

El proceso de reforma policial en Ecuador: **Un tema relegado al olvido**

■ Daniel Pontón C.¹

Fecha de recepción: agosto 2007

Fecha de aprobación y versión final: agosto 2007

Resumen

El presente trabajo busca aportar algunas pistas para comprender por qué Ecuador no ha iniciado aún un proceso de reforma policial. Para ello, a través del análisis neoinstitucional, se establecen ciertos elementos comparativos con el fin de descifrar algunas restricciones institucionales (tanto formales como informales) que nos expliquen el retraso histórico de Ecuador frente a otros contextos con características similares en Latinoamérica. El trabajo parte de una reflexión conceptual sobre los procesos de reforma policial en América Latina, después analiza brevemente las caracterís-

ticas del modelo policial ecuatoriano, luego las motivaciones para el cambio institucional y por último se concentra en analizar las relaciones de poder e innovaciones de los actores de las reformas.

Palabras clave: *policía, cambio institucional, motivaciones, restricciones, actores.*

Introducción

A propósito del ambiente reformista que ha copado en gran medida la agenda política y la opinión pública en Ecuador en los últimos años —como una respuesta a las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas—, los intentos y debates respecto a la reforma policial son prácticamente inexistentes y poco entendidos en su verdadera importancia en los procesos de democratización de la sociedades.

A pesar de que la seguridad pública no fue tradicionalmente uno de los temas favoritos abordados por los actores comprom-

¹ Licenciado en Sociología, realizó la Maestría en Políticas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador (tesis en realización). Actualmente se desempeña como investigador del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. dponton@flacso.org.ec

tidos con la promoción de la democracia, dado el papel represivo que las policías jugaron en muchos países de la región (Neild, 1999), actualmente es complicado separar estos dos campos, sobre todo en un contexto donde los elevados sentimientos de inseguridad ciudadana, producidos en gran medida por el crecimiento de casos de violencia criminal a nivel mundial y especialmente en los países en desarrollo, están afectando la calidad de vida de las poblaciones y la estabilidad institucional de los Estados.

Esto plantea la necesidad de pensar en grandes procesos de reforma en los países de transición a la democracia en los cuales el tema policial cumple un papel fundamental debido a que “esta institución representa para la mayoría de las sociedades la forma más cercana y visible de la ejecución de la ley y es posiblemente la institución estatal más expuesta y de mayor interacción con la ciudadanía y sus problemas cotidianos” (Hanashiro, 2006).

En este contexto, varios han sido los procesos de reforma policial iniciados en América Latina desde los años noventa. Se destacan las experiencias de México, El Salvador, Haití, Guatemala, Honduras, Colombia, Argentina, Chile y Brasil. Según Frühling (2003), los intentos por reformar a las policías en América Latina son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos: los procesos de democratización de la región ocurridos en los años ochenta y noventa, donde se pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y la actuación y características de la policía; el crecimiento del crimen y la violencia en casi todos los países latinoamericanos; y por último, la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales y regionales, que tiene que ver con la transformación del Estado a nivel global y en América Latina.²

2 Según este mismo autor, la confluencia de estos tres factores históricos explica por qué los proyectos de reformas actuales tienen poca rela-

En el caso ecuatoriano, el proceso de reforma policial parece ser un tema relegado al olvido, pese a que este país inicia el periodo de democratización institucional a la par de otras experiencias latinoamericanas a principios de los ochenta y además presenta un incremento sostenido de los índices de violencia por homicidios desde mediados de esa misma década³. Por otra parte, en la actualidad las autonomías y la descentralización administrativa del Estado ecuatoriano son algunos de los temas de mayor debate e importancia en las agendas políticas de los gobiernos tanto nacional como local.⁴ Esto convierte a Ecuador en un caso *sui generis* si se lo compara con el resto de la región, lo que conduce directamente a la pregunta: ¿Por qué Ecuador no ha iniciado un proceso de reforma policial si tiene los elementos condicionantes de los países en mención?

Si bien no es el objetivo de este trabajo analizar a profundidad los procesos de reforma policial en América Latina, sí se busca exponer, indagar y analizar algunos elementos o pistas comparativas que permitan descifrar los motivos por los cuales Ecuador no ha iniciado aún un proceso de reforma policial. A manera de hipótesis se puede decir que en Ecuador, a pesar de la existencia de similitudes con otros

ción con esfuerzos anteriores que pudieron haberse producido en otras circunstancias.

3 En Ecuador, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los años noventa era del 10,3 y en el año 95 era del 14,8, lo que significa que había crecido en más del 45% en cinco años. Aunque esta tasa en Ecuador es inferior a la media regional, su ritmo de crecimiento es importante (Carrión, 2004: 110, 111). Actualmente, la tasa es de aproximadamente 16 homicidios por cada cien mil habitantes.

4 En este sentido se puede decir que una expresión notoria del proceso de transformación institucional y administrativa del Estado se expresa en la Ley de Descentralización Administrativa aprobada en septiembre de 1997. Por otro lado, actualmente se discute fuertemente el proyecto de ley sobre autonomías administrativas de los gobiernos locales en el congreso nacional.

contextos en América Latina y de la presencia de condiciones favorables para un proyecto de reforma policial, la configuración institucional de la Policía Nacional de Ecuador se conduce como un actor más o menos autónomo (manera de variable independiente) que incide y restringe el proceso de cambio.

El enfoque neoinstitucional

A partir de la década de los noventa, en el mundo académico anglosajón se empieza a desarrollar una corriente teórica que ha causado expectativa en los análisis sociales comparativos espaciales (comparación entre países, Estados y gobiernos) y temporales (estudios históricos de gran y mediana escala). Esta tendencia se ha trabajado con gran interés en los estudios políticos influidos por autores como March y Olsen (1993), Almond, Flanagan y Mundt (1993), Skocpol y Weir (1993), entre otros. En el campo económico, es especialmente importante el aporte de North (1993), ganador del premio Nobel de economía.

Este resurgimiento de las instituciones —denominado neoinstitucionalismo— postula que estas reducen incertidumbre a la vida cotidiana, es decir, son reglas de juego de una sociedad que incluyen todo tipo de limitaciones que las personas crean para dar forma a la interacción humana (North, 1993: 13-14). Esta teoría parte del supuesto de rescatar el rol de las instituciones en los análisis sociales,⁵ el papel más o menos autónomo de las instituciones en los entendimientos de los procesos sociales (definidas estas como actores de cambio o restricción al mismo) y el involucramiento de instituciones informales (costumbres, prácticas,) al análisis institucional (North, 1993).

El fundamento principal de esta corriente

5 Esto debido principalmente a que las instituciones sociales, políticas y económicas se han hecho considerablemente más complejas y eficaces y más importantes para la vida colectiva (March, Olsen, 1993: 2).

teórica es que el marco institucional (formal e informal) es un contrapeso importante frente a la dinámica del cambio que implica la libre actuación de los individuos (Zurbriggen, 2006: 67)⁶. En este sentido, si bien es complicado entender los procesos de cambio institucional, dada la naturaleza restrictiva y conservadora de las instituciones, esta naturaleza denominada por algunos como “esquizoide”⁷ es un buen elemento metodológico que permite entender los detalles y especificidades de los conflictos y tensiones institucionales que dan una característica identitaria a los procesos de cambio de diferentes territorios o períodos históricos.

La teoría neoinstitucional permite incorporar nuevos elementos de análisis para la comprensión de un proceso social. Esto hace posible tener una mirada más amplia de las instituciones más allá de las clásicas formas institucionales (estudios de constituciones, leyes, organizaciones). Si bien el análisis de estas formas es importante, dado que son referentes estructurales que condicionan

6 Cada uno de los aportes de las teorías neoinstitucionalistas parte de diferentes presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado. De forma general se puede decir que existen institucionalismos centrados en el peso de la estructura, más proclives a explicaciones de índole histórico-culturalista, e institucionalismos racionalistas, más proclives al estudio del actor; el agente y la elección. En el primer caso es más difícil pensar en un proceso de cambio que en el segundo, donde se privilegia la decisión y la gestión de los actores (Ver Zurbriggen, 2006).

