

FLACSO - Biblioteca

**POLICÍA COMUNITARIA
Y CAMBIO INSTITUCIONAL
EN EL ECUADOR.**

Daniel Pontón C.

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR



2009

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

Daniel Pontón C.

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec
Quito-Ecuador

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala
Edición: Jenny Pontón

ISBN 13 FLACSO: 978-9978-67-206-8

ISBN 13 Abya-Yala: 978-9978-22-828-9

Impresión: Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, junio 2009

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Políticas Sociales, con
Mención en Gestión del Desarrollo de FLACSO-Sede Ecuador;

Autor: Daniel Pontón C.

Tutor: Jorge Núñez Vega

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer la realización de esta tesis a todas las personas que hicieron posible la consecución de la misma. En primer lugar, agradezco a mi familia, porque sin su apoyo hubiera sido imposible lograr este objetivo. De igual forma, como un reconocimiento muy especial, agradezco a Marlene Pontón (mi tía) quien ha incentivado y apoyado constantemente mi carrera profesional desde un inicio. También quiero dar gracias a mi director de tesis Jorge Núñez, con quien constituimos un gran equipo de trabajo aparte de una gran amistad. Por otro lado, agradezco a mi hermana Jenny por su invalorable ayuda, a mis ex compañeros de trabajo Manuel Dammert, Andreina Torres y Verónica Loor por su solidaridad y apoyo. Agradezco además a FLACSO por la formación y conocimientos fundamentales impartidos para mi desarrollo laboral y profesional, y al Municipio de Quito que contribuyó enormemente a través del financiamiento de proyectos de investigación de seguridad ciudadana, en los cuales participé por el espacio de cinco años. Por último, agradezco a Lucía Dammert y Fredy Rivera por las observaciones y comentarios efectuados a este trabajo; y a los Tenientes Coroneles Max Campos, Carlos Orbe y Gabriela Gómez de la Torre por las facilidades prestadas a la institución policial para acceder a la información necesaria y requerida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
Justificación.....	14
Metodología	16
Capítulo I	
ELEMENTOS CONCEPTUALES.....	25
Reforma, instituciones y procesos	26
Reforma policial y cambio institucional.	30
Policía comunitaria y cambio institucional	35
Capítulo II	
OBJETO DE ESTUDIO.....	47
Un breve recorrido histórico.....	47
La seguridad pública en la nueva era democrática (1979- 2008)...	49
Organización y funcionamiento de la seguridad pública en el Ecuador.....	53
El Programa de Policía Comunitaria en el Ecuador.....	61
Planes de modernización de la Policía Nacional del Ecuador	64
Capítulo III	
LA DESCENTRALIZACIÓN	75
La descentralización policial	75
El proceso de descentralización y la policía en el Ecuador.	77
Policía comunitaria, desconcentración e institución.....	81

Desconcentración de recursos	84
Desconcentración del mando	99
Capítulo IV	
RECURSO HUMANO	117
Instituciones, personal y educación.....	118
Estabilidad territorial del personal	121
La capacitación policial	132
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFÍA	149
ANEXOS.....	157

RESUMEN

El presente trabajo realiza una evaluación del funcionamiento del Programa de Policía Comunitaria dentro del Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador empezado en el año del 2004 y complementado en el año de 2008. De esta forma, por medio de la utilización de las teorías neoinstitucionales, se intenta encontrar cuáles son los mecanismos institucionales restrictivos (tanto formales como informales) que la Policía Nacional del Ecuador presenta para un desempeño eficaz del Programa de Policía Comunitaria. Para esto se hace un análisis de dos aspectos fundamentales para el cambio institucional de la Policía Nacional: la desconcentración y el manejo de personal. El objetivo final es demostrar que pese a la importancia que ha tomado la Policía Comunitaria de cara a esta pretendida renovación institucional que busca establecer mejoras en la relación policía - comunidad para un mejor control de la criminalidad y la inseguridad, la arquitectura institucional de la Policía Nacional actualmente es poco favorable y hasta cierto punto antagónica para el buen desempeño de un modelo de Policía Comunitaria. Esta tesis busca ser un aporte crítico y constructivo desde el punto de vista institucional a la Policía Nacional, en un momento donde la inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los aspectos más debatidos y controversiales en la opinión pública.

La realización de esta tesis fue hecha en el periodo de trabajo de la Asamblea Constituyente para la elaboración de la nueva Constitución Política del Ecuador 2008. A medida que evolucionó este trabajo se fueron aclarando ciertos panoramas inciertos en lo que tiene que ver

el rol y labor de la policía en la nueva Constitución; para lo cual se establecen notas aclaratorias a lo largo del documento. No obstante, las críticas y referencias legales que se toma en este trabajo son hechas en base a lo prescrito en la Constitución Política de 1998 y las consecuentes leyes específicas de la Policía Nacional del mismo año, como son la Ley Orgánica y Ley de Personal, entre otras. El desafío legislativo del nuevo Congreso (actual Asamblea) es enorme de cara a darle una nueva institucionalidad orgánica y de personal a la Policía Nacional que se adapte a las nuevas dinámicas actuales del manejo de la seguridad pública y ciudadana. Actualmente a enero de 2009 el modelo orgánico de la Policía Nacional continúa regido por las Ley Orgánica y de Personal (y sus respectivos reglamentos) de 1998.

INTRODUCCIÓN

En el mes de febrero del año 2007, a pocos días de haberse posesionado en el poder el Presidente Rafael Correa, como demostración de una nueva voluntad y responsabilidad política en el manejo de la seguridad pública y ciudadana del país, formó la Comisión Modernizadora de la Policía Nacional del Ecuador con el fin de establecer un marco de propuestas que sirvan como punto de referencia para una futura modernización de esta institución. Esta decisión tomó mayor fuerza en octubre de 2007 cuando por decisión del propio Presidente de la República se declaró el Estado de Emergencia de la institución policial y se resolvió asignar 320 millones de dólares (desembolsables en varias fases en los siguientes tres años)¹ para el equipamiento y modernización de la Policía Nacional.

La voluntad política de este nuevo gobierno parece ser, sin lugar a dudas, una decisión sin parangón en la nueva era democrática. En efecto, las propuestas, intentos y debates en el Ecuador respecto a la modernización² y/o reforma de la Policía Nacional han sido prácticamente inexistentes y poco entendidas en su verdadera y real importancia, pese a que en este país, en los últimos 27 años, existe un marcado ímpetu reformista y modernizador de la estructura del Estado por parte de los gobiernos de turno que ha copado en gran medida la agenda política y opinión pública como respuesta a las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas (Pontón, 2007).³

Con esta intención modernizadora del presidente Correa, el Ecuador intenta ponerse a tono en la tendencia Latinoamericana de lo

que O'Donnell (en Dammert, 2007: 108) llama la tercera ola de reformas, en la cual se puso sobre el tapete el debate la necesidad urgente de establecer cambios importantes en las policías de los diferentes países de la región. Así, según Frühling (2004), en un contexto marcado por el crecimiento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana, el advenimiento de los procesos de reforma institucional y descentralización del Estado y el proceso de democratización de las sociedades de los años 80 y 90 en América Latina, la reforma y/o modernización policial se convirtió en la principal respuesta de política pública de los gobiernos de turno de la región en la década de los noventa.

Varias fueron las acciones propuestas por esta Comisión. Dentro de este trabajo se incluyeron propuestas de acción inmediata para la modernización policial (prueba de ello fue la declaratoria del estado de emergencia), propuestas de reforma jurídicas o legales para la elaboración de la Constitución de 2008, una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional y una nueva Ley de Personal, y planes de cambio y modificación de patrones culturales del trabajo policial a través de la capacitación, la doctrina, y la selección de personal. Sin embargo, uno de los ejes fundamentales de esta Comisión, según Carlos Calahorrano,⁴ estuvo centrado en darle mayor énfasis al trabajo que viene realizando la Policía Comunitaria por ser un pilar fundamental en la mejora del servicio a la comunidad y la credibilidad e imagen de la institución. Esto quedó demostrado con intención de construir, dentro de las prioridades del Plan de Modernización, 800 unidades de Policía Comunitaria, dotadas de vehículos, motocicletas, sistemas de conectividad, entre otras cosas más (Diario El Comercio, 2007a).

El énfasis en la policía comunitaria viene dado en gran parte por la tendencia Latinoamericana de exhibir a las policías comunitarias o de proximidad como la carta de presentación de una pretendida renovación institucional. Esta mirada no ha sido ajena al caso ecuatoriano debido a que desde el año 2003, se ha estado ejecutando el Programa de Policía Comunitaria por parte de la Policía Nacional. 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.

Si tomamos en cuenta la importancia resaltada por parte de la Comisión a la Policía Comunitaria en el proceso de modernización de la Policía del Ecuador esto nos lleva a replantear las preguntas: ¿Se la podría considerar a la Policía Comunitaria una pieza importante o motor del cambio institucional de la Policía Nacional? ¿Qué elementos ofrece el concepto de Policía Comunitaria para el cambio institucional? ¿Cuál es su alcance e impacto en estos cinco años de funcionamiento en la relación policía/comunidad? ¿Cuáles son sus limitantes, conflictos y potencialidades para el cambio institucional?

El objetivo general de este trabajo es analizar la implementación del Programa de Policía Comunitaria en el Ecuador para conocer su potencial alcance e impacto dentro del proceso de modernización y/o cambio institucional de la Policía Nacional del Ecuador. Para este efecto, se realizará un estudio exploratorio y descriptivo sobre las características generales de la Policía Nacional del Ecuador, sus procesos de cambio institucional, y las restricciones al mismo en la nueva era democrática. También, evaluará la implementación del Programa de Policía Comunitaria en el Ecuador al interior de la institución policial analizando el proceso de descentralización, selección manejo y capacitación del personal.

A manera de hipótesis si bien el concepto propio de la policía comunitaria ha abierto la posibilidad de establecer una nueva mirada y filosofía de trabajo en la Policía Nacional que apuntan a una nueva forma de relación policía/comunidad, todavía la arquitectura institucional (formal e informal) de la Policía Nacional del Ecuador ejerce un contrapeso restrictivo para el verdadero cambio institucional. Los programas de policía comunitaria puestos en marcha por policías de características militares, centralistas, verticales y poco abiertas a controles civiles tienden a caer en contradicciones operativas y organizacionales que poco contribuyen a un cambio cualitativo en su accionar. La implementación de programas de Policía Comunitaria tiene que ir acompañada de cambios o reformas más profundas a la arquitectura institucional de la Policía que solo podrán sostenerse al largo plazo con una perspectiva de proceso institucional.

Justificación

La inseguridad ciudadana ligada al crecimiento de la violencia y la delincuencia es un campo complejo que necesita ser analizado y estudiado desde múltiples perspectivas y enfoques. El haber trabajado en temas vinculados a esta problemática alrededor de seis años, ha despertado un enorme interés personal por el campo policial, pues la diferente bibliografía en materia de seguridad ciudadana en América Latina pone un alto énfasis a los temas policiales por ser ésta la institución pilar, y como muchos dirían, “la punta del *iceberg*” en este complejo tema; sobre el cual se abre un enorme y apasionante debate respecto a la labor ejercida frente a nuevos escenarios.

Una de las motivaciones que también me condujo a estudiar las instituciones policiales, es el legado de mis estudios de pregrado que tuvieron un fuerte énfasis en el análisis de las instituciones políticas. En este sentido, al mirar las instituciones policiales, éstas presentan una natural tendencia restrictiva al cambio institucional y social, lo cual las hace un campo interesante para el análisis neoinstitucional. Por otro lado, la importancia que las instituciones policiales tienen en los procesos de democratización de las sociedades es también un factor fundamental para empezar este proyecto de trabajo. Según Hanashiro (2006), la policía junto con la función judicial son al mismo tiempo las instituciones más conservadoras y usualmente las últimas en cambiar en un periodo de transición a la democracia, lo cual las convierte en un campo interesante de análisis ya que nos 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.

Finalmente, otro factor que me motivó a estudiar la institución policial es que en el Ecuador, el desarrollo e interés de estudios sobre policía, modernización, reforma y proceso de cambio son prácticamente inexistentes salvo contados esfuerzos. Tampoco existen evaluaciones o análisis importantes sobre el impacto de los Programas de Policía Comunitaria por parte de la comunidad académica o científica; razón por la cual, este trabajo pretende ser un aporte o línea de base para estudios de más a profundidad sobre la institución policial en el Ecuador. Este déficit de estudios sobre policía en el Ecuador puede ser visto como sintomático de lo que pasa a nivel de la sociedad civil respecto a es-

te tema. En efecto, la carencia de una sociedad civil y académica empoderada en este asunto puede convertirse en una de las causas fundamentales para el abandono histórico del poder político a la institución policial, pues no existe apalancamientos o contrapesos sociales importantes que promuevan procesos de cambio.

No obstante, hablar sobre las instituciones policiales presenta enormes desafíos para todo investigador o investigadora social en los últimos tiempos. Los cuerpos policiales del mundo entero son verdaderas megaestructuras organizacionales si se comparan con otras instituciones del Estado debido al gran número de personal que manejan, funciones, competencias, responsabilidades, reglamentos, presupuestos, relaciones con la sociedad, etc. Esto hace muy difícil poder hablar de las policías como un cuerpo homogéneo, ya que sus lógicas y agendas institucionales, están llenas de tensiones, contradicciones y conflictos a una escala mayor que cualquier otra institución pública.

Otro desafío importante viene del lado de la tradición histórica. Las instituciones policiales debido a su intrínseco trabajo en la sociedad, sobre todo en aquellas con un legado militar y jerárquico, no han sido tradicionalmente abiertas a las evaluaciones por parte de investigadores/as sociales. Esto se complica aún más en el Ecuador, ya que el hecho de tener al frente una institución jerarquizada que por ley guarda autonomía administrativa y financiera, la convierte en poco susceptible a controles externos. En este sentido, no existen prácticamente estudios sobre la institución policial previos - salvo contadas excepciones - que permitan proveernos de una plataforma teórica para esta investigación.⁵

Por último, el desafío de estudiar las instituciones policiales para un investigador/a social proviene también de la importancia que han adquirido las policías actualmente en el contexto mundial. En América Latina, sobre todo en el Ecuador, se puede afirmar *a priori* que de las lógicas militares que sumergía y subordinaban las policías en el contexto de la guerra fría, hemos pasado a tener Estados policiales.⁶ Un ejemplo de ello radica en la importancia que han tomado las policías en un medio donde el aumento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana son uno de los principales problemas cotidianos de nuestros países. Lo dicho queda reflejado en el Ecuador ya que actualmente el personal policial supera en número al militar, cosa que fue inédita en

este país hasta hace 10 años atrás. Podemos decir a *grosso modo* que en el escenario actual gran parte de la legitimidad de los Estados se centra en el accionar de las policías y ya no solo, como se creía antes, en los consensos propios de las políticas sociales y la securitización de las amenazas a cargo de los militares. Esto parece haber sido entendido muy bien por los gobiernos de turno en América Latina ya sean estos de derecha o de izquierda.

Metodología

Si tomamos como válido lo dicho por March y Olsen (1993) y por Almond, Flanagan y Mundt (1993) al afirmar que las instituciones son de naturaleza restrictiva o contrapesos importantes al cambio, es lógico suponer que lo que le da esta característica, en razón de sus propias necesidades institucionales, son las prácticas y valores, o lo que dice Villalobos (2007), el “nivel discrecional o conducta no regulada” imperantes en una institución.⁷ En otras palabras, podríamos afirmar con mayor certeza que estas instituciones informales son las últimas en cambiar dentro las instituciones. Así por ejemplo, un Programa de Policía Comunitaria, o cualquier modificación o implementación de un plan de modernización no nos dice mucho en materia de cambio institucional si detrás de eso no hay un verdadero salto cualitativo que se exprese en una nueva cultura o actitud al interior de la institución y en su relación con la comunidad.

Ahora bien, para los investigadores/as que estamos pensando o analizando el cambio social e institucional desde el punto de vista de las transformaciones de prácticas y valores, se presenta frecuentemente el problema de la ambigüedad o imprecisión al momento de identificar si se ha producido o no un cambio (entiéndase como cambio cultural) concreto. En las instituciones, principalmente aquellas que se encuentran en proceso de renovación, se presenta una tensión permanente entre las prácticas, los valores y las lógicas del pasado y el presente; es decir, entre lo antiguo y lo moderno. Esto hace difícil tomar una posición coherente al momento de analizar el objeto de estudio. En otras palabras, plantearse de entrada el desafío de decir si una institución ha cambiado o no, parece ser un proyecto ambicioso y de naturaleza problemático debido a que siempre presentará criterios que no siempre son ciertos al momento de dictaminar algún juicio.

Considero que el límite al que un investigador/a puede llegar en este tipo de estudios es saber diagnosticar y distinguir qué elementos o prácticas cambian y cuáles no en una institución; así como los conflictos, contradicciones y tensiones del proceso de ese cambio. Sin embargo, lejos de querer superar el tema subjetividad, imposible desde todo punto de vista en las Ciencias Sociales, es necesario considerar que los procesos no son hechos objetivos por sí solos; sino valoraciones subjetivas que nosotros mismos le damos a nuestra relación dinámica con las estructuras sociales.

Este problema se hace evidente sobre todo para las personas que estamos investigando las instituciones policiales. Si partimos que éstas son de naturaleza conservadora y en el caso de la mayoría de países Latinoamericanos, instituciones cerradas, jerárquicas, altamente corporativas y reacias a los controles civiles: ¿se podría pensar en procesos cuando a nivel de transformaciones de valores y prácticas, estas instituciones son tan cerradas y reacias al cambio? ¿Qué nos promueve en este caso a pensar en procesos?

Justamente una respuesta a este tipo de pregunta podría venir desde una actitud altruista de un investigador o investigadora, que una vez que haya identificado alguna problemática de necesidad social y política, pretenda aportar un instrumento investigativo que sirva de insumo o herramienta para promover un verdadero proceso de cambio. En este caso, el juicio o justificación de esta persona sería el de afirmar que la policía no ha iniciado un proceso de cambio aún. Sin embargo, ratificar esto significa no tomar en cuenta un cierto cambio de actitud y de apertura institucional que le permite, al propio investigador/a, acceder a información útil y necesaria para realizar alguna conclusión; situación que constituye en sí misma en un salto cualitativo de la institución policial y un paso más adelante de la estructura frente al agente.

Todo esto genera que nuestra posición dentro de los tiempos del proceso y de la intensidad del mismo, esté determinada por una fuerte carga de subjetividad que a su vez está condicionada en última instancia por nuestra ubicación dentro de la sociedad. En todo caso pretendo dejar abierto este dilema ontológico irresoluble entre agencia y estructura y más bien centrarme en partir de un enfoque relacional.

Dejaré a manera de primer supuesto teórico, este espíritu relacional de la investigación que busca negar las certezas ontológicas au-

topropulsadas del cambio social como el individualismo (fenomenológico y metodológico) y el enfoque sistémico. El enfoque relacional, en cambio, se concentra más en concebir a los procesos de transformación como relaciones sociales donde la posición del investigador/a, está determinada por el vínculo con la estructura institucional en el que se desenvuelve y, los contextos o repertorios donde se hace posible este debate (Tilly, 1998).

Por otro lado, podemos partir de lo que significa la propia policía comunitaria para esta investigación. Esta nueva modalidad de policía aplicada en primera instancia en los modelos policiales anglosajones, ha sido mirada con mucha sospecha por las visiones críticas debido principalmente al exceso en el control y vigilancia informal de las poblaciones a través de lo que Sozzo (2006) denomina “la fetichización de la comunidad” y a los peligros que conlleva lo que denominamos un policiamiento comunitario o comunidades policías. Sin embargo, para efectos de investigación, asumimos como segundo supuesto que la aplicación progresiva de las policías comunitarias se explica en que constituye una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado y democratización social en América Latina (Frühling, 2004). Si tomamos en cuenta los procesos de cambio institucional de las policías en la región, vemos que todos estos han debatido y han puesto especial interés en la aplicación de un modelo de acercamiento a la población, los cuales en su mayoría se han denominado policías comunitarias. Se puede afirmar, que el espíritu de servicio del modelo de policía comunitaria es la expresión material más visible o medular sobre la cual giran las transformaciones estructurales de las policías actualmente, por lo tanto, es un buen indicador para medir el alcance de las mismas.

Como tercer supuesto partimos de una equiparación del concepto de seguridad ciudadana con los principios de los que Henández (1999) denomina “el Paradigma de la Política Pública”. Esto es: asumir una cierta pluralidad de actores en la toma de decisiones y distribución de los recursos públicos, establecer una racionalidad costo - beneficio en la asignación (los costos no pueden exceder a los beneficios, y administrar recursos escasos) y priorizar preferencias, y establecer parámetros de sustitución en las demandas ciudadanas. En este sentido, estos conceptos parecen calzar perfectamente con lo que la litera-

tura especializada en seguridad ciudadana sostiene al momento de establecer un elemento diferenciador de los modelos tradicionales de seguridad pública: la prevención del delito, la asociación y la comunidad (Dammert 2007). En primer lugar, la prevención como un elemento más eficaz y eficiente para el control de la criminalidad y la violencia en las sociedades; el rol de la cooperación, la participación y la asociación como un elemento indicativo de una pluralidad de actores en la toma de decisiones y distribución; y por último, el rol de la comunidad en lo que tiene que ver con la priorización de preferencias de las demandas ciudadanas.

Como cuarto supuesto podemos decir que si bien las instituciones pueden ser agentes más o menos autónomos del proceso histórico al actuar como factores restrictivos a un cambio social, esto no se quiere decir que las instituciones formales como leyes y reglamentos (conducta regulada) y las instituciones informales expresada en reglas no escritas o toma de decisiones (nivel discrecional) (Villalobos, 2007) actúen de manera homogénea y alineada. En megainstituciones tan complejas como la policía que posee una gran cantidad de funciones, leyes, reglamentos así como de facciones, posiciones e intereses corporativos al interior de la misma, es complejo hablar de una linealidad coherente cuando se habla de institucionalidad restrictiva. Las instituciones formales e informales no necesariamente deben estar alineadas las una a las otras. En este sentido, las prácticas y reglamentos o leyes formales, muchas veces pueden estar desconectadas o yuxtapuestas las unas a las otras.⁸ Sin embargo, para efectos de este trabajo, tomaremos como punto de partida que el marco institucional formal subordina de cierta manera al informal de la Policía Nacional del Ecuador; por lo tanto, guarda una cierta coherencia y linealidad al interior de la institución, lo cual se presentan como restrictivo a la puesta en marcha de un proceso de cambio (Pontón, 2007).

Esta investigación se caracterizará por ser un estudio de caso. El objeto de análisis será la institución policial específicamente en lo que tiene que ver con la aplicación del Programa de Policía Comunitaria. Como variable independiente en la hipótesis central de este trabajo concebimos que el marco institucional formal e informal de la policía actúa como elemento restrictivo frente al proceso de cambio imperante en el concepto propio de la policía comunitaria (variable dependien-

te). Para esto, como institución formal asumimos el rol del marco jurídico y normativo y reglamentario de la policía; en cambio, como institución informal las lógicas y prácticas regulares corporativas tradicionales que se expresan en toma de decisiones, modelo de organización, administración, gerenciamiento y gestión policial.

El primer capítulo estará destinado a presentar algunos argumentos conceptuales que nos expliquen las relaciones existentes entre cambio institucional, reforma policial y policía comunitaria. En este sentido, se presenta como un desafío a esta sección responder: ¿qué elementos conceptuales útiles nos puede aportar la teoría del cambio institucional para entender el impacto de las policías comunitarias al interior de las policías como las latinoamericanas y más específicamente la ecuatoriana? ¿Cómo aplicar las ideas de reformas policiales a la idea de proceso o cambio institucional? ¿Qué importancia tiene la policía comunitaria en este proceso? La primera parte de este capítulo estará destinada a ubicar los elementos conceptuales de la teoría del cambio institucional. La segunda parte en cambio, analizará el proceso de reforma policial en América Latina con el fin de identificar elementos comunes del proceso de cambio institucional. Por último, analizaremos el origen y naturaleza de las policías comunitarias como un elemento que concentra el espíritu de la reforma y el cambio institucional de las policías en América Latina.

En el segundo capítulo intentaré describir las características principales de una institución compleja como Policía Nacional del Ecuador. Si bien este trabajo está centrado en analizar el desarrollo de una instancia específica como la Policía Comunitaria en el Ecuador, es necesario mirar un panorama general del comportamiento histórico de la policía frente a la sociedad; lo cual se vuelve fundamental para evaluar el mencionado programa dentro de un proceso de cambio institucional. Para ello empezaremos haciendo un breve recorrido histórico sobre la institución policial en el Ecuador desde sus inicios hasta la entrada del último periodo democrático; luego analizaremos cómo se han visto los problemas de seguridad pública y ciudadana en la década de los 80 y 90; la tercera parte estará destinada a hacer una mirada descriptiva sobre la arquitectura organizacional y operativa de la Policía Nacional del Ecuador en la era democrática, el cuarto punto abordará la implementación del Programa de Policía Comunitaria; y por último, se

mirará los Planes de Modernización de la Policía Nacional con especial atención al que ha sido propuesto en el año 2008 por el Presidente Rafael Correa.

Ahora bien, si hablamos de analizar el Proyecto de Policía Comunitaria del Ecuador como proceso, es necesario mirar la capacidad o influencia que ha tenido este programa - si se lo concibe como una nueva filosofía institucional- en el establecimiento de cambios al interior de la institución policial. No obstante, como dice Casas (s/f), reformar o reestructurar un cuerpo policial no es ni ha sido nunca una tarea fácil. Su llegada o puesta en marcha a la escena práctica, sobre todo en policías altamente institucionalizadas y jerarquizadas como la nuestra, implica constantes tensiones, contradicciones y restricciones que deben ser enfrentadas con una férrea voluntad política y un tenaz liderazgo sostenido de funcionarios/as comprometidos con la causa. En este contexto, existe una gran cantidad de aspectos, temas y áreas de intervención que se deben abordar al momento de hacer un análisis general de un proceso de cambio institucional de la policía. Entre estos aspectos tenemos: reformas legales (constitución y leyes orgánicas), cambios en el manejo o administración del personal, bienestar policial, descentralización de servicios, asuntos internos, operaciones policiales, investigación criminal, inteligencia policial, selección y capacitación, justicia policial y controles externos, entre otros temas más.

Pese a esto, poner atención a cada una de estas temáticas nos llevaría una gran cantidad de tiempo y esfuerzo que extralimita los objetivos de este trabajo debido a la amplitