 911.....	(58)
Figura 11 Ejemplo del registro de la localización de una emergencia.....	(59)
Cuadro 4 Servicios Articulados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.....	(59)
Cuadro 5 Instituciones articuladas y servicios que presta el SIS ECU 911.....	(60)

Capítulo tercero

Figura 12 El enfoque basado en derechos.	(68)
Cuadro 6 Compromisos del estado en el marco de los sistemas internacionales de derechos.....	(70)
Cuadro 7 Principios de la EBD y su aplicación en el SIS-ECU 911.....	(72)
Cuadro 8 Despachos por Clave Roja y según Institución.....	(78)
Figura 13 Tiempo de llenado de fichas de recepción de llamadas.....	(80)
Cuadro 9 Alertas Procedentes según Tipo de Entrada.....	(82)
Cuadro 10 Normativa que sustenta al SIS ECU 911.....	(83)
Cuadro 11 Incidentes atendidos por institución en los cantones de la Provincia de Imbabura.....	(84)
Cuadro 12 Tasa de despachos por emergencia.	(84)
Cuadro 13 Principios de un indicador de PP con EBD y su aplicación al tiempo que es la medida de calidad del SIS-ECU-911.....	(89)

ANEXOS

ANEXO 1

CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS A COORDINADORA Y DIRECTORES DEL SIS ECU 911 – IBARRA

1. ¿En qué consiste el SIS ECU 911?
2. ¿Me puede aclarar qué es el SIS y qué es el ECU 911?
3. ¿Cómo define usted la seguridad?
4. ¿De lo que usted entiende por seguridad con cuál término se identificaría integral, ciudadana, pública?
5. ¿Qué hace funcionar la articulación interinstitucional?
6. ¿Qué hace funcionar al ECU 911?
7. ¿Qué lugar ocupa en el Sistema interinstitucional la articulación?
8. ¿Cómo define la articulación?
9. ¿Qué garantiza que las instituciones trabajen juntas articuladamente?
10. ¿Qué entiende por desconcentración?
11. ¿Hay una relación entre articulación y desconcentración?
12. ¿Cómo asegura el ECU 911 el enfoque de DD HH?
13. ¿Qué protocolos utilizan? Cuántos usan? ¿Cada institución tiene el suyo?
14. ¿Existe otro instrumento que hace funcionar la articulación? ¿Qué convenios y con quién? ¿Por qué son necesarios? ¿Y los municipios?

ANEXO 2
DECRETO EJECUTIVO 988

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el número 1 del Artículo 85 de la Constitución de la República establece que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad;

Que el Artículo 389 de la Constitución de la República reconoce el deber del Estado de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que el Artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece los órganos ejecutores en las diferentes áreas del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, a saber: Defensa, Orden Público, Prevención y Gestión de Riesgos;

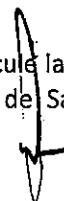
Que el Artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que la Seguridad Ciudadana es una política de Estado destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, para lo cual se crearán adecuadas condiciones de prevención y control ante cualquier tipo de delito;

Que los números 12 y 25 del Artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud establece como funciones del Ministerio del ramo, entre otras, elaborar el plan de salud en gestión de riesgos en desastres y en sus consecuencias, en coordinación con la Dirección Nacional de Defensa Civil y demás organismos competentes; regular y ejecutar los procesos de licenciamiento y certificación; y, establecer las normas para la acreditación de los servicios de salud;

Que el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Salud establece como uno de los derechos de las personas, en relación a la salud, el de ser atendidas inmediatamente con servicios profesionales de emergencia, suministro de medicamentos e insumos necesarios en los casos de riesgo inminente para la vida, en cualquier establecimiento de salud público o privado, sin requerir compromiso económico ni trámite administrativo previos;

Que ante emergencias de la más variada naturaleza que puedan afectar a personas, colectividades o a sus bienes, dentro del territorio nacional, le corresponde al Estado responder con servicios inmediatos;

Que dentro de las instituciones del Estado no se ha creado un organismo que articule las acciones del Sistema de Seguridad Pública y del Estado con las del Sistema Nacional de Salud y los



RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Gobiernos Autónomos Descentralizados, creando una sinergia entre las instituciones pertenecientes a los sectores indicados para dar una respuesta inmediata a temas como delincuencia común, desastres naturales o antrópicos, atención eficiente a peticiones de socorro, emergencias de salud, entre otros;

Que para la correcta coordinación de los diferentes actores prestadores de servicios de emergencia, se hace necesaria la creación de una instancia de coordinación intersectorial que defina la política pública, la regulación, el licenciamiento, el control y la estrategia para dar una respuesta oportuna a las llamadas de emergencia;

En ejercicio de la atribución que le confieren el número 6 del Artículo 147 de la Constitución de la República, y las letras f) y g) del Artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

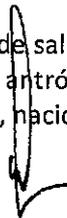
Decreta:

Artículo 1.- Objeto.- El presente Decreto Ejecutivo tiene por objeto regular la implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, como herramienta tecnológica integradora de los servicios de emergencia que prestan los Cuerpos de Bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, tiene la finalidad de regular la configuración de una cadena de autoridades a quienes corresponde la dirección estratégica-política, coordinadora y operativa del Servicio Integrado de Seguridad ECU - 911.

Artículo 2.- Definición del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.- El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 es el conjunto de actividades que, a través de una plataforma tecnológica y en base a políticas, normativas y procesos, articula el servicio de recepción de llamadas y despacho de emergencias, con el servicio de emergencias que proveen las instituciones de carácter público, a través de sus dependencias o entes a su cargo, para dar respuesta a las peticiones de la ciudadanía de forma eficaz y eficiente.

El servicio de emergencias incluye la asistencia en emergencias de salud, de seguridad ciudadana, de extinción de incendios y rescate, riesgos de origen natural y antrópico y otros que pongan en riesgo la vida y seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.



RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

El servicio integrado incluye también la estimación de la magnitud, dirección y tiempo de situaciones de peligro, para coordinar con oportunidad los servicios de emergencia.

Artículo 3.- Del número único del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.- Establécese el número telefónico 911, como único para el acceso al servicio de recepción de llamadas y asistencia de emergencias.

Artículo 4.- Del Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.- Créase el Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, como espacio rector de la política intersectorial para el direccionamiento y funcionamiento del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

Artículo 5.- Integración.- El Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 estará integrado de la siguiente manera:

- a) El Ministro Coordinador de Seguridad o su delegado permanente, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Defensa Nacional o su delegado permanente;
- c) El Ministro del Interior o su delegado permanente;
- d) El Ministro de Salud Pública o su delegado permanente;
- e) El Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información o su delegado permanente;
- f) El Secretario Nacional de Gestión de Riesgos o su delegado permanente; y,
- g) El Secretario Nacional de Inteligencia o su delegado permanente.

Los delegados a los que se refiere este artículo deberán tener conocimientos especializados en seguridad ciudadana, desastres de origen natural o antrópico, rescate, socorro y cualquier otra rama que esté íntimamente relacionada con la atención de emergencias.

Cuando lo estime pertinente, el Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, podrá solicitar la intervención de los representantes legales de instituciones públicas o privadas generadoras de servicios relacionados con la atención de emergencias, para que participen con voz pero sin voto en el tratamiento de asuntos puntuales relacionados con la prestación de dichos servicios.

Artículo 6.- De las sesiones del Comité.- El Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad -SIS ECU-911-, sesionará ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando fuere necesario, previa convocatoria de su Presidente, por iniciativa propia o a petición escrita de por lo menos tres de sus miembros.

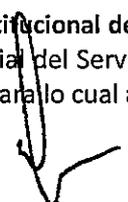
RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 7.- Atribuciones del Comité.- El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Expedir y coordinar las políticas intersectoriales, planes, programas, proyectos, normativas y protocolos relativos a la prestación del servicio de recepción de llamadas, los servicios de emergencias y estimaciones para situaciones de crisis;
- b) Promover y solicitar la preparación de estudios e insumos técnicos, legales y evaluaciones para el desarrollo y ajuste de la política intersectorial relativa a la prestación de los servicios de recepción de llamadas y los servicios de emergencias;
- c) Asesorar y recomendar al Consejo Sectorial de Seguridad, políticas referentes a la atención de emergencias;
- d) Expedir y aprobar las normas necesarias para su funcionamiento y para regular el ejercicio de sus funciones;
- e) Aprobar el plan estratégico, el plan de inversiones y el plan operativo anual de los Centros Nacionales, Zonales y Locales ECU-911 y evaluar su ejecución;
- f) Conocer y aprobar el Informe Anual de Labores de los centros de atención de llamadas de emergencia ECU-911, que se cree para la supervisión del ECU-911, a través de un informe presentado por la instancia del Ministerio de Coordinación de Seguridad;
- g) Designar y remover a la autoridad responsable de cada uno de los centros ECU-911;
- h) Conocer y aprobar los proyectos de presupuestos de los centros de atención de llamadas de emergencia ECU-911; y,
- i) Los demás que le asigne el marco legal y la reglamentación interna del Comité Intersectorial.

Artículo 8.- De la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.- La Secretaría Técnica del Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 será el Ministerio de Coordinación de Seguridad, para lo cual adecuará su estructura orgánica.



N 988

RAFAEL CORREA DELGADO

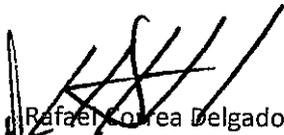
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 9.- De la Operación del Servicio.- La operación del servicio se realizará a través de los Centros Operativos del SIS ECU-911, Nacionales, Zonales y Locales, que estarán bajo la autoridad del Ministerio de Coordinación de Seguridad.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA: A partir de la vigencia de este Decreto, en el plazo de 365 días, las redes de telefonía pública fija y redes de telefonía móvil pública y privada realizarán las adaptaciones técnicas correspondientes, que permitan la implantación del número telefónico 911, como número único para el acceso al servicio de recepción de llamadas y asistencia de emergencias.

DISPOSICIÓN FINAL.- De la ejecución de este Decreto, que entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros Coordinador de Seguridad, de Relaciones Laborales y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 29 de Diciembre 2011



Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

ANEXO 3
ACUERDO MINISTERIAL MSP 0673



Ministerio de Salud Pública

No. 00000673

EL MINISTRO DE SALUD PÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que; La Constitución de la República del Ecuador manda:

"Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustenta el buen vivir.";

"Art. 361 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: "El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las actividades del sector.";

"Art. 363.- El Estado será responsable de:

1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.";

Que; la Ley Orgánica de Salud ordena:

"Art. 6.- Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública: ... 2. Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Salud.";

Que; constituye prioridad del Ministerio de Salud Pública como autoridad sanitaria nacional, la atención oportuna, integral, con calidad y calidez, a todas las personas en situación de emergencia médica en el área de atención pre hospitalaria en las Unidades Operativas de Salud públicas y privadas;

Que; con memorando No. A-SPS- 11-0146-11, la Dirección de Planeamiento de la Seguridad para el Desarrollo Nacional, DIPLASEDE, solicita la elaboración del presente Acuerdo Ministerial; y,

EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES LEGALES CONCEDIDAS POR LOS ARTICULOS 151 Y 154, NUMERAL 1 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR EN CONCORDANCIA CON EL ARTICULO 17 DEL ESTATUTO DE REGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA



Ministerio de Salud Pública

ACUERDA: 00000673

Art.1.-Aprobar y autorizar la publicación de los "Protocolos de Atención Pre Hospitalaria para Emergencias Médicas".

Art.2.-Disponer la difusión a nivel nacional de estos Protocolos, para que sean aplicados obligatoriamente en todos los servicios del sector de la salud, tanto públicos como privados.

Art.3.-Designar como responsables del seguimiento y evaluación de la aplicación de los "Protocolos de Atención Pre Hospitalaria para Emergencias Médicas" a las Direcciones de Gestión Técnica de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Art.4.-De la ejecución del presente Acuerdo Ministerial, que entrará en vigencia a partir de su suscripción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a la Dirección de Control y Mejoramiento de los Servicios de Salud y al proyecto Mi Emergencia.

DADO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE LA CIUDAD DE QUITO, a

5-11-2011

Dr. David Chiriboga Allnutt
MINISTRO DE SALUD PÚBLICA

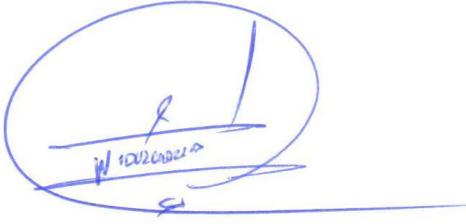


	Nombre	Area	Cargo	Fecha	Sumilla
Revisado	MAC	Asesoría Jurídica	Director	26/07/2011	P
Elaborado	Dra. EHC	Asesoría Jurídica	Servidor	26/07/2011	eh

ANEXO 4
INFORME NARRATIVO DESARROLLO EVENTO
RC 2015 IBARRA

INFORME NARRATIVO DEL EVENTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Centro Zonal Ibarra

RUBRO	FUNCIONARIO CARGO	FIRMA	FECHA
Aprobado por:	Carlos Cadena Coordinador Zonal SIS ECU 911 Zonal 1		03/03/2016
Consolidado por:	Daniel Figueroa Director Zonal de Planificación y Gestión Estratégica SIS ECU 911 Zonal 1		29/02/2016

Centro de Operaciones Zonal Ibarra
Periodo de rendición: 2015

1 OBJETIVO DEL EVENTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Dar cumplimiento al Artículo 89 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que determina a la Rendición de Cuentas “...**como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarios o sus representantes legales...**” en audiencia pública a través de un evento interactivo con mesas temáticas para generar espacios de diálogo y transparentar la gestión de la administración pública.

2 DATOS DEL EVENTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los principales datos del evento de rendición de cuentas se detallan a continuación:

ÍTEMS	DATOS
Día del evento:	Viernes 26 de febrero del 2016
Periodo de rendición:	01 de enero al 31 de diciembre del 2015
Hora de inicio:	10:05
Hora de finalización:	12:00
Participantes inscritos:	69 personas
Lugar del evento:	Sala de Capacitación Centro Ibarra

3 AGENDA DESARROLLADA EN EL EVENTO DE RENDICION DE CUENTAS

El evento de rendición de cuentas del Centro Zonal Ibarra incluyo los siguientes puntos:

HORA	ORDEN DEL DÍA
10:05	Palabras de inauguración del evento.
10:10	Entonación del Himno Nacional del Ecuador.
10:33	Video de rendición de cuentas institucional SIS ECU 911.
10:35	Rendición de cuentas por parte del coordinador.
11:40	Recepción y sistematización de inquietudes ciudadanas.
12:00	Clausura del evento

En los siguientes ítems se detallan los principales puntos desarrollados en la agenda del evento de rendición de cuentas.

4 INAUGURACIÓN DEL EVENTO

Desde las 09h50 se encontraban ciudadanos representantes de diferentes sectores sociales y representantes de las instituciones articuladas al servicio realizando su registro para el ingreso al evento de rendición de cuentas, que empezó 5 minutos después de la hora convocada, tiempo de espera previsto en la planificación del evento.

Como parte del protocolo de eventos de esta importancia se dieron palabras de bienvenida y agradecimiento por la asistencia por parte de la moderadora del evento, posterior se entonaron las sagradas notas del himno del Ecuador.

Finalmente se presentó el video institucional del SIS ECU 911 de rendición de cuentas, video que en sus 6 minutos y 11 segundos expresó de forma audiovisual el trabajo realizado a nivel nacional por el SIS ECU 911.

5 RENDICIÓN DE CUENTAS

El viernes 26 de febrero del 2016, ante una audiencia de 69 personas el TCrn. Carlos Cadena, Coordinador Zonal ECU 911 Zona 1, explicó a los asistentes la misión, visión, objetivos institucionales y realizó una ilustración gráfica del modelo de gestión del SIS ECU 911, misma que se reforzó con ejemplos de cada uno de los servicios brindados por la institución en la línea gráfica de la presentación.

Como parte de la introducción se explicó a los asistentes la coordinación institucional que realiza el SIS ECU 911, enumerando a las instituciones articuladas al servicio y se expuso acerca de la cobertura a nivel nacional, misma que alcanza un 100% beneficiando a una población de 16'278.844 con 7 centros zonales, 9 centros locales y 10 salas operativas desconcentradas.

Al ser parte de la jurisdicción de la Zona 1 los centros Esmeraldas, Ibarra, Tulcán y Nueva Loja se expuso el numérico de los dispositivos periféricos existentes para la atención de emergencias en dichos centros, así como el contingente humano de las instituciones articuladas y funcionarios pertenecientes al SIS ECU 911, quienes atienden y gestionan emergencias los 7 días de la semana los 365 días del año.

Se resaltó el total de las emergencias atendidas en la Zona 1 las que fueron un total de 262.362 de las cuales 133.438 pertenecieron a claves rojas, dichos valores se desglosaron por provincia y tipo de entrada de la alerta.

Se socializó a los asistentes importantes proyectos realizados en el 2015 como la mejora en la plataforma de geolocalización, el permanente monitoreo en eventos

de concentración masiva entre los que se resaltó la visita de Sumo Pontífice, Papa Francisco al país.

Se explicó a los asistentes sobre los proyectos estratégicos emprendidos por el SIS ECU 911 con el fin de garantizar la oportunidad y reserva de la información con el proyecto Sistema Automático de Entrega de Información de la Función Judicial o SAEI-FJ por sus siglas y el proyecto para garantizar el acercamiento del servicio a personas con discapacidades a través de la herramienta inclusiva SMARTPHONE.

Se informó a los asistentes acerca de la gestión realizada para la firma de convenios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD's a fin de mejorar continuamente el servicio a través de las alianzas estratégicas.

Se profundizó en el proyecto de Salas Operativas para Desconcentración de Video Vigilancia y Funciones de Despacho, ejemplificando los beneficios con la Sala Operativa de Rumiñahui en la provincia de Pichincha.

Se resaltó la importancia del uso de las diferentes tecnologías de comunicación para el manejo de la información y la integración comunicacional existente para atención de emergencias en caso de eventos adversos de gran magnitud.

Se hizo especial énfasis en la mejora realizada al sistema de atención de emergencias lográndose geo-referenciar automáticamente las emergencias reportadas desde teléfonos móviles.

Se explicó la importancia de la vinculación con la comunidad a fin de que esta realice el buen uso de la línea 911, cerrándose el acto con una breve exposición del control de calidad realizado y el incremento en la percepción ciudadana respecto de la satisfacción del servicio, finalizando con la ejecución presupuestaria de la Zona 1 que para el 2015 fue del 97.70%.

6 RECEPCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INQUIETUDES CIUDADANAS

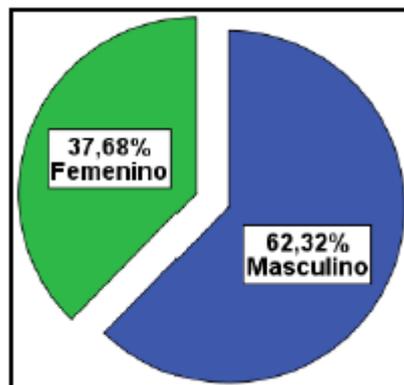
Con el registro de asistencia de los participantes al evento se entregaron dos fichas, una para llenar preguntas básicas para realizar el levantamiento de la percepción ciudadana sobre el evento realizado con el fin de mejorar la organización de este tipo de eventos por parte del Centro Ibarra, y otra para recoger los comentarios y sugerencias de los asistentes, con el propósito de incluir las recomendaciones en la planificación operativa del 2016, asegurando el derecho ciudadano a de participar activamente en la planificación institucional pública.

7 CLAUSURA DEL EVENTO

La moderadora del evento clausuro el evento agradeciendo la participación de los asistentes y resaltando la importancia de los comentarios y sugerencias receptados.

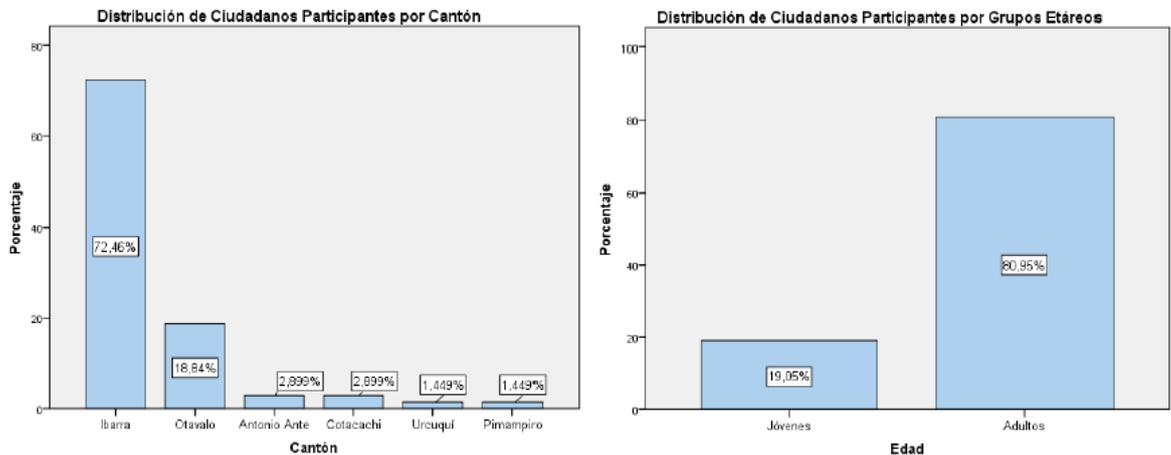
8 SONDEO DE OPINIÓN

El evento de Rendición de Cuentas contó con la participación activa de 69 ciudadanos (Registrados). La mayor proporción de participación fue masculina con un 62.32% mientras que la participación femenina fue de 37.68%.

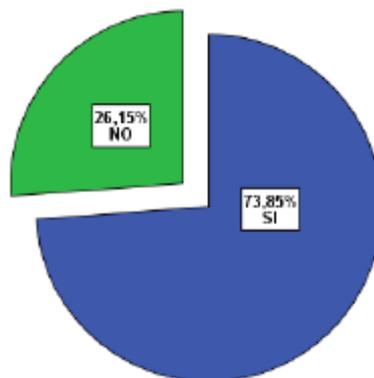


En relación a la distribución de los Ciudadanos por Cantón se puede manifestar que la participación estuvo relacionada al tamaño poblacional de cada territorio; el 72.46% representó a Ibarra (Capital de la Provincia), 18.84% a Otavalo, 2.90% a Antonio Ante, 2.90% a Cotacachi, 1.45% a Urcuquí y 1.45% a Pimampiro.

En lo referente a la Distribución de Ciudadanos Participantes por Grupos Etáreos, la mayor parte (54.44%) de la concurrencia fue adulta (de 30 a 64 años), el 40% joven (de 15 a 29 años), el 3.33% adolescente (de 11 a 14 años) y el 2.22% adulta mayor (65 años y más).



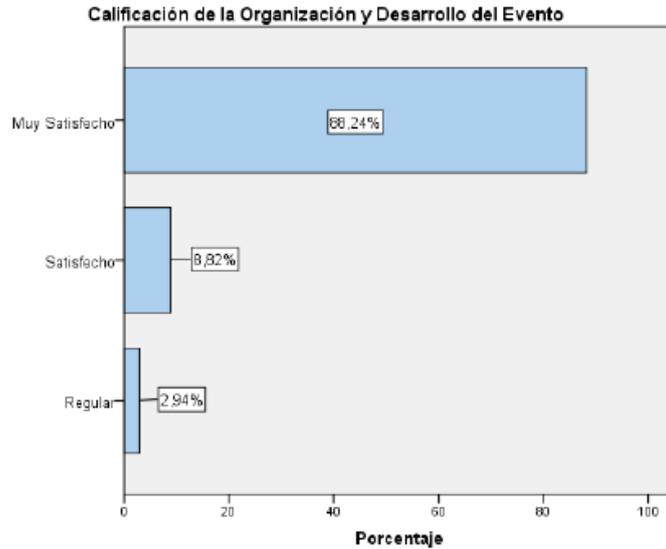
Se conoce también de acuerdo al registro de participación levantado al inicio del evento, que la mayoría de los asistentes (73.85%) han hecho uso de la línea única para emergencias 911 en alguna ocasión, lo que determina que han palpado en la práctica el trabajo desplegado durante el período enero – diciembre 2015.



El Sondeo de Opinión aplicado al Evento de Rendición de Cuentas fue una iniciativa conjunta en búsqueda de evaluar tres aristas: organización y desarrollo del evento, claridad de la información transmitida y la percepción del servicio que brinda el ECU 911 a la ciudadanía. Cuarenta ciudadanos aportaron con su opinión.

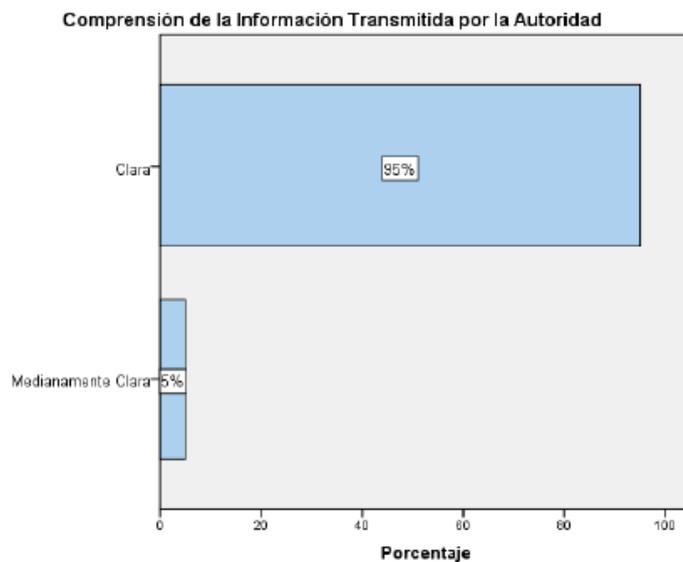
Calificación de la Organización y Desarrollo General del Evento:

El 88.24% calificó a la organización y desarrollo general del evento como muy satisfactoria, el 8.82% como satisfactoria y apenas el 2.94% como regular; validándose a través de la aceptación de la ciudadanía que la metodología con la que se llevó el evento fue adecuada y funcional.



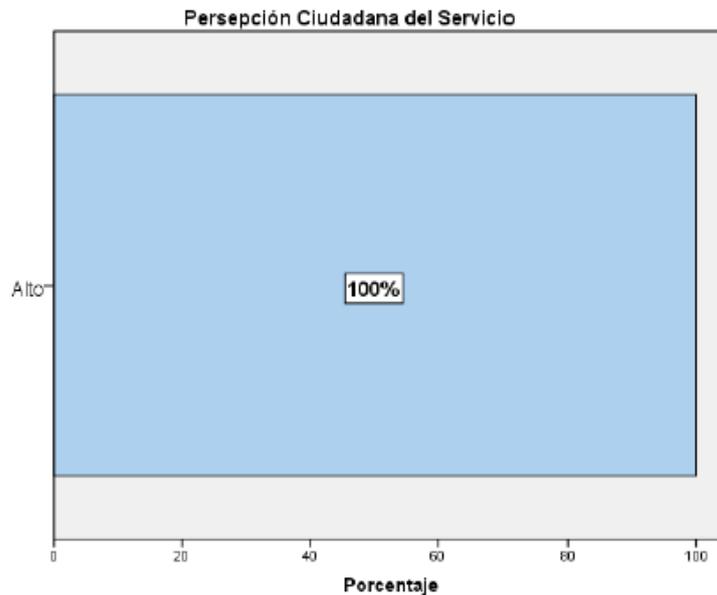
Comprensión de la Información Transmitida por la Autoridad

La mayoría absoluta (95%) de los participantes manifestaron que la información transmitida por el señor Coordinador Zonal fue clara, elemento que permite determinar que el nivel de comprensión de lo expuesto fue bastante elevado.



Nivel de Percepción Ciudadana del Servicio:

En relación al nivel de percepción del servicio, todos (100%) los participantes consideran como alto el nivel en cual el Centro Zonal ECU 911 Ibarra ha mejorado la atención de Emergencias en la Provincia de Imbabura.



Comentarios o Sugerencias de la Ciudadanía:

Del total de ciudadanos que participaron en el sondeo de Opinión, 17 personas nos dejaron sus comentarios o sugerencias, mismos que han sido resumidos en los siguientes temas:

- 7 personas felicitan la realización del evento de rendición de cuentas y del accionar el SIS ECU 911.
- 5 ciudadanos sugieren seguir mejorando en el ámbito operativo, específicamente en conservar el personal con experiencia, mejorar el geo posicionamiento de las emergencias y tiempos de respuesta especialmente en sectores rurales.
- 3 personas manifiestan que se considere la implementación de más cámaras de Videovigilancia, para garantizar una mayor seguridad.
- 2 personas consideran que se debe fortalecer el trabajo de vinculación con la comunidad, en la cual se socialice el funcionamiento del SIS ECU 911.

9 ANEXOS

Invitación al evento de rendición de cuentas

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 invita a la ciudadanía en general y medios de comunicación:

A participar de la
Rendición de Cuentas 2015

Hora: 10:00
Fecha: Viernes, 26 de febrero de 2016
Lugar: Sala de Capacitación del Centro Zonal SIS ECU 911 Ibarra, Av. Camilo Ponce y Av. Ricardo Sánchez, Esq. (Parque Ciudad Blanca)

Formato de sondeo de opinión

 <p>SIS ECU 911 - COORDINACIÓN ZONAL 1 RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 SONDEO DE OPINIÓN</p> <p><i>Estimado Ciudadano, estamos interesados en conocer su opinión sobre la calidad del evento realizado. Sus respuestas son importantes, agradecemos su participación marcando con una "X".</i></p>									
<p>1. En una escala del 1 al 10; siendo 1 muy malo y 10 muy bueno; como calificaría la organización y el desarrollo general del evento?</p>									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<p>2. Considera que la información transmitida por la Autoridad fue:</p> <p>Clara <input style="width: 50px; height: 20px;" type="checkbox"/></p> <p>Medianamente Clara <input style="width: 50px; height: 20px;" type="checkbox"/></p> <p>No fue Clara <input style="width: 50px; height: 20px;" type="checkbox"/></p>									
<p>3. En que nivel considera que la implementación del Servicio ECU 911 ha mejorado la atención de emergencias en la Provincia?</p> <p>Alto <input style="width: 50px; height: 20px;" type="checkbox"/></p> <p>Regular <input style="width: 50px; height: 20px;" type="checkbox"/></p> <p>Bajo <input style="width: 50px; height: 20px;" type="checkbox"/></p>									
<p>4. Comentarios o sugerencias de mejora...</p> <div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div>									

Primera Hoja de firma de asistencias

Nro.	NOMBRE Y APELLIDO	CANTÓN	INSTITUCIÓN ORGANIZACIÓN	EDAD	CORREO ELECTRÓNICO	HA HECHO USO DE NUESTRO SERVICIO EN ALGUNA OCASIÓN?		CÉDULA	FIRMA
						SI	NO		
1	Jaqueline Chiza	Ibarra	Coordinación Zonal 1-Salud	29	jaquedat703@hotmail.com	✓		1003468723	
2	Byron Belón	Ibarra	CIUDADANO	32	byronbelon@gmail.com	✓		100251618-9	
3	SAMRANO	Esmeraldas	CIUDADANO	34	gabason243@gmail.com	✓		100294487-4	
4	Erika Terán	Totabani	Ciudadano	28	Eri-pepi@hotmail.com	✓		100329281-0	
5	MARCELO ROSALES	Aleutangi	Ciudadano	42	marcelo-imbabura@yahoo.com	✓		1002171856	
6	Alejandro Santillana	Azuay	Ciudadano	36	alejandro@gmail.com	✓		100263882-1	
7	José Guzmán	Urcuquí	Ciudadano	31	jose_guzman@hotmail.com	✓		100257176-1	
8	Paules Auz Ibarra Elizabeth	Ibarra	Ciudadano	25	paules_auz@hotmail.com	✓		1719108748-6	
9	Nelson Andrade Revelo	Otavalo	Ciudadano	29	nelsonandrade@gmail.com	✓		171689751-5	
10	Martha Araceli Vinuesa	Ibarra	Ciudadano	45	marthavinas@yahoo.com	✓		1001818085	
11	Tatiana Diaz	Ibarra	Ciudadano	32	taty.kasares@hotmail.com	✓		0401485008	
12	Alejandro Gavilanes	Ibarra	Ciudadano	42	alejandrogavilanes@hotmail.com	✓		0502822320	
13	Rosa Inés Escobar	Ibarra	Ciudadano	33	rosainesescobar@hotmail.com	✓		07017761-4	
14									

Nota: Se adjunta registro completo en archivos digitales anexos.

Requerimientos ciudadanos

RECOMENDACIONES

<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Influencia Caba, con otro reclutamiento en la provincia</p> <p>Nombre: <u>Edler Caba</u> Ciudad: <u>Ibarra</u> Organización: <u>ECU911</u></p>	<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Seguir socializando e la ciudad dentro de la provincia para mejorar mucho más. Gracias</p> <p>Nombre: <u>Ing. Edgar Muisa</u> Ciudad: <u>Ibarra</u> Organización: <u>UEVIMG</u></p>
<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Mantener personal Operativo</p> <p>Nombre: <u>Alvaro Edison</u> Ciudad: <u>100230218-8</u> Organización: <u>F.F.A.</u></p>	<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Mantener personal operativo que ya tiene experiencia</p> <p>Nombre: <u>MAURICIO ENRIQUEZ</u> Ciudad: <u>IBARRA</u> Organización: <u>BOMBARDOS IBARRA</u></p>
<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia El APP Ecu 911 es de gran utilidad se debe socializar de forma masiva. Colaboración de todas las instituciones</p> <p>Nombre: <u>Leon Torres</u> Ciudad: <u>Ibarra</u> Organización: <u>GAD-Imbabura</u></p>	<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Socializar a las personas del saber Rural de este servicio.</p> <p>Nombre: <u>Santiago Maya N.</u> Ciudad: <u>100312824</u> Organización: <u>BNT</u></p>
<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Reducir tiempo en atención.</p> <p>Nombre: <u>Jacqueline Chiza</u> Ciudad: <u>Ibarra</u> Organización: <u>DPSI</u></p>	<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Generar protocolos interinstitucionales de acuerdo a los competencias.</p> <p>Nombre: <u>William Lujan</u> Ciudad: <u>Ibarra</u> Organización: <u>S.G.P.</u></p>
<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia CAMARA DE SEGURIDAD EN LA COMUNA DE SAN CRISTOBAL DE CARANQUI.</p> <p>Nombre: <u>JORGE ANIBAL ESPINOSA</u> Ciudad: <u>IBARRA</u> Organización: _____</p>	<p>ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD 911</p> <p>RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Centro Zonal Ibarra</p> <p>Comentario y Sugerencia Implementación de mas camaras</p> <p>Nombre: <u>Jhoselyn Cavilema</u> Ciudad: _____ Organización: _____</p>

Felicitaciones ciudadanas

FELICITACIONES

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015
 Centro Zonal Ibarra

Comentario y Sugerencia
 Felicitaciones por el trabajo
 muy adelantado

Nombre Eduardo C. Sosa
 Ciudad Ibarra
 Organización Comisión Judicial

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015
 Centro Zonal Ibarra

Comentario y Sugerencia
 que el servicio está muy bueno

Nombre Jorge X. Imbaguiso
 Ciudad Ibarra
 Organización "Mercado la Playa"

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015
 Centro Zonal Ibarra

Comentario y Sugerencia
 Felicitaciones
 Buen trabajo

Nombre Paola Fraire
 Ciudad Ibarra
 Organización Dominio Cotacachi

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015
 Centro Zonal Ibarra

Comentario y Sugerencia
 Muy Bueno

Nombre Marcos Mendi
 Ciudad _____
 Organización _____

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015
 Centro Zonal Ibarra

Comentario y Sugerencia
 Seguir así este trabajo que es
 muy esencial en la ciudad.

Nombre _____
 Ciudad _____
 Organización _____

ECU SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD
911

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015
 Centro Zonal Ibarra

Comentario y Sugerencia
 Éxitos

Nombre Sara Homero
 Ciudad Ibarra
 Organización Ciudadana

Formulario de informe de rendición de cuentas

FORMULARIO DE INFORME DE RENDICION DE CUENTAS INSTITUCIONES DE LA FUNCION EJECUTIVA	
DATOS GENERALES	
Nombre de la Unidad Administrativa Financiera o de la Entidad Operativa Desconcentrada que rinde cuentas:	COORDINACIÓN ZONAL 1, SIS ECU 911
Pertenece a qué institución:	SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU911
Adscrita a qué institución:	Ministerio Coordinador de Seguridad
FUNCIÓN A LA QUE PERTENECE	
Función Ejecutiva	<input checked="" type="checkbox"/>
Función Legislativa	
Función Judicial	
Función de Transparencia y Control Social	
Función Electoral	
GAD	
SECTOR:	
SECRETARIAS NACIONALES	
MINISTERIOS COORDINADORES	
MINISTERIOS SECTORIALES	
INSTITUTOS DE PROMOCIÓN Y NORMALIZACIÓN	
INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN	
CONSEJOS NACIONALES DE IGUALDAD	
EMPRESAS PUBLICAS	
AGENCIAS DE REGULACIÓN Y CONTROL	
SECRETARÍAS TÉCNICAS	
BANCA PÚBLICA	
SERVICIOS	<input checked="" type="checkbox"/>
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD	
DIRECCIONES	
CORPORACIONES	
PROGRAMAS	
CONSEJOS	
OTRA INSTITUCIONALIDAD	
NIVEL QUE RINDE CUENTAS: MARQUE CON UNA X	
Unidad de Administración Financiera - UDAF:	
Entidad Operativa Desconcentrada - EOD:	<input checked="" type="checkbox"/>
Unidad de Atención o Gestión - UA-G:	

Nota: Se adjunta formulario completo en archivos digitales anexos.

Fotos del evento de rendición de cuentas

Rendición de cuentas



Nota: Se adjunta video resumen del evento de rendición de cuentas.

ANEXO 5
LISTADO DE INCIDENTES

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911



Version 2.0 - 2015

NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA
SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA	Abandono De Persona			Rojo
	Abusos Sexuales	Abuso Sexual		Rojo
		Acoso Sexual		Rojo
		Estupro		Rojo
	Actos Inmorales	Exhibicionista		Rojo
		Prostitución		Rojo
	Agresión A La Autoridad	Falta Contra La Integridad		Rojo
		Falta Contra El Orden Público		Rojo
	Agresión Física	Agresiones		Rojo
		Lesiones		Rojo
	Agresión Verbal	Intimidación		Amarilla
	Alza De Precios De Productos			Amarilla
	Amenaza De Bomba			Rojo
	Apoyo Aduana	Contrabando		Naranja
		Defraudación Aduanera		Naranja
		Mal Uso De Beneficios Aduaneros		Naranja
		Receptación Aduanera		Naranja
	Boleta	Boleta De Apremio		Amarilla
		Boleta De Auxilio		Amarilla
		Boleta De Captura		Amarilla
		Boleta De Citación		Amarilla
	Capturado Por Civiles			Rojo
	Comercialización De Material Pirotécnico	Elaboración O Comercialización De Material Pirotécnico		Naranja
	Constatar Muerto	Aborto Con Muerte		Rojo
		Asesinato		Rojo
		Femicidio		Rojo
		Homicidio		Rojo
		Muerte Indeterminada		Rojo
		Muerte Por Accidente De Tránsito		Rojo
		Muerte Violenta Indeterminada		Rojo
		Sicariato		Rojo
		Suicidio		Rojo
		Tentativa de Asesinato		Rojo
Tentativa de Homicidio		Rojo		
Consumo De Drogas			Rojo	
Daño A Propiedad Pública O Privada	Daño A Ornato De La Ciudad		Naranja	
	Daño A Propiedad Privada		Naranja	
	Daño A Señaléticas		Naranja	
	Daños En Lugares No Autorizados		Naranja	
	Destrucción De Bienes Del Patrimonio Cultural		Naranja	
	Dispositivos De Control De Tránsito		Naranja	
	Falsificación O Adulteración De Bienes Del Patrimonio Cultural		Naranja	
	Mal Manejo De Bienes Del Patrimonio Cultural		Naranja	
	Sustracción De Bienes Del Patrimonio Cultural		Naranja	
Delito Aduanero / Contrabando			Rojo	
Delito Hidrocarburos			Naranja	
Desalojos	Desalojos		Naranja	
Desaparición De Persona			Rojo	
Disparos			Rojo	
Escandalo	Escandalo Privado		Naranja	
	Escandalo Público		Naranja	
	Ingreso A Escenarios De Concurrencia Masiva Armas Blancas,		Naranja	
	Invasión Violentamente Y Sin Autorización El Terreno De Juego		Naranja	
	Lanzar Objetos A La Canción, Escenario Principal, Graffiti,		Naranja	



SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Estafa	Abuso De Confianza		Naranja
	Estafa		Naranja
	Extorsión		Naranja
	Ocupación, Uso Ilegal De Suelo O Tráfico De Tierras		Naranja
Eventos Clandestinos	Cierre Las Puertas De Emergencia		Naranja
	Eventos Clandestinos		Naranja
	Incumplimiento De Las Medidas Vigentes De Seguridad Frente		Naranja
Explotación Sexual De Personas	Explotación Sexual De Personas		Rojo
	Pornografía Con Utilización De Niñas, Niños O Adolescentes		Rojo
	Prostitución Forzada		Rojo
Falsificación De Documentos	Falsificación De Firmas		Amarilla
	Falsificación Y Uso De Documento Falso		Amarilla
Falso Funcionario	Usurpación De Uniformes E Insignias		Rojo
Fraude Electoral	Falso Sufragio		Rojo
	Fraude Electoral		Rojo
	Sustracción De Papeletas Electorales		Rojo
Fuga Detenidos	Evasión		Rojo
Libadores			Naranja
Maltrato A Animales	Maltrato O Muerte De Mascotas O Animales De Compania		Naranja
	Peleas O Combates Entre Perros		Naranja
Manifestaciones	Control De Huelgas		Naranja
	Control De Manifestaciones		Naranja
	Control De Marchas		Naranja
	Control De Paros		Naranja
Moneda Falsa	Falsificación De Moneda O Documentos		Naranja
	Tráfico De Moneda		Naranja
Navegación Ilegal	Navegación De Buque Con Dos o Más Patentes		Naranja
Persona Armada	Abuso De Armas De Fuego		Rojo
	Tenencia Y Porte De Arma Blanca O Cortopunzante		Rojo
	Tenencia Y Porte De Armas De Fuego		Rojo
Persona Extraviada	Desaparición De Persona (Administrativo)		Rojo
	Desaparición Forzada		Rojo
Persona Pidiendo Auxilio			Rojo
Personas Sospechosas	Pandillas Juveniles		Rojo
	Persona Sospechosa		Rojo
Perturbación Electoral	Obstaculización Del Proceso Electoral		Rojo
Presencia Policial En Casa De Salud			Naranja
Queja De Servidores Fuerzas Pública	No Presta Auxilio Solicitado		Rojo
Rebelión			Rojo
Refuerzos Institucionales			Rojo
Resguardo Policial	Control Campaña Electoral		Naranja
	Control De Elecciones		Naranja
	Control De Elecciones Electorales		Naranja
	Control De Espectáculos Deportivos		Naranja
	Control De Espectáculos Religiosos		Naranja
	Control De Presentaciones Artísticas		Naranja
	Control Espectáculos Culturales		Naranja
	Control Espectáculos Sociales		Naranja
	Eventos Cívicos		Naranja
	Resguardo De Víctimas Y Testigos		Naranja
	Seguridad Instalaciones Privadas		Naranja
	Seguridad Instalaciones Públicas		Naranja
	Seguridad De Autoridades		Naranja
	Seguridad De Las Cárceles		Naranja
	Seguridad En Espectáculos Públicos		Naranja
Seguridad Instalaciones Policiales		Naranja	
Riña	Riña Callejera		Rojo
	Riña Escuela		Rojo



SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Robo	Abigeato		Naranja
	Hurto		Naranja
	Otros Robos		Naranja
	Receptación / Cachinería		Naranja
	Robo A Bancos/Entidades Financieras		Naranja
	Robo A Domicilio		Naranja
	Robo A Entidades Privadas		Naranja
	Robo A Entidades Públicas		Naranja
	Robo A Instituciones Educativas		Naranja
	Robo A Local Comercial		Naranja
	Robo Accesorios De Vehículos		Naranja
	Robo De Bienes Al Interior Del Vehículo		Naranja
	Robo De Carros		Naranja
	Robo De Motores Fuera De Borda		Naranja
	Robo De Motos		Naranja
	Robo En Carreteras		Naranja
	Robo Fabricas		Naranja
	Robo Personas		Naranja
	Tentativa de Robo		Naranja
	Robo Electrónico		Naranja
Ruidos Molestos	Alarma De Inmuebles		Naranja
	Alarma De Vehículos		Naranja
	Fiestas En Vivienda		Naranja
	Mascotas Y Animales		Naranja
	Pirotecnia		Naranja
	Vehículos Con Escapes Modificados		Naranja
	Vehículos De Chatarra		Naranja
	Vehículos De Gas		Naranja
	Vehículos De Perifoneo		Naranja
Secuestro	Secuestro		Rojo
	Secuestro Extorsivo		Rojo
	Tentativa de Secuestro		Rojo
Sonido De Alarma		Naranja	
Suplantación De Identidad		Naranja	
Tenencia De Drogas		Naranja	
Tráfico De Flora Y Fauna	Control De Flora Y Fauna		Naranja
	Control De Flora Y Fauna Acuática		Naranja
Tráfico De Migrantes		Naranja	
Transportar Materias Inflamables Sin Permisos	Transportar Materias Inflamables Sin Permisos		Naranja
Traslado De Detenidos		Naranja	
Traslado De Valores	Traslado De Valores Local		Naranja
	Traslado De Valores Provincial		Naranja
Trata De Personas		Rojo	
Usura	Lavado De Activos		Rojo
	Usura		Rojo
Vehículos Sospechosos	Persecución Vehículo Sospechoso		Rojo
	Vehículo Sospechoso		Rojo
Venta De Bebidas Alcohólicas A Menores De	Venta U Ofrezcimiento De Bebidas Alcohólicas O Cigarrillos		Naranja
Venta De Drogas		Rojo	
Violación	Violación		Rojo
	Tentativa de Violación		Rojo
Violencia Intrafamiliar	Violencia Contra La Mujer O Miembros Del Núcleo Familiar		Rojo

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911



Version 2.0 - 2015

NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA
 Gestión Sanitaria	Accidente De Tránsito	Atropello		Rojo
		Caído De Vehículo En Movimiento		Rojo
		Colisión y/o Choque		Rojo
		Incidente Avion		Rojo
		Incidente Barco/Bote		Rojo
		Incidente En Moto		Rojo
		Incidente Tren		Rojo
		voicamiento		Rojo
	Consulta Médica			Verde
	Eventos Clínicos	Alteracion Consciencia / Lipotimia		Rojo
		Aíza Térmica - Fiebre		Rojo
		Cefalea - Dolor De Cabeza		Rojo
		Convulsión / Epilepsia		Rojo
		Crisis Emocional - Trastorno Disociativo		Rojo
		Diabetes		Rojo
		Dolor Torácico / Precordial		Rojo
		Evento Cerebro Vascular		Rojo
		Hipertension		Rojo
		Hipotermia		Rojo
		Insoñación / Golpe De Calor		Rojo
		Mal Estado General		Rojo
		Paro Cardíaco		Rojo
		Problemas Columna Vertebral		Rojo
		Problemas Digestivos		Rojo
		Problemas Genito-Urinaros		Rojo
		Problemas Respiratorios / Dificultad Respiratoria/		Rojo
		Eventos Gineco-Obstétricos	Amenaza Y/O Aborto	
	Dolor Pelvico			Rojo
	Parto			Rojo
	Problemas En El Embarazo			Rojo
	Sangrado vaginal / Metrorragia			Rojo
	Intoxicaciones / Envenenamiento	Alcohol		Rojo
		Alergias / Anafilaxis		Rojo
		Alimentos		Rojo
		Drogas		Rojo
		Farmacos		Rojo
		Gases		Rojo
		Productos Químicos		Rojo
	Transporte Secundario			Verde
	Traumatismos / Lesiones / Caídas	Agresion Sexual		Rojo
		Amputacion		Rojo
		Atrapado/Aplastado		Rojo
		Caída Mayor Altura		Rojo
		Caída Propia Altura		Rojo
		Explosion		Rojo
Herida / Agresion Animal			Rojo	
Herida / Lesion Abdomen			Rojo	
Herida / Lesion Cabeza			Rojo	
Herida / Lesion Columna			Rojo	
Herida / Lesion Cuello			Rojo	
Herida / Lesion Extremidades			Rojo	
Herida / Lesion Pelvis			Rojo	
Herida / Lesion Torax			Rojo	
Herida Arma Blanca / Arma De Fuego			Rojo	
Inconsciente Sin Causa Aparente			Rojo	
Inmersión En Líquidos			Rojo	
Intento De Suicidio/Autoñtico			Rojo	
Múltiples Heridas / Lesiones			Rojo	
Quemaduras			Rojo	

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911

Version 2.0 - 2015



NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA
 <p>Servicio de Tránsito y Movilidad</p>	Accidente De Tránsito Con Heridos	Arrollamiento	Arrollamiento Con Muerte	Rojo
		Atropello	Atropello Con Muerte	Rojo
		Caída De Pasajero	Caída De Pasajero Con Muerte	Rojo
		Choque	Choque Frontal Excéntrico Con Heridos	Rojo
			Choque Frontal Excéntrico Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Choque Frontal Excéntrico Con Muerte	Rojo
			Choque Frontal Longitudinal Con Heridos	Rojo
			Choque Frontal Longitudinal Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Choque Frontal Longitudinal Con Muerte	Rojo
			Choque Lateral Angular Con Heridos	Rojo
			Choque Lateral Angular Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Choque Lateral Angular Con Muerte	Rojo
			Choque Lateral Perpendicular Con Heridos	Rojo
			Choque Lateral Perpendicular Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Choque Lateral Perpendicular Con Muerte	Rojo
			Choque Por Alcance Con Heridos	Rojo
			Choque Por Alcance Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Choque Por Alcance Con Muerte	Rojo
		Colisión	Colisión Con Heridos	Rojo
			Colisión Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Colisión Con Muerte	Rojo
		Encunetamiento	Encunetamiento Con Heridos	Rojo
			Encunetamiento Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Encunetamiento Con Muerte	Rojo
		Estrellamiento	Estrellamiento Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Estrellamiento Con Heridos	Rojo
			Estrellamiento Con Muerte	Rojo
		Otros / Atípico	Accidente De Tránsito Ferroviario	Rojo
			Accidente De Tránsito Funicular	Rojo
			Accidente De Tránsito Teleférico	Rojo
			Ataque De Canes A Motociclista Y Ciclistas	Rojo
			Derrumbes	Rojo
			Hundimiento	Rojo
			Incineración De Vehículo	Rojo
		Perdida De Carril	Perdida De Carril Con Heridos	Rojo
			Perdida De Carril Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Perdida De Carril Con Muerte	Rojo
		Volcamiento	Volcamiento Lateral Con Heridos	Rojo
			Volcamiento Lateral Con Heridos Y Muerte	Rojo
			Volcamiento Lateral Con Muerte	Rojo
			Volcamiento Lateral/Longitudinal Con Heridos	Rojo
			Volcamiento Lateral/Longitudinal Con Heridos Y Muerte	Rojo
Volcamiento Lateral/Longitudinal Con Muerte	Rojo			
Volcamiento Longitudinal Con Heridos	Rojo			
Volcamiento Longitudinal Con Heridos Y Muerte	Rojo			
Volcamiento Longitudinal Con Muerte	Rojo			



Accidente De Tránsito Sin Heridos	Choque	Choque Frontal Excéntrico	Naranja	
		Choque Frontal Longitudinal	Naranja	
		Choque Lateral Angular	Naranja	
		Choque Lateral Perpendicular	Naranja	
		Choque Por Alcance	Naranja	
	Colisión		Naranja	
	Encunetamiento		Naranja	
	Estrellamiento		Naranja	
	Otros / Atípico	Accidente De Tránsito Ferroviario	Naranja	
		Accidente De Tránsito Funicular	Naranja	
		Accidente De Tránsito Teleférico	Naranja	
		Ataque De Canes A Motociclista Y Ciclistas	Naranja	
		Derrumbes	Naranja	
		Hundimiento	Naranja	
	Perdida De Carril	Incineración De Vehículo	Naranja	
	Rozamiento	Roce Negativo	Naranja	
		Roce Positivo	Naranja	
	Volcamiento	Volcamiento Lateral	Naranja	
		Volcamiento Lateral/Longitudinal	Naranja	
		Volcamiento Longitudinal	Naranja	
Servicios	Congestión Vehicular		Verde	
	Denuncias/Campañas		Verde	
	Explosión De Neumáticos		Verde	
	Otros	Párale El Carro		Verde
		Procedimientos		Verde
	Semáforo En Mal Estado		Verde	
	Vehículo Abandonado		Verde	
	Vehículo En Mal Estado		Verde	
Vehículo Mal Estacionado		Verde		
Vía Cerrada		Verde		

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911

Version 2.0 - 2015



NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA
 Servicio de Gestión de Sinistros	Asistencia	Abastecimiento De Agua		Amarilla
		Cerrar Hidrante		Amarilla
		Lavar Calzada		Verde
		Simulacro		Amarilla
	Atención	Derrame De Combustible		Rojo
		Fuga De Gas		Rojo
		Materiales Peligrosos		Rojo
	Incendios	Conato		Rojo
		Estructural		Rojo
		Estructural	Edificio	Rojo
		Estructural	Industria	Rojo
		Estructural	Vivienda	Rojo
		Forestal		Rojo
		Pasto, Maleza, Chaparral, Llano Seco, Basura		Rojo
		Vehicular		Rojo
	Rescate	Abrir Viviendas /Vehículos		Rojo
		Acuáticos		Rojo
		Altura		Rojo
		Animales		Rojo
		Ascensores		Rojo
		Aviatorio		Rojo
		Derrumbe/Deslave		Rojo
		Espacios Confinados		Rojo
Estructuras Colapsadas			Rojo	
Inundación			Rojo	
Inundación		Por Desborde De Río	Rojo	
Inundación		Por Lluvia	Rojo	
Montaña		Rojo		
Vehiculares		Rojo		

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911



Version 2.0 - 2015

NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA
 Servicio de Gestión de Riesgos	Amenazas Naturales	Biológico	Epidemia	Naranja
			Plaga	Naranja
		Geológico	Actividad Volcánica	Naranja
			Avalancha	Naranja
			Deslizamiento	Naranja
			Hundimiento	Naranja
			Sismo	Naranja
		Hidrometeorológico	Déficit Hídrico	Naranja
			Granizada	Naranja
			Helada	Naranja
			Inundación	Naranja
			Socavamiento	Naranja
			Tormenta Eléctrica	Naranja
		Oceanográfico	Vendaval/Vientos Fuertes	Naranja
			Aguaje	Naranja
	Marejada		Naranja	
	Antrópicos	Seguimiento Del Incidente	Tsunami	Naranja
			Accidente Aéreo	Rojo
			Accidente En El Medio Acuático	Rojo
			Accidente Minero	Rojo
Conmoción Social			Amarilla	
Contaminación			Naranja	
Desaparecido			Naranja	
Explosión	Rojo			

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911



Version 2.0 - 2015

NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA	
Servicio Militar	Apoyo Otras Instituciones Del Estado	ARCOM	Minería Ilegal	Naranja	
		Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S)	Búsqueda Y Rescate	Naranja	
		Ministerio De Salud Pública (MSP)	Incendios Forestales	Naranja	
		Ministerio Del Ambiente (MAE)	Transporte Aeromédico	Naranja	
		Otros	Explotación Y Transporte Ilegal De Madera	Naranja	
		Policía Nacional		Alteración Del Orden Público	Naranja
				Control Anti Delincuencial	Naranja
				Huelgas Y Disturbios	Naranja
		Secretaría De Gestión De Riesgos (SGR)		Erupciones Volcánicas	Naranja
				Inundaciones	Naranja
				Movimientos Sísmicos	Naranja
		Servicio De Protección Presidencial (SSPP)		Vigilancia Autoridades	Naranja
		Servicio Nacional De Aduana Del Ecuador (SENAE)		Decomiso De Mercadería	Naranja
		Control de armas		Revisión de personas y/o vehículos	Naranja
		Control de Materiales Peligrosos		Control de Explosivos	Naranja
		Decomiso de armas		Control De Transporte De Material Bélico	Naranja
		Otros		Transporte ilegal de armas	Naranja
		Reten Militar		Revisión de personas y/o vehículos	Naranja
	Espacios Acuáticos	Accidentes De Embarcaciones		Choque O Estrellamiento	Rojo
				Detención De Embarcaciones Ilegales	Naranja
		Control De Embarcaciones Marítimas		Embarcaciones Pesqueras Ilegales	Naranja
				Embarcaciones Marítimas	Naranja
		Derrame De Hidrocarburos		Embarcaciones Terrestres	Naranja
		Embarcaciones Extraviadas			Naranja
		Naufragio		Hundimiento De Embarcaciones.	Naranja
		Otros			Naranja
		Pesca Ilegal			Naranja
		Piratería O Robo De Mariscos		Asaltos A Camaroneras Y Embarcaciones	Rojo
	Robo De Embarcaciones Y Motores		Asaltos	Rojo	
	Espacios Aéreos	Control De Espacio Aéreo		Aeronave Accidentado	Rojo
				Helicóptero/Aeroplano Desaparecido	Rojo
		Operaciones Militares Aéreas		Violación Del Espacio Aéreo	Rojo
	Protección De Frontera	Desplazamiento De Refugiados		Control Aéreo (Sobrevuelo)	Rojo
				Movilización Masiva De Personas	Naranja
		Grupos Ilegales		Presencia En Nuestro Territorio	Naranja
		Narcotráfico		Cultivo Y Procesamiento De Sustancias Psicotrópicas	Naranja
	Soberanía Energética	Vigilancia Y Mantenimiento De Hitos		Control Del Limite Político Internacional	Naranja
				Control De Oleoductos	Naranja
				Control Gasolina - Diésel	Naranja
		Control Hidrocarburos		Control Glp (Gas)	Naranja
				Producto Decomisado	Naranja
		Decomiso De Combustible		Hidrocarburiíferas	Naranja
Seguridad De Infraestructura		Hidroeléctricas	Naranja		
		Otras.	Naranja		
	Transporte Ilegal De Combustible		Combustible Transportado En Vehiculos	Naranja	

LISTADO DE INCIDENTES DE LOS SERVICIOS ARTICULADOS AL SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911

Version 2.0 - 2015



NIVEL1	NIVEL2	NIVEL3	NIVEL4	ALERTA
 Servicios Municipales	Agua Potable	Agua Contaminada		Rojo
		Fuga De Agua	Rotura Hidrante Rotura Tubería	Amarilla Amarilla
		Suspensión Del Servicio		Amarilla
	Alcantarillado	Falta De Accesorios		Amarilla
		Rotura		Amarilla
		Taponamiento		Amarilla
	Alerta / Seguridad	Acogimiento De Personas En Estado Vulnerable		Verde
		Comercio Autónomo		Verde
		Contaminación Auditiva (Ruidos)		Verde
		Contaminación Visual		Verde
		Control De Permisos		Verde
		Control Parqueo Zonas Permitidas		Verde
		Daño A La Propiedad Pública		Naranja
		Denuncias Arrojo De Escombros Y Basura		Verde
		Maltrato Animal	Fauna Silvestre Fauna Urbana	Naranja Naranja
	Apoyo Institucional		Naranja	
	Aseo Y Limpieza	Daños Soterramiento Contenedores	Choques	Amarilla
			Incendios	Amarilla
			Otras Situaciones	Amarilla
		Incidentes Con El Equipo De Aseo Y Limpieza	Abandono	Verde
			Otras Situaciones	Verde
		Obstrucción De Espacios Públicos	Parcial	Amarilla
			Temporal	Amarilla
			Zonal	Amarilla
	Sin Servicio	Total Zonal	Amarilla Amarilla	
	Coordinación / Apoyo Institucional	Apoyo Accidentes De Tránsito		Naranja
		Apoyo En Detención Presuntos Delincuentes		Rojo
		Apoyo Plan Fuego		Naranja
		Apoyo Plan Lluvia		Naranja
		Apoyo, Seguridad Y Control Transporte Público		Rojo
		Disuasión Y Control De Contraventores		Naranja
	Seguimiento Movilizaciones En Masa Y Eventos Artísticos		Amarilla	
	Energía Eléctrica	Daños Postes	Mal Estado	Naranja
		Sin Servicio	Cable Aéreo	Naranja
			Cable Subterráneo	Naranja
	Mantenimiento En Vías Y Espacios Públicos	Daños De Vías	Daño Transformador	Naranja
			Baches	Naranja
		Obstrucción Espacios Públicos	Hundimientos	Naranja
			Caída De Árboles	Rojo
			Caída De Rótulos O Señaléticas	Rojo
		Material Pétreo En La Vía	Rojo	
		Remoción De Escombros	Rojo	

ANEXO 6
SISTEMATIZACION DE ENTREVISTAS

SISTEMATIZACIÓN DE RESPUESTAS A LA ENTREVISTA

DEFINICIONES DE SEGURIDAD: servidores del ECU 911 Centro Zonal Ibarra
Seguridad Pública: <ul style="list-style-type: none">• Seguridad pública porque el objetivo es trabajar hacia la ciudadanía. Son nuestros clientes todos los ciudadanos, trabajamos para ellos, nuestro trabajo es 24x7.• Es la acción que tomamos o brindamos ante cualquier situación de emergencia que pueda presentarse.• También debemos considerar prevención que se enmarca en seguridad.• Sembramos seguridad para cosechar paz. Generar un ambiente en que el sector productivo y social pueda desarrollarse en tranquilidad. Es un eje transversal del desarrollo nacional si asentamos en políticas públicas contribuimos transversalmente al desarrollo nacional.
Seguridad integral: <ul style="list-style-type: none">• Es concentrar todos los actores que participan en la seguridad en un mismo lugar ya que todos trabajan con un mismo objetivo, se aúnan esfuerzos y se ahorran recursos, personal, etc. La parte tecnológica hace que no todas tengan su propio servicio.• Procesos, procedimientos, protocolos y obligaciones para evitar lesiones y disminuir los daños o lesiones....• Seguridad a todo nivel ya sea a la población como a todos los demás actores de la sociedad.• Engloba todos los tipos de terminología. A veces se usan para acercarla a gente.
Amplio: seguridad ambiental, alimentaria, etc. No solamente ciudadana Atiende pedidos de seguridad más allá de la ciudadana...

DEFINICIONES DE SEGURIDAD: instituciones articuladas
Seguridad integral: No es solo ciudadana sino de las estructuras, personal...todo lo que abarcan las instituciones que están en el SIS ECU 911: salud, FFAA, tránsito, riesgos, policía nacional, etc. No solo delincuencia, sino catástrofes, abarca todo lo que la ciudadanía necesita.

DEFINICIONES DE ARTICULACIÓN – Funcionarios ECU 911
<ul style="list-style-type: none">• Enlace que podemos hacer varias instituciones para prestar un servicio conjunto. Trabajo en equipo.• Tenemos el servicio ECU 911 en el centro y tenemos las instituciones que no son parte de la institución, articuladas al servicio, dentro del mismo edificio lo que facilita la coordinación.• Proceso para estar todos atentos y con los recursos necesarios para poder cubrir las demandas de la sociedad de una manera conjunta para poder cubrir con las necesidades.• Estar todos bajo el mismo techo, caso contrario no podría haber articulación. Estamos juntos, sabemos lo que queremos y tenemos facilidad de acercarnos unos a otros y aclarar cualquier inquietud. Estar en sinergia, en el mismo nivel, apostando que la ciudadanía se sienta segura y tenga una respuesta adecuada a sus requerimientos, que se pueda salvaguardar la vida de las personas, animales, naturaleza.• Es interinstitucional porque están otras entidades públicas con sus servicios.

- Policía aparte de dar seguridad ciudadana también da tránsito en el tema de las carreteras.
- Articulación de lo que deberíamos realizar todos los días todas las entidades que estamos en el ECU 911 para poder despachar de manera efectiva y eficaz todos los recursos que tenemos y la logística y tecnología hacia la comunidad.
- Es un palabra importantísima dentro del ECU 911.
Proceso para estar todos atentos y con los recursos necesarios para poder cubrir las demandas de la sociedad de una manera conjunta para poder cubrir con las necesidades.

DEFINICIONES DE ARTICULACION: instituciones articuladas

- Llega un hecho de lo que está pasando... llegamos a un consenso y así trabajamos juntos.
- En la práctica por ejemplo se recibe una llamada, poder visualizar a partir de un botón de pánico en el taxi, la coordinación con un policía...
- El espacio físico que comparten visibiliza la coordinación.
- Más que el espacio físico el compromiso de las personas, el factor humano comprometido con el servicio.
- Se comparte varias experiencias... (por ejemplo la policía tiene su forma de pensar y recibe órdenes, los civiles seguimos un proceso pero no estamos tan ligados a una línea recta, pero trabajamos bien.
- En un orden no sé, pero el primero el factor humano, como primordial, luego se va dando el desarrollo de un tipo de confianza para poder tratar personas prácticamente desconocidas.
- Compartir un solo objetivo.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN EL SIS ECU 911 – funcionarios del ECU 911

- El ECU entra a garantizar la estabilidad, y la integridad de las personas y la naturaleza.
- El SIS es la primera instancia por donde se está garantizando el derecho de las personas.
- El trabajo de video vigilancia es preventivo pues se puede visualizar un acto de violencia y se puede intervenir y garantizar que la persona esté bien.
- El resto de situaciones que pasan, como por ejemplo accidentes de tránsito, el ECU garantiza su integridad a través de grabar video y en convenio con la Fiscalía se puede sancionar a los responsables, evitando que personas inocentes sean afectadas.
- DD también a la naturaleza.
- La única manera es a través del control de calidad de las operaciones.
- Si evaluó una ficha de llamada de emergencia y escucho que el despachador atendió mal y realizó un mal procedimiento.
- Hacemos correctivos para que no vuelva a suceder.
- Acción correctiva no garantiza, el control de calidad garantiza un poco.
- El enfoque debería estar en cada uno de sus procedimientos institucionales. Le correspondería a MSP, o PN, o FFAA.
- Criterios de evaluación de llamadas... se le califica sobre 100 puntos 20 a 25 parámetros.
- 6 están automatizados el resto son humanas, alguien oye y va calificando y por eso está sujeto de error...(habilidades, actitud, eficiencia, cierre) cada uno se subdivide en otros...se califican parámetros... esto lo realiza por un personal.
- Se hace un solo control desde que se contesta hasta que el despachador asigna recursos. Una calificación es par ale personal de la institución.
- Hay parámetros para despacho y video vigilancia también se califica el uso de las cámaras, etc.

- Se teme que las cámaras se está metiendo en las casa, pero eso es prohibido y puede ser castigado con demisión.
- Se tiene fichas de retroalimentación ahí se explica el motivo de ésta y se le presenta al funcionario. En parte verificamos que atiendan bien al ciudadano que no sea violentada su intimidad, que no los insulten ni traten mal, y realizamos procesos de satisfacción del servicio como fueron atendidos en el sitio, todo se registra y se investiga.
- No garantiza 100% pero puede ayudar a que se respete el derecho de las personas.
- En el SIS ningún inconveniente con el personal, al trato.

En todos los sentidos se aplica.

- Tenemos convenio con fiscalía SIDE MFJ que permite a partir de solicitud de fiscalía por alguna vulneración de DD solicitan por la plataforma y nosotros cruzamos la información disponible. Con eso garantizamos a efectividad de los procesos judiciales y con eso contribuimos que haya justicia y aprovechamos la tecnología.
- Tratamos también de que nuestra accionar en territorio no sea solo reactivo sino preventivo. Bueno aparte de prevención se refiere con las 80 cámaras de video vigilancia para asegurar prevención y tenemos buen margen de captación de eventos antes de que se desencadenen, con eso evitamos que se vayan mas las emergencias... con la herramienta que le facilitamos a la fiscalía.
- Sobre emergencias se genera control de calidad a todo el proceso que es satisfacción del servicio, realizan llamadas a quienes fueron atendidos, les trataron bien? Fueron respetuosos? Tuvieron empatía, etc. Podemos saber si la calidad el servicio es óptima y podemos hacer mejora continua.
- Nos preocupamos de lo que será en territorio también y no solo en sala.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS instituciones articuladas

- Aparte de estar en la constitución muy tipificada siendo una institución pública estamos en la obligación de hacer respetar los DDHH en su totalidad. Lo que más se hace es trabajar por la seguridad de las personas. Anteponer ante todo a la persona. Es uno de los paradigmas que tenemos aquí en el ECU.
- Como PN tenemos cada año un curso sobre DDHH.
- Estamos muy regidos y conocemos muy bien hasta donde podemos hacer el uso progresivo de la fuerza por ejemplo. También cómo debemos respetar la integridad de las personas, inclusive en caso de raza, etnias, géneros. Estamos claros en la situación y creo que todo el ECU está claro sobre esto.
- Todo ser humano es y debe ser atendido y dado todo el trato que se debe...

- Hacia las personas que atienden, en el servicio es lo primordial, el trato a la ciudadanía debe ser siempre excelente así la ciudadanía esté en contra o llame en mala actitud. Nosotros tenemos que tratar con respeto así no nos traten con respeto. Todo bien en derechos.

- Atiende a todos, sin discriminación a nadie.
- Se recibe llamadas de todos, botón de pánico de todos.
- A todos se trata por igual, al rico y al pobre. El mismo trato.