7 Es decir, contestar la pregunta sobre si las instituciones cambian o no se presenta en muchos de los casos como una tarea irresoluble, al menos en este trabajo. Se puede partir diciendo que las instituciones cambian y no cambian al mismo tiempo y que todo proceso de cambio institucional es un conflicto permanente entre el pasado y el presente. Las instituciones son actores sociales que cumplen ritmos y dinámicas diferentes de cambio a la sociedad y sus contextos.

prácticas en última instancia, no son suficientes para entender las propias necesidades institucionales que promueven el cambio o la resistencia al mismo. Por ejemplo: las lógicas de los agentes o coaliciones con capacidad de decisión y veto o las prácticas, motivaciones o respuestas institucionales a contextos específicos.

Reforma policial y cambio institucional

El campo de la seguridad pública ha sido poco abordado por el neoinstitucionalismo en América Latina salvo contadas excepciones, como el trabajo de Föhrig y Palomares (2004) en la Policía Argentina. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la policía y la función judicial son al mismo tiempo las instituciones más conservadoras y usualmente las últimas en cambiar en un período de transición a la democracia (Hanashiro, 2006). Esto las convierte en un campo interesante de análisis para el enfoque de cambio institucional, ya que si bien es lógico suponer una natural propensión de restricción al cambio, este detalle permite obtener un buen indicador para saber el alcance y la magnitud de los procesos de democratización y de cambio institucional de los Estados y sociedades (Hanashiro, 2006).

En América Latina el modelo policial hegemónico, herencia de la vieja doctrina de la seguridad nacional, ha estado caracterizado por un fuerte desprestigio institucional (salvo algunas excepciones como Chile), debido principalmente a un sentimiento generalizado de descontrol y desprotección del accionar delincencial, un crónico distanciamiento de la comunidad y constantes denuncias de violaciones de derechos humanos y de corrupción. (Cheves, 2003). Esto ha hecho pensar en la necesidad de establecer procesos de transformaciones institucionales en los aparatos policiales de los respectivos países latinoamericanos como una respuesta a esta crisis de la seguridad ciudadana con el objetivo de mejorar la eficacia operativa de la policía en

la prevención y represión del crimen, mejorar las relaciones con la comunidad, mejorar el diseño de estrategias modernas de administración de recursos que garanticen la eficiencia institucional (Frühling, 2005) y mejorar el fortalecimiento del valor del espíritu democrático en el accionar cotidiano.⁸

Esto dio como resultado que en América Latina se iniciaran algunos procesos de reforma policial, a pesar de que en muchos de los casos tuvieron en su aplicación elementos contradictorios que los alejaba considerablemente del espíritu o fin de la misma (esto no se pretende evaluar en este artículo). Sin embargo, este tipo de acciones se constituyó en una de las primeras respuestas durante los años noventa para enfrentar la crisis de la inseguridad y la criminalidad en el nuevo período democrático; razón por la cuál, es un buen indicativo del proceso de democratización y cambio institucional de los diferentes países latinoamericanos.⁹

8 “El fracaso actual de la institución policial frente a la crisis de la inseguridad urbana estaba cifrado en un lenguaje del déficit. En primer lugar, déficit de recursos materiales. En segundo lugar, déficit de recursos humanos y de allí, la demanda de incorporar mayor cantidad de personal policial. En tercer lugar, déficit de facultades legales y de allí, la demanda de reformar textos legales —muchas veces, apenas sancionados en el proceso de “transición democrática” — para transformar en lícitas viejas prácticas policiales abolidas...” (Sozzo, 2007). A esto habría que añadir un déficit en la racionalización de la provisión del servicio policial y de allí la demanda por incorporar el paradigma contemporáneo de política pública donde lo que se busca es maximizar beneficios y minimizar costos, establecer parámetros de sustitución de las preferencias y agregar criterios pluralistas para la toma de decisiones.

9 Según Frühling (2005) se podría decir que estos cambios aún se encuentran en su etapa inicial y muchos de ellos han dado marcha atrás después de un tiempo. Esto hace un poco complicado analizar las reformas en su real dimensión o impacto; sin embargo, se han realizado varios esfuerzos importantes por evaluar y caracterizar a nivel de países y regionalmente este proceso. Para

Según Dammert y Bailey (2005a), se pueden evidenciar tres procesos claramente definidos: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles, como el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití; el establecimiento de reformas parciales con el objetivo de instalar medidas contra la corrupción y la ineficacia policial, como en el caso de Colombia, Argentina y Perú; e iniciativas de modernización policial e implementación de policía comunitaria, como en el caso de Chile y Brasil.

Por otro lado, si bien los elementos que definen esta reestructuración institucional de la policía son varios y por ende campos demasiado extensos para el análisis en este artículo,¹⁰ estos cambios no tendrían sentido si no se pensara en establecer nuevos tipos de relación policía-comunidad como respuesta a los serios problemas que enfrenta la región en materia de seguridad pública. En este sentido, si partimos del supuesto de que en los procesos de democratización actualmente es complicado pensar que el éxito de una política gubernamental se dé sin el compromiso, la aceptación y la responsabilidad ciudadana que legitime su accionar, es lógico suponer que el mejoramiento en la protección de los derechos y libertades civiles, la adopción de mecanismos de evaluación de eficiencia institucional y la mejora de la eficacia en la prevención y represión del crimen serían difíciles de lograr sin la capacidad de rendir cuentas ante múltiples actores a través de varios mecanismos (Neild, 1998).¹¹

ver más revisar Frühling (2003, 2005), Rico y Chinchilla (2005), Dammert y Bailey (2005b), WOLA (2000), Neild (2002).

10 Se pueden clasificar en aspectos doctrinarios (democratización, despartidización y desmilitarización); orgánicos/administrativos (descentralización, controles institucionales); funciones (desconcentración de competencias); estratégicos/operativos (investigación criminal, policía preventiva y policía comunitaria); y culturales (convocatoria, selección y capacitación del personal).

11 Entiéndase por este proceso todas aque-

En América Latina la mayoría de los procesos de reforma (sean estos creación de nuevas policías, cambios parciales o planes de modernización) están sintonizados en la medida de establecer algún tipo de control civil al accionar policial que se canaliza a través de reformas institucionales como un mecanismo diferenciador del modelo anterior¹² Sin embargo, como dije anteriormente, este tipo de acciones no nacen ni mueren con las

llas acciones o mecanismos destinados a evaluar el trabajo policial no solamente en materia de su eficacia en el combate al crimen y el delito, sino también en el rendimiento de cuentas en cuanto a los procedimientos y medios utilizados para estos efectos. En el campo de la literatura especializada sobre reforma policial hay quienes dicen que el eje medular de la reforma es el tema de los controles internos de la policía, pues es un indicador importante del grado de voluntad policial para responsabilizar, regular y sancionar a su personal, aparte de ser la forma más efectiva de control que no siempre se logra con los controles externos. Sin embargo, consideramos que el espíritu mismo de la reforma policial en un contexto de democratización está en involucrar mecanismos de rendición de cuentas a agentes externos a la policía, ya que la policía en última instancia es responsable ante el público más que ante el jefe de la policía, y debido también a una larga historia de desconfianza de los procesos disciplinarios internos de la policía en la región.

12 En este sentido se podría hablar de los consejos u organismos afines de seguridad ciudadana, creados en distintos países de la región como Chile, Colombia, Perú, México y El Salvador que se constituyen en mecanismos de planificación y monitoreo de políticas de seguridad ciudadana. Por otro lado, los mecanismos para el control de la violencia policial pueden ser externos: defensorías del pueblo, procuradurías y veedurías ciudadanas, como en el caso de Brasil, El Salvador y Colombia, que supervisan el trabajo policial y la protección de los derechos humanos, entre otras acciones más (Neild 200); y controles internos: legislación y puesta en marcha de mecanismos y procedimientos internacionales para el control de violencia y abuso policial, como el caso de Brasil, Argentina y Chile.

reformas institucionales (vistas estas como instituciones formales), sino que están condicionadas a una serie de elementos que inciden o no en un proceso de cambio institucional de la policía, como lo son las motivaciones generales de los actores ligadas a contextos específicos y las prácticas que expliquen la capacidad o voluntad de cambio de los actores con poder de voto y decisión.

Una sociedad democrática necesita de cierto orden y seguridad, pero también necesita libertad. De ahí que es necesario tener un equilibrio estricto entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión y el derecho de todos los ciudadanos (Rico, 2006: 74). Esta doble naturaleza, no fácilmente resuelta teóricamente y prácticamente, ha dado como resultado que muchas veces se privilegie lo segundo por lo primero, sobre todo en contextos marcados por graves problemas de delincuencia e inseguridad ciudadana, como en el caso latinoamericano, lo que genera un crecimiento sostenido del aparato represivo del Estado y el crecimiento de abusos y prácticas autoritarias en procura de legitimidad ciudadana.

Este artículo buscará centrarse en analizar las restricciones institucionales (sean formales o informales) que han provocado que Ecuador tenga un retraso histórico en materia del proceso de control civil sobre el accionar policial frente a otras realidades con contextos similares. El problema de la rendición de cuentas, si bien no es exclusivo del campo de la seguridad pública y la policía sino del aparato público en general, se evidencia con mayor fuerza en el trabajo de la policía, en parte influido por lo que muchos autores denominan la subcultura policial propia de la inercia misma del trabajo policial en cualquier sociedad del mundo, pero exacerbada en gran medida por las prácticas imperantes heredadas del modelo de la doctrina de la seguridad nacional en América Latina. Sin embargo, esta dinámica de proceso muestra comportamientos y ritmos diferentes dependiendo de cada país.

El modelo policial ecuatoriano

Antes entrar en detalle sobre estas especificidades es necesario hechar una mirada general al modelo policial ecuatoriano. Según Hanashiro y Pontón (2006) “en 1884 la policía ecuatoriana fue definida por primera vez como una institución del Estado idealizada como una fuerza civil a pesar de que su organización era de tipo militar. En 1923, la policía recibe el nombre de Policía Nacional y en 1925, con el apoyo de una misión francesa, son creadas las primeras escuelas de policía en Quito y Guayaquil. Los cambios más importantes a nivel de profesionalización institucional se dieron en 1938 con el presidente Alberto Enríquez Gallo (1937-1938), quien es considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, la policía cambió su nombre dos veces: primero se le denominó Fuerzas de Policía y pocos meses después recibió el nombre de Cuerpo de Carabineros. La institución recibió una nueva estructura y jerarquía militar y se consolidó una especie de híbrido entre fuerza policial y fuerza militar.¹³ Durante el gobierno del Presidente Arroyo de Río (1940-1944) se generó una mayor militarización de la policía a raíz de las presiones políticas por parte de los militares, luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942. En 1944, con la caída del mencionado gobierno, la policía sufrió otro cambio de nombre en un intento por disminuir su carácter militar: pasó a llamarse Guardia Civil Nacional. En 1946, por primera vez, la policía fue introducida en la Constitución y mencionada como Policía Civil y en 1951 el Congreso Nacional volvió a otorgarle el nombre de Policía Nacional. En 1973, el presidente dictador, general Guillermo Rodríguez Lara, la denominó Policía Civil Nacional y en 1975 el mismo presidente cambió nuevamente el nombre a Policía

13 Prueba de ello es que la primera ley sobre el personal de la policía se tituló Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía (1938).

Nacional. Sin embargo, a pesar de todos estos cambios nominales, su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrinaria siguió siendo de tipo militar”.

En el regreso a la democracia tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1998 (en curso), la Policía Nacional del Ecuador mantiene su estructura y doctrina militar. Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998, esta es una institución profesional y técnica organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución son militares.¹⁴ Los miembros de la Policía Nacional, al igual que los militares, están sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones profesionales, salvo en casos de infracciones comunes, las cuales estarán sujetas a la justicia ordinaria. Por otro lado se les niega, al igual que a los militares, los derechos reconocidos a los funcionarios civiles, como el derecho a organizarse en sindicatos y asociaciones, el derecho al voto, entre otros.

La Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único, dependiente del Ministerio de Gobierno, pero dispone de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. Según la Constitución, el Presidente de la República es la autoridad máxima de la Policía Nacional. Sin embargo, la autoridad máxima de comando y administración es el Comandante General de Policía, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República bajo pedido o sugerencia del Ministro de Gobierno, quien lo elige entre tres de los generales más antiguos de servicio. A nivel nacional, la Policía Nacional está dividida en cuatro comandos distritales y 22 comandos provinciales. Las cabezas de cada comando (los comandantes distritales y provinciales) son nombrados directamente por el

¹⁴ La Constitución en el artículo 183 establece que la Policía Nacional es una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional.

Comandante General de la Policía Nacional, lo cual demuestra su estructura altamente centralizada y jerárquica.¹⁵ Además, posee varias unidades especiales de apoyo táctico donde se destacan el GIR (Grupo de Intervención y Rescate), el GOE (Grupo de Operaciones Especiales) y el GAO (Grupo de Apoyo operacional), entre otras.

Las áreas de competencia y control de la Policía Nacional son diversas. En sus funciones específicas, aparte de la represión y prevención de los delitos, están el control de la migración y el tránsito (a excepción de la provincia del Guayas, donde opera la Comisión de Tránsito del Guayas), la mantención del custodio por fuera de las prisiones en el Ecuador, el apoyo al Ministerio Público en la investigación criminal a través de la Policía Judicial y la mantención del control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes.

A breves rasgos se puede decir que el modelo policial ecuatoriano no difiere en gran medida de lo que ha sido tradicionalmente el modelo latinoamericano. Según Rico (2006), con la excepción de los países federativos como Argentina, Brasil y México y algunos otros como Costa Rica y Venezuela, los servicios policiales latinoamericanos suelen ser instituciones acordes a la organización político-administrativa de cada país, con una estructura de mando centralizada, rígida y subordinada al mando superior jerárquico. Esta característica militar de las policías latinoamericanas, tanto en su dependencia orgánica (Colombia, Chile, Honduras y México), como en su organización y prácticas (Perú, Ecuador y Argentina), ha generado que estas instituciones sean muy poco susceptibles a la

¹⁵ Dentro de las competencias del Comandante General de la Policía está la de resolver y disponer sobre altas, asensos, transitorias y bajas del personal policial, así como destinar a personal de oficiales y policías para cargos, comisiones, etc. También tiene una alta discrecionalidad sobre los destinos de los recursos y se sujeta a las leyes y reglamentos pertinentes (Ley Orgánica de la Policía Nacional).

incorporación de mecanismos de rendición de cuentas debido principalmente a la debilidad institucional y democrática de la región, lo cual puede ser una explicación fundamental para entender este constreñimiento al cambio de la policía ecuatoriana.¹⁶ Sin embargo, dice mucho en cuanto a las especificidades y ritmos de cada país.

Contextos y motivaciones

Si bien los contextos no son autosuficientes al momento de explicar el cambio social en un análisis institucional, pueden ser de gran ayuda para entender las características o pistas relevantes de diferenciación en cada país. En América Latina los procesos de reforma policial no se podrían entender sin las motivaciones que propician las innovaciones políticas para dar respuestas a las demandas creadas por la crisis de seguridad pública en la región. Estas reformas han dependido de las características del contexto en el que operan y las prioridades establecidas por cada región (Rico, 2006: 40) o país. Si bien es complicado establecer una

16 Según Beato (2001), citado por Fruhling (2005), el carácter militar de la estructura de funcionamiento de los cuerpos militares puede tener ventajas o desventajas, pero en esencia no es incompatible con el régimen democrático. En este caso tenemos las policías de Europa continental, como la gendarmerie francesa, los carabinieri italianos y la guardia civil española, que son estructuras organizativas militarizadas dentro de sistemas democráticos más consolidados que los latinoamericanos. En este sentido, lo que se pone en cuestión en este artículo no es el tipo de organización que impera, sino el tipo de prácticas y la forma de enfocar el manejo de la seguridad pública en la región latinoamericana, que no siempre muestran una clara diferencia entre trabajo policial y militar; lo cual es producto, entre muchos factores más, de la doctrina de la seguridad nacional imperante en muchos países de América Latina décadas atrás. De todos modos se puede decir que en América Latina la estructura militar dificulta el establecimiento de mecanismos de controles y de cambios profundos a la estructura policial.

tipología coherente, sólida y única de estas motivaciones, a grandes rasgos se puede decir que los elementos que han impulsado y sobre los que se ha sostenido la implementación de mecanismos de control y rendición de cuentas a la policía son: la lucha contra la corrupción, como el caso de Colombia, México y Buenos Aires; la desmilitarización y la lucha por la despartidización de las policías luego de conflictos internos, como el caso de algunos países de Centroamérica; la incorporación de mecanismos y programas destinados a erradicar la violencia policial producto de la herencia de regímenes autoritarios, como el caso del Cono Sur; y el establecimiento de elementos para mejorar la eficacia y eficiencia de la actividad policial en el combate al crimen, como el caso de Belo Horizonte, El Salvador, Colombia y Chile¹⁷.

Ahora bien, si estos contextos se presentan de manera general como los elementos propiciadores o motivadores de innovaciones prácticas e institucionales destinadas a generar procesos de reforma en América Latina, esta misma caracterización permite adoptar un buen elemento metodológico que explique por qué en Ecuador no se ha iniciado aún un proceso de reforma, a través de las siguientes interrogantes: ¿Cómo se han mirado colectivamente estos problemas en Ecuador desde su regreso a la democracia? ¿Qué tipo de elementos restrictivos al cambio podemos encontrar al contestar esta pregunta? ¿Existen verdaderas motivaciones?

A mi juicio existen dos mitos colectivos que han atravesado la institucionalidad de seguridad pública en Ecuador y que han

17 No se pretende bajo ningún motivo establecer una relación de causa y efecto. Varias de estas motivaciones planteadas pueden ser al mismo tiempo propiciadoras de reforma en un determinado país o región. Lo que se busca es dar cualitativamente mayor peso a ciertas motivaciones sobre las cuales se han centrado y girado los procesos de reforma en cada país; aunque esto, repito, no significa desmerecer otros aspectos de la reforma.

servido de contrapesos y restricciones de cambio estructural en la policía en los temas de corrupción, abusos, politización de la policía y crecimiento de la violencia y el crimen. Por un lado, “el Ecuador es una isla de paz”, mito muy común y repetido en Ecuador hasta muy entrados los años noventa y consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú a causa de sus conflictos políticos y sociales internos; y por otro lado, “el Ecuador no ha tenido dictaduras sino dictablandas”, mito que hace referencia a que en el período de las dictaduras de los años sesenta y setenta en Ecuador no se reportaron grandes escándalos de violencia política ni violaciones a los derechos humanos, a diferencia de otros países en América Latina, sobre todo del Cono Sur.¹⁸

Esto puede ser un factor explicativo para analizar el crecimiento del crimen y la violencia como factor que promueve cambios profundos en la institución policial, ya que si bien Ecuador ha presentado incrementos significativos en la tasa de homicidios en los últimos 25 años,¹⁹ el imaginario de la “isla de paz” parece ser la razón principal para que la dimensión política de la violencia y el delito no sea un asunto prioritario ni trascendental en la agenda pública sino hasta finales de los años noventa²⁰, época en que

se registran incrementos significativos en los delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), principalmente en Quito y Guayaquil. Prueba de ello es que recién a partir del año 2000 se empiezan a tomar acciones aisladas por parte de los gobiernos locales de estas dos ciudades en materia de seguridad ciudadana como una forma de hacer frente a esta crisis de seguridad pública experimentada en el país.²¹ A esto hay que sumar la entrada del Plan Colombia en el año 2000, que ha modificado sustancialmente la estructura de preferencias ciudadanas en materia de seguridad pública de los ecuatorianos, así como los imaginarios colectivos.²²

En el caso de abusos, violencia policial y corrupción, tanto la idea de “dictablandas” (de que no hay una fuerte herencia o costumbre histórica de violencia policial en la institución) como la de “isla de paz” (idea de poca actividad

dental en las agendas públicas debido a la escalada de la violencia cuyo principal indicador se expresa en número de homicidios por cada cien mil habitantes. Muchas ciudades de estos países reportaron tasas superiores a los 100 homicidios por cada cien mil habitantes en esa época.

21 Tanto en Quito como en Guayaquil se empiezan a tomar acciones para enfrentar la delincuencia y la inseguridad ciudadana en esta época. En Quito se consolida un modelo más institucional por parte del municipio con la creación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y posteriormente el Observatorio de Violencia y la tasa de Seguridad Ciudadana. En Guayaquil se privilegiaron las acciones emergentes ante la crecida de la ola de violencia e inseguridad en la ciudad, como declaratorias de planes de emergencia, dotación de recursos y personal a la policía, contratos con empresas de guardianías privadas, entre otras cosas.

22 Este cambio en la estructura de preferencias puede ser producto de nuevas formas de palpar y ver las amenazas e inseguridad, que tradicionalmente estuvieron subordinadas al conflicto limítrofe con Perú, a un nuevo tipo de amenaza proveniente de las actividades ilegales relacionadas al conflicto colombiano, mucho más afín a temas de seguridad interna y policial.

18 Entiéndase esto como imaginario colectivo y no como verdad absoluta. Hago esta aclaración debido a que podría haber malas interpretaciones respecto a esta afirmación, ya que el tema de los derechos humanos y violencia política es un tema controversial en la historia de los países, sobre todo cuando han vivido una etapa de dictadura. De todos modos, hablar de imaginarios colectivos es un poco difuso y complicado en términos concretos y peor aún para relacionar su incidencia en algún aspecto en la sociedad. Es por esto que voy a hablar en términos supositivos de ahora en adelante.

19 Ver Carrión (2002).

20 A diferencia de países como El Salvador, Brasil y Colombia, donde a mediados de los años ochenta y principios de los noventa el tema de la criminalidad empieza a ser un asunto trascen-

policial y exposición a la violencia debido a la naturaleza pacífica del territorio) podrían actuar de manera restrictiva al explicar la poca presencia de denuncias sistemáticas que originaría un proceso de reforma. Con respecto a esto, en el año 1997 fue creada bajo ley (desde 1998 tiene carácter institucional) la Defensoría del Pueblo con el objetivo, entre otras cosas más, de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y de observar la calidad de los servicios públicos.

Desde el año 2003 hasta la fecha se reportaron 1 700 quejas contra la institución policial de un total de 165 000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total de quejas recibidas (aquí se incluyen quejas contra la Policía Nacional, la Policía Judicial, y la Dirección Nacional de Migración). Si bien este número parece irrelevante frente al gran universo de denuncias cabe destacar que gran parte del grueso de quejas (más del 50%) no especifican la institución demandada y el 15% son contra personas naturales. Esto genera que la Policía Nacional aparezca dentro de las primeras cinco instituciones más demandadas en la Defensoría; sin embargo, si analizamos las quejas por derechos vulnerados, de este total (165 000) solo existen en estos 4 años 30 quejas por tortura y 20 por inviolabilidad de domicilio y no se reportan quejas por temas de corrupción directamente. De esta forma a pesar de que no hay mucha claridad en los datos, a grosso modo se puede decir que no se evidencia una fuerte dinámica de denuncias sistemáticas en el Ecuador en materia de abusos y corrupción policial capaces de empujar un proceso de reforma. Esto fue corroborado por un funcionario de la Defensoría del Pueblo del Ecuador quien ratificó esta falencia.

Por otro lado, estos bajos niveles de denuncia no se pueden considerar por sí solos como un indicador o termómetro real de la cuestión de violencia y abuso policial, ya que estos indicadores sufren problemas enormes de subregistro en los cuales entran a jugar muchos factores culturales que explican

un alza o baja en los niveles de registro. De todas formas es un poco complicado determinar el factor real de esta tendencia, dada la opacidad del poco trabajo desarrollado en torno a derechos humanos y trabajo policial en Ecuador. Prueba de ello es que ningún exceso, previo al retorno a la democracia, ha sido investigado en Ecuador por parte del Estado en los 27 años de democracia, lo cual demuestra lo oscuro del tema.

Una pista esclarecedora de este problema parece ser la corrupción policial. Según la encuesta ENACPOL realizada a nivel nacional en el año 2005, el 72,6% de los encuestados respondió tener poco y nada de confianza en la Policía Nacional, lo cual la convierte en una de las instituciones peor evaluadas en el país, conjuntamente con la función judicial. Esta desconfianza parece estar ligada a una falta de credibilidad del trabajo policial debido principalmente a la corrupción. Según la encuesta de victimización realizada en el año 2003 por FLACSO Ecuador, el 44,5% de los encuestados respondió que las actitudes más negativas identificadas en el cuerpo policial eran la corrupción y la recepción de coimas. Estos datos no difieren mucho de los arrojados por la encuesta Latinobarómetro (2004), según la cual Ecuador ocupa el cuarto lugar, junto a Brasil, en la lista de países en los que según los encuestados existe mayor probabilidad de sobornar un policía, con un total del 52% de la población.

De esta forma, podemos decir que no existe correspondencia alguna entre los altos niveles de corrupción según la percepción ciudadana y los bajos niveles de denuncias presentadas en la Defensoría del Pueblo contra la Policía Nacional. Esto conduce a pesar que la corrupción en Ecuador es percibida como un asunto de poco interés e indiferencia de la población, a pesar de que es considerada el factor principal de desprestigio de la policía y un problema real de la cotidianidad ecuatoriana. Esto hace suponer que la verdadera razón para la no denuncia pasa más por imaginarios sociales construidos culturalmente

(que expresan cierto nivel de aceptación y conformidad ante el problema), que por factores reales. Si aplicamos arbitrariamente esta relación podríamos inferir que existe este mismo problema en el caso de los abusos y la violencia policial, no tanto en su magnitud como problema cotidiano, sino en las razones para los bajos niveles de denuncias y una cierta aceptación o resignación ciudadana frente a estos temas. Aquí encaja muy bien la idea de los mitos como un factor que explica esta indiferencia ciudadana a la denuncia sistemática más allá de los hechos objetivos.

En conclusión, estos mitos colectivos podrían ser un buen elemento para comprender este retraso histórico en materia de reforma policial en Ecuador desde el punto de vista de las motivaciones colectivas para el cambio. Sin embargo, hace falta mirar más allá de los contextos para entender en detalle las lógicas institucionales de los actores del cambio.

Actores del cambio e innovaciones

Hasta ahora se han analizado los contextos y las motivaciones generales que propician una reforma, pero no los actores específicos de la misma. Sin embargo, considero que los mitos colectivos de las “dictablandas” y la “isla de paz” estarían presentes de manera restrictiva no solamente en las motivaciones o miradas colectivas al problema de los abusos, corrupción o violencia policial, sino también en el tipo de respuesta institucional y las innovaciones políticas de cambio.

Por otro lado, según North (1993, citado por Zurbriggen, 2006: 68, 69) las instituciones no pueden ser entendidas como una agregación equitativa de preferencias individuales de los agentes. Las instituciones formales e informales no son creadas para ser eficientes sino para regular, estabilizar y reducir la incertidumbre en provecho propio de los agentes que tienen poder. Levy (1990, citado por Föhring, 2004: 231) sostiene que las instituciones reflejan una particular distribución de recursos de poder.

Por ello, las instituciones cambian cuando la distribución del poder cambia. En este sentido, si partimos del hecho de que el problema policial en América Latina no nace ni muere con la policía misma, sino que tiene que ver con una compleja red de relaciones entre actores del Estado y la sociedad, esta afirmación nos resulta útil para preguntarnos de qué tipo de actores estamos hablando.

Las reformas policiales en América Latina no pueden comprenderse sin los actores o agentes que las propician y que asumen un papel protagónico o de liderazgo en el proceso. Estos se pueden clasificar en: 1) externos: cuando el proceso es liderado por agentes externos a la institución policial. Puede ser un liderazgo político, como en el caso de la Policía de Buenos Aires, de injerencia internacional, como en el caso de El Salvador y Haití, y algún agente u organización de la sociedad civil; 2) internos: cuando el liderazgo de cambio surge al interior de las fuerzas policiales, como en el caso de Colombia y Nicaragua.²³

Ahora bien, si partimos del hecho de que en Ecuador la institución policial aún no ha iniciado un proceso de reforma que involucre ciertos mecanismos de rendición de cuentas y controles civiles, hasta el punto de que ha permanecido intacta en el tiempo pese a las múltiples crisis y reformas políticas del Estado en general, ¿qué tipo de relación de poder mantienen estos actores potenciales que explique o dé pistas del constreñimiento al cambio?

23 En todo caso, al igual que en las motivaciones, estos elementos no pueden entenderse de forma pura, ya que un proceso de reforma policial ambicioso no puede tener efectividad sin un trabajo conjunto y de cooperación de estos niveles; caso contrario podría verse truncado, como en el caso de Perú, Guatemala y Argentina. Es decir, una reforma policial no se podría lograr sin el apoyo político necesario y una adecuada predisposición de las instituciones policiales para implementar cambios. De todas formas, lo que se busca es resaltar cualitativamente el rol protagónico de los actores que han liderado el cambio en América Latina.

Al evaluar los estamentos de poder externos a la policía, capaces de influir o liderar un proceso de reforma, se hace necesario mirar en primer lugar su relación con el poder político. Este tipo de relación debe ser vista en el marco de ciertas formas históricas de ejercicio del poder, como el clientelismo, el autoritarismo y la corrupción en un sistema social altamente inequitativo y excluyente como el ecuatoriano. Esta relación con el poder político está marcada por un proceso contradictorio de doble vía: una continua autonomía y descuido por parte de los gobiernos a la institución policial desde su regreso a la democracia; y por otro lado, una politización eventual, pero no por eso no recurrente, del poder policial para fines políticos.

En el primer punto, pese a que la Policía Nacional constitucionalmente está subordinada al Gobierno Central a través del Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Policía adscrita al mismo, el hecho de que dependa orgánicamente de un ministerio que por su propia naturaleza está más ocupado y preocupado de los aspectos políticos que de la cuestión policial en sí es una de las causas principales para que la policía se encuentre inercialmente aislada del control y planificación del poder político. A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 27 años de democracia, lo cual ha vuelto aún más difícil la posibilidad del control político del trabajo policial debido a la alta rotación de las autoridades políticas.²⁴

24 Un ejemplo de ello es que en estos 27 años de democracia llegaron al poder un total de 13 Presidentes de la República de los cuáles solo tres cumplieron su periodo completo. Desde el año 1996 hasta la fecha el Ecuador ha tenido ocho presidentes y ninguno ha cumplido su periodo completo. Esto genera un promedio de un presidente por cada dos años (el periodo por ley es de cuatro). Esto también provocó una alta rotación de ministros de gobierno (considerados ministros fusibles), los cuales en el último período presidencial de Alfredo Palacios llegaron a siete en un poco más de año y medio.

Según Alexis Ponce (vocero oficial de la Asociación Permanente de Derechos Humanos APDH)²⁵, este abandono se debió también en parte al menosprecio histórico de la Policía Nacional por parte de las elites ecuatorianas. El personal de la policía ha estado compuesto principalmente por personas provenientes de las capas populares de la sociedad, especialmente de la Región Sierra del Ecuador, lo cual, asociado a una mala imagen de la institución en los años ochenta debido principalmente al problema de la corrupción, condujo a esta institución al estereotipo de la lumpenización.²⁶ Según Jorge Villarroel (ex comandante general de la policía 1998-2000)²⁷, la Policía Nacional nunca formó parte de la planificación de extinto Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE), institución símbolo de la modernización del Estado en los años setenta y vigente en Ecuador hasta el año 1992. Esto puede ser a su vez causa del descuido histórico ecuatoriano de la Policía Nacional, pero también efecto de un tipo de prácticas donde la policía siempre fue considerada hasta prácticamente finales de los noventa “la última rueda del coche” por parte de los gobiernos de turno y la sociedad.

Por otro lado, la politización de la policía, a pesar de que como dije anteriormente, puede resultar contradictoria a la idea de autonomía y abandono del poder político al aparato policial, en la práctica es un proceso complementario si partimos de la idea de que el abandono y descuido de la policía es producto de una decisión política con lógicas y objetivos concretos. Tal vez los momentos cuando más se ha evidenciado esta práctica fueron las caídas de tres presidentes en los últimos once años, cuando la policía participó en la labor de contención, disuasión y represión de grupos humanos que protestaron en las calles

25 Entrevista realizada en agosto de 2007.

26 Se refiere a la idea de personas de grupos sociales marginados que viven al borde del crimen y el delito.

27 Entrevista realizada en junio de 2007.

pidiendo la salida del presidente de la república. Este acto llegó a su máxima expresión los días 19, 20 y 21 de abril de 2005, cuando se removieron tres comandantes generales en tres días por parte del presidente con el objetivo de lograr mantener el control a través de una represión nunca antes vista en Ecuador por parte de la policía antimotines, que meses atrás había sido entrenada en Francia para estas actividades y que terminó con varios cuadros de asfixia y un muerto como productos de los enfrentamientos.²⁸

En todo caso, la politización de la policía no puede ser evidente solamente en los momentos en que el poder policial es usado para enfrentar opositores a los gobiernos, sino en las lógicas que se persiguen para evadir cambios que posibiliten reformas estructurales en su interior a través de una política responsable y comprometida con la causa democrática. En este sentido, un ejemplo claro de este tipo de prácticas en Ecuador ha sido la forma de enfrentar los escándalos públicos. No solamente la cantidad de denuncias sistemáticas puede causar una motivación o restricción para la reforma policial: un solo caso puede desatar una crisis institucional y motivar un proceso de reforma o ser la gota que derramó el vaso, como el caso de la violación de una niña al interior de un cuartel, la relación de estas mismas policías con el narcotráfico en Colombia o la relación

28 Otro gran momento de politización de la policía fue durante el gobierno de León Febres Cordero (1984- 1988), cuando la policía antisubversiva, a través de una política claramente definida, aniquiló, con relativo éxito, cualquier intento de levantamiento y crecimiento del grupo subversivo Alfaro Vive Carajo. Esta época marcó un hito importante en la historia de la policía ecuatoriana, no tanto por los abusos y excesos cometidos a causa de esta política, donde el caso de los hermanos Restrepo fue el de mayor relevancia, ni tampoco porque marcó un hito importante en el auge de los grupos de los derechos humanos en Ecuador; sino porque constituyó el clímax más evidente de la vigencia del modelo proveniente de la doctrina de seguridad nacional de los años setenta en la nueva etapa democrática de Ecuador.

de las policías con la industria del secuestro en México.

Según Jorge Villaroel, en Ecuador el tipo de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública²⁹ han estado encaminadas al establecimiento de comisiones investigadoras que han sido muy poco evaluadas en sus resultados y que han servido más bien como mecanismo apaciguador ante la crisis coyuntural. En 27 años de democracia en Ecuador han existido solamente cuatro comisiones de la verdad para investigar escándalos de abuso y corrupción de la policía, además de una serie de comisiones o informes especiales creados bajo decreto presidencial o ministerial para algún tema coyuntural específico que no han tenido la incidencia ni el seguimiento para establecer reformas sustanciales al interior de la policía. Muchas de estas comisiones o intentos de comisiones han estado atravesados por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de Febres Cordero, a quien se acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.³⁰

Este descuido y a la vez politización funcional de la policía ha generado que las repuestas de los gobiernos de turno al incremento de la inseguridad ciudadana —debido al crecimiento de algunos delitos contra la propiedad y las personas a finales de la década de los noventa— hayan estado encaminadas a un incremento significativo del aparato represor, sin haberse planteado la necesidad de una reingeniería institucional de gran calado

29 Por ejemplo, el caso de la desaparición de los hermanos Restrepo en 1988, el caso Putumayo, el caso FYBECA, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranqui fueron hechos de verdadera trascendencia internacional que causaron gran impacto público y crisis al interior de la policía.

30 Otra forma de apaciguar los escándalos se da a nivel de mandos policiales al momento de definir estrategias para aplacar escándalos. Un ejemplo de ello es la invisibilización de funcionarios policiales comprometidos en escándalos públicos en puestos de poca trascendencia institucional y pública.

que posibilitara una racionalización del combate al crimen y la inseguridad ciudadana en Ecuador, así como una democratización y transparencia de sus funciones.³¹ Esto se hace evidente ya que Ecuador, pese a los esfuerzos aislados de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, aún no dispone de una ley nacional de seguridad ciudadana que garantice la institucionalidad del proceso.³² Por otra parte, los planes de modernización de la policía, como el Plan Siglo XXI lanzado en el año 2004, se han quedado a medio camino y en muchos casos en el mero papel ante la imposibilidad de implementación debido, principalmente, y según las autoridades policiales, a la falta de recursos para su ejecución.

Así, a partir del año 2002 el entonces presidente Gustavo Noboa y su ministro Marcelo Merlo implementaron un plan que se proponía incorporar cada año 4 000 nuevos uniformados (hasta llegar a 20 000), quienes tenían que pasar un entrenamiento de seis meses. Además, este plan consideraba entregar 1 500 vehículos con el objetivo de no dar tregua a la delincuencia (diario *El Comercio*, 2007). “El plan se basó en la norma internacional que señala que tres policías trabajen por cada 1 000 habitantes. Entonces se proyectó que la policía tuviera 46 000 uniformados hasta el

31 A mi juicio esta práctica tiene dos lógicas definidas y no necesariamente excluyentes. Por un lado se hacía necesaria una rápida y fácil respuesta para hacer frente a este problema que por lo general residió en la táctica de combate al crimen y el delito; pero por otro lado, mostraba un reconocimiento tácito del abandono histórico, desconocimiento y falta de compromiso del poder político a los temas de seguridad pública.

32 En el año 2006, el gobierno de Alfredo Palacio mediante decreto gubernamental creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, que depende orgánicamente del Ministerio de Gobierno, como una respuesta a las grandes presiones provenientes de la ciudad de Guayaquil para tomar acciones que controlen la violencia y el delito; sin embargo, esta subsecretaría no dispone aún de los recursos suficientes para liderar un plan de seguridad ciudadana a nivel nacional.

2007”, dijo el ex jefe policial, Jorge Molina, quien se encargó del plan. En este sentido, se ha duplicado en términos absolutos el número de policías desde el año 2001 y la tasa por cada mil habitantes llegó a los niveles propuestos por el plan. Actualmente, de los

42 000 miembros de esta institución, 6 897 cumplen labores administrativas y alrededor de 32 000 efectivos cumplen tareas operativas. Los restantes se dividen entre civiles (800 aproximadamente) y alumnos de la institución (alrededor de 2 043). La carga presupuestaria para esta tarea también ha tenido incrementos dramáticos y ha pasado de 150 millones de dólares en el año 2000 a más de 500 millones presupuestados en el año 2007 (Salazar y Lastra, 2006).

A nivel legislativo, donde potencialmente se podrían crear y reformar leyes, así como también cumplir con tareas de fiscalización y control del trabajo policial, el descuido y abandono del trabajo policial ha sido evidente, entre otras cosas, a causa de las lógicas de poder descritas anteriormente —que han permeado la actividad legislativa— y el desinterés por implementar cambios que pueden estar justificados por los imaginarios de la sección anterior. De todos modos, no existen proyectos de ley importantes de reforma en los últimos periodos legislativos, salvo el presentado por el diputado Luis Fernando Torres en noviembre de 2006, que pretendió dar estructura orgánica al Concejo Nacional de Policía, previsto en la Constitución, para que supervisara, evaluara y controlara a la Policía Nacional. Este documento no pasó del primer debate y una de las objeciones principales a las que se enfrentó residió en que carecía de consistencia jurídica por no estar clara la relación de dependencia y subordinación de la policía, es decir, si estaba subordinada al Presidente de la República o al Consejo de Policía. Por otro lado, la comparecencia del Comandante Nacional de Policía al plenario del Congreso Nacional y a la Comisión de lo Civil y Penal es eventual y generalmente se concreta en cuestiones muy puntuales.

Esta escasa labor y protagonismo legislativo en establecer reformas estructurales a la policía ha tenido gran impacto en el rendimiento de la justicia policial y puede actuar como verdadero desincentivo ciudadano para que se amplíe el número de denuncias. El Congreso Nacional aún no ha determinado los mecanismos para cumplir la unidad jurisdiccional; es decir, la transición de la administración de justicia policial al sistema judicial común dispuesta en la Constitución. Las graves falencias del sistema policial consisten en la utilización de leyes caducas como la aplicación del sistema inquisitivo en lugar del sistema procesal penal acusatorio, que es un modelo de investigación penal mucho más eficiente (Martínez, 2007: 24,25). Esto ha traído consecuencias directas a los rendimientos institucionales. Según Hanashiro y Pontón (2006) la Constitución, la Ley Orgánica de la Policía y el Código Penal son ambiguos en relación al juzgamiento de infracciones comunes cometidas en el ejercicio de las labores profesionales. Muchas de las denuncias aún son llevadas a las cortes policiales, en parte por la reticencia de la justicia común a hacerse cargo de esos casos, ya sea por el gran número de casos que maneja de la justicia ordinaria—lo cual implica una gran carga de trabajo— o por no querer involucrarse en casos relacionados a una institución tan sensible a controles externos. Esto pone en evidencia lo dicho por el informe de Amnistía Internacional en el año 2005 que alegaba un “espíritu de cuerpo” en la sanción y condenas de las violaciones y abusos policiales por parte de los juzgados policiales a pesar de que estos están formados de manera mixta, aunque no equitativa, por jueces policiales y civiles.³³

En América latina es fundamental comprender el papel de la cooperación internacional como un actor que ha propiciado o

33 La Ley Orgánica de la Función Judicial prevé que la Corte Nacional de Justicia Policial y las cortes distritales policiales estén compuestas por tres oficiales generales o superiores en servicio pasivo y dos doctores en jurisprudencia o abogados civiles.

patrocinado los procesos de reformas policiales en diferentes países. A pesar de que es un poco complicado hablar de una sola agenda a nivel internacional, puesto que los intereses y prioridades de atención de las diferentes agencias de cooperación y organismos internacionales son muy variados, se puede decir que estas jugaron un protagonismo importante en los procesos de reforma policial en El Salvador, Haití y Guatemala, cuyo principal interés radicaba en el aspecto de la desmilitarización de la policía. En el caso de Colombia, si bien la reforma se inicia bajo una decisión interna de la policía, es clave entender las presiones internacionales por controlar la corrupción policial involucrada con la industria del narcotráfico que terminó con el despido de 7 000 efectivos policiales.

En Ecuador, pese a que la relación entre la cooperación internacional y la cuestión policial es un asunto que no se ha tratado con mayor profundidad, amplitud ni detalle, a breves rasgos se puede decir que la política antidroga de Estados Unidos y la Unión Europea ejerce una gran determinación en la agendas y prioridades de la policía y la seguridad pública en general por encima de otras. Esto se hace evidente cuando en Ecuador más del 60% de los presos en las cárceles está pagando condena por algún delito relacionado al narcotráfico. Por otro lado, el rendimiento institucional de la Fiscalía del Ecuador dice que mientras los delitos por estupefacientes apenas alcanzan el 0,66 % del total de denuncias, las sentencias por este mismo delito alcanzan un 26,62 % del total de sentencias (Simon, 2006). En este sentido, a pesar de que no existe una cuantificación exacta sobre los montos de esta cooperación, gran parte de este gasto (84% y 73% en el 2003 y 2004 respectivamente)³⁴ fue destinado a la actividad policial, especialmente para labores de reducción de la oferta. Esto ha generado que la policía antidroga se convierta en una de las facciones de elite

34 Ver Torres, 2006.

mejor preparadas y tecnificadas al interior de la policía y que marque una diferencia significativa con otras áreas de la institución.

De este modo se hace evidente que la agenda internacional ha estado más interesada en ejercer liderazgo o patrocinio en ciertas áreas puntuales, especialmente focalizadas en cuestiones reactivas y operativas de la policía, y no en generar capacidades institucionales para crear un proceso de reforma y control democrático del accionar policial en general. Sin embargo, este tipo de prácticas no es un asunto nuevo. Durante los años ochenta en el gobierno de León Febres Cordero fue pública la preparación y asesoramiento que tuvo la Policía Nacional por parte de la policía israelí en la lucha antisubversiva. En los años noventa fueron la policía española y francesa quienes capacitaron a la policía ecuatoriana en la lucha antimotines, que paradójicamente, junto con la policía antinarcóticos, son las facciones más eficaces y exitosas de la policía en esta era democrática.

Por otro lado, el tema de los actores civiles o extragubernamentales que lideren un proceso de reforma es controversial en Ecuador, ya que si bien han tenido presencia (sobre todo organizaciones de derechos humanos) en las comisiones de la verdad o investigativas creadas por el poder político sobre excesos o abusos policiales, la ausencia de reformas profundas es una señal más que evidente de una ritualización de la participación del poder civil para fines políticos definidos. De todos modos, la ausencia del desarrollo de mecanismos técnicos (tales como observatorios, veedurías) para la evaluación de largo alcance y no coyuntural del trabajo policial en Ecuador se muestra en ciernes. Prueba de ello es que en Ecuador no se ha desarrollado aún un instrumento de monitoreo y control de la violencia policial en las calles; no se dispone de manera abierta y transparente de información y peor de indicadores sobre la letalidad ciudadana durante acciones policiales (datos de los que sí dis-

ponen otros países de América Latina como Brasil, en el caso del estado de Sao Paulo, y Argentina). Esto en parte puede entenderse debido a las restricciones institucionales propias de la policía para transparentar información, ya que en última instancia ella termina siendo jueza y parte de la propia justicia policial³⁵, pero por otro lado se explica en el poco interés que suscitan los temas de seguridad pública en Ecuador.

Esto también es evidente en el campo académico, donde Ecuador mantiene un déficit con respecto a otros países de la región en materia de producción sobre temas de reforma policial, hasta el punto de ser un tema relegado al olvido. En este sentido, gran parte del interés ha sido captado por los aspectos del nuevo rol militar y policial en el manejo de la seguridad interna relacionada al conflicto colombiano en la frontera norte y no en aspectos concretos sobre reforma policial. Por otro lado, en las postrimerías de la nueva asamblea constitucional no se observan aún propuestas claras de los candidatos para una reforma integral al sistema de seguridad pública en Ecuador.

Por último, parece ser que por el lado policial en Ecuador se han dado los pasos más avanzados en materia de modernización de los servicios y de sus funciones pese a que su estructura orgánica y su relación con el poder político y civil han permanecido intactas. Esto no se ha debido solamente a un liderazgo protagónico de la policía, sino a la propia inercia del desgaste institucional y político provocado por la crisis de la seguridad pública en Ecuador. A partir del año 2003 la Policía Nacional, por iniciativa propia y como una respuesta a la presencia de las brigadas barriales que en un momento fueron propiciadas por la policía misma, creó el Programa de Policía Comunitaria como un plan que

35 En un sistema de justicia policial donde todavía opera un sistema oral inquisitivo es necesario el informe policial para las denuncias por abusos y excesos policiales. A esto se suma la ausencia del poder coercitivo de la defensoría.

buscaba mejorar la aceptación y el servicio policial a la ciudadanía. Para la realización de este proyecto la policía recibió apoyo y asesoramiento de la policía española y se han establecido convenios con la sociedad civil y universidades para implementar procesos de capacitación al personal. Sin embargo, a cuatro años de su implementación es muy poco lo que se puede decir respecto a este programa, pues no existe aún una evaluación profunda sobre su impacto en la ciudadanía ni en el interior de la policía. Es decir, no se sabe a ciencia cierta si la policía comunitaria se puede constituir en un instrumento que desde abajo sienta las bases para un cambio en las relaciones policía-comunidad, que es hacia donde apunta todo proceso de reforma policial en el mundo.

A breves rasgos, uno de los principales problemas que afectan a este programa es la alta rotación de personal, que es una vieja práctica de la institución policial.³⁶ Esto no permite lograr la búsqueda familiarización de la comunidad con la policía ni ejercer o legitimar el liderazgo policial del que tanto se habla en estos planes. También se habla de una ausencia completa de recursos, tanto para la operatividad de la policía comunitaria (gasolina, equipos), como para inversión en bienes de capital (retenes, cuarteles) que le permita mejorar sus condiciones de vida.

En el año 2004 se realizó el Plan Estratégico de Modernización para el Siglo XXI con la participación de varios actores de la sociedad civil en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato. Según Carlos Calahorra (ex comandante general de la Policía Nacional)³⁷, este plan marcó un hito en la

historia policial y un quiebre con el sistema anterior, ya que en él se evidenciaron la predisposición y apertura policial para compartir criterios y generar vínculos con la sociedad civil en la planificación de sus actividades. Sin embargo, se debe reconocer que si bien es importante este avance, no es suficiente para un cambio de modelo, ya que este fue más un proceso construido de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. Por otro lado, esta planificación generó ciertas mejoras sustanciales al interior de la policía, como la desconcentración de cuarteles y la creación de unidades de vigilancia en prácticamente todas las ciudades del país, aunque una de sus limitantes principales, según la policía, ha sido la permanente falta de recursos para su ejecución y concreción de muchas actividades. Esto demuestra una vez más la vigencia del modelo anterior, pues no se ha pensado hasta ahora en la posibilidad de una reingeniería institucional profunda que optimice los recursos utilizados.

Con la llegada de Rafael Correa al poder en enero de 2007, una luz parece encenderse con respecto al tema de reforma policial en Ecuador. En febrero de este año se creó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, la cual está conformada por cuatro ex generales en servicio pasivo y cuatro personas de distintas instancias de la sociedad civil con el objetivo de asesorar y marcar las líneas directrices para una futura modernización policial en Ecuador. Tras algunas sesiones se han redactado hasta el momento tres documentos donde se establecen planes emergentes para mejorar la actividad policial sin cambios legales (poniendo énfasis en la participación ciudadana y la policía comunitaria), un documento donde se proponen reformas constitucionales para ser tomadas en cuenta en la próxima asamblea constitucional y un documento con propuestas de reformas al sistema de capacitación policial para una desmilitarización y desconcentración de la policía. Sin embargo, no se puede evaluar

36 Mucha de esta rotación se debe a los niveles de corrupción registrados al interior de la policía a través de coimas para comprar pases y reubicación del personal. A esto se suma que el personal de policía comunitaria no se siente a gusto en su mayoría en esas labores, lo que en última instancia eleva aún más el nivel de rotación.

37 Entrevista realizada en el mes de julio de 2007

algo que todavía no se ha puesto en práctica y que está solo en papel. De todas formas se ve en cierta medida un cambio de actitud de los actores políticos e institucionales respecto a los temas policiales, aunque aquí se le llame modernización y no reforma.

Conclusiones

Las prácticas de una policía democrática con altos niveles de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos no deben ser vistas como antagónicas a la eficacia y eficiencia en el control del crimen y el delito, sobre todo en países en transición democrática con una fuerte herencia de policías autoritarias. Las mejores policías del mundo son las que se enmarcan dentro de una línea donde sus prácticas van apegadas a los lineamientos del Estado de Derecho y un alto profesionalismo. Esto debe ser visto como un ideal adonde toda policía debe apuntar. Sin embargo, solo se logrará con un correcto compromiso institucional y ciudadano en la vigilancia y fiscalización de la policía.

Las reformas no solo busca cambios a los sistemas jurídicos, sino también a las prácticas de los actores. Estas incluso pueden cambiar antes que el marco institucional formal. Esto nos da la idea de que la reforma policial (entendida como una nueva relación policía-comunidad) es un proceso, y que no nace y muere con reformas legales u orgánicas solamente. Por otro lado, encontramos casos donde se han dado reformas legales y se han mantenido ciertas prácticas. Creo que la teoría neoinstitucional (entendida como instituciones formales e informales) es un buen elemento teórico y metodológico que permite analizar los diferentes ritmos históricos del cambio social, al analizar el comportamiento de las instituciones y sus relaciones con la sociedad en general en determinados espacios o lugares.

En Ecuador, tanto el marco legal como ciertas prácticas apegadas a contextos específicos, son restrictivos al cambio. Esto ha

generado que Ecuador mantenga un retraso histórico en materia de seguridad pública.

Muchas de las razones dadas en este artículo para explicar la restricción al cambio de la policía pueden ser arbitrios conceptuales que carecen de consistencia y comprobación científica —como el caso de los imaginarios—, sin embargo hemos preferido prescindir de lo científico para enfocar los atributos funcionales que expliquen la restricción al cambio desde una visión comparativa.

Las relaciones de poder de los actores que pueden liderar un proceso de cambio no dicen mucho comparativamente con los otros países latinoamericanos antes de la reforma e incluso después de la misma. Algunas de estas pistas pueden ser incluso tautológicas al momento de buscar variables dependientes e independientes, ya que los comportamientos de estos actores son más o menos parecidos en distintos contextos. Por ejemplo: un poder político poco comprometido con la cuestión policial, una sociedad civil que clama por mayores espacios que por lo general son poco abiertos en toda América Latina y una policía enfocada o anquilosada en mantener viejas prácticas, entre otras cosas. A pesar de ello nos hemos concentrado en describir las relaciones de poder que se dan en Ecuador con respecto a la policía para encontrar ciertos elementos o atributos valiosos que expliquen el retraso, pese a que somos conscientes de esta limitante. En otras palabras, preguntarse por qué no hay reforma puede ser fácilmente contestado: porque los actores no cambian. ¿Y por qué los actores no cambian? Porque no hay reformas. Es difícil establecer en un análisis así explicaciones causa-efecto, pero si hacemos una suma de estos factores restrictivos analizados en este artículo encontraremos una buena aclaración y pistas para explicar el retraso histórico.

Parece que actualmente las condiciones están dadas en Ecuador para que se produzcan cambios importantes en la policía como parte integral de los cambios al sistema de seguridad pública que ya se inició en el año 2000 con el proceso de reforma judicial y la

creación del Ministerio Público. Sin embargo, el desafío pendiente del actual gobierno y de la Comisión Modernizadora es entender que no se puede hablar de una modernización de la policía sin establecer cambios profundos en la estructura policial. Es decir, para modernizar hay que reformar. □

Bibliografía

- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt, 1993, "Crisis, elección y cambio" en *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 45-71.
- Asamblea Nacional Constituyente, 1998, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO
- Carrión, Fernando M., 2004, "La inseguridad ciudadana en la comunidad andina", en *ICONOS*, No. 18, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador, 1998, *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, Registro Oficial 368- VII-98, Quito.
- Corporación Latinobarómetro, 2004, *Un informe - resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones*, www.latinobarometro.org , Santiago de Chile.
- Cheves, Raúl Marcelo, 2003, *El modelo policial hegemónico en América Latina*, Gobernanza y Seguridad Sostenible, www.iigov.org/ss/article.drt?edi=180823&art=180829
- Dammert, Lucía y John Bailey, 2005a, *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, "coordinadores", Siglo Veintiuno Editores, México.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2005b), "Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina" en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No. 1, pp. 133-152. www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf
- Diario *El Comercio*, 12 de julio de 2007, *Los problemas de fondo de la policía siguen pendientes*, Quito.
- Föhrig, Alberto y Julia Palomares, 2004, "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires", en Hugo Frühling y Azun Candina, "editores", *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago.
- Frühling, Hugo, 2004, "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?", en Hugo Frühling y Azun Candina, "editores", *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago.
- Frühling, Hugo, 2005, "La reforma de la policía y el proceso de democratización", en Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin, "editores", *Crimen y Violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Hanashiro, Olaya, 2006, "Policing democracy", capítulo de la tesis, *The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland*, Mimeo.
- Hanashiro, Olaya y Daniel Pontón, 2006, "Elementos para una reforma policial en Ecuador", en *Boletín Ciudad Segura*, No. 4, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-8.
- March, James G y Johan P. Olsen, 1993, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 1-43.
- Martínez, Ramiro, 2007, "¿Deben ser los policías iguales ante la ley? El fuero policial" en *Revista Enlace Policía – Sociedad*, No. 10, Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Quito, pp. 22-25.
- Neild, Rachel, 1999, *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana*, Derechos y Democracia, www.ichrdd.ca/espanol/commdoc/publications/neild/segur-CiudadE.html

- Neild, Rachel (2000), “Controles externos policiales”, en WOLA, *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador, www.wola.org/media/Security%20Policy/pub_security_themesdebates_4externalcontrols_sp.pdf
- Neild, Rachel(2002), *Sosteniendo la Reforma: Policía democrática en América Latina*, WOLA, www.insumisos.com/lecturas-insumisas/Policia%20democratica%20en%20Centroamerica.pdf
- North, Douglass. C, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea, México DF.
- Rico, José María y Laura Chinchilla, 2006, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal, Lima.
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra, 2006, “El presupuesto de la seguridad” en *Boletín Ciudad Segura*, No. 5, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-8.
- Simon, Farito, 2006, “Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: la ley del más débil”, en *Boletín Ciudad Segura*, No. 6, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-8.
- Sozzo, Máximo, 2007, *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina*, Universidad del Litoral, Mimeo.
- Torres, Andreina, 2006, “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias y contradicciones”, en *Boletín Ciudad Segura*, No. 11, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-9.
- Weird, Margaret y Theda Skocpol, 1993, “La estructura del Estado: una respuesta ‘Keynesiana’ a la Gran Depresión”, en *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 73-153.
- WOLA, 2000, *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador. www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2
- Zurbriggen, Cristina, 2006, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica al estudio de las políticas públicas”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26/ No. 1, pp. 67-83, www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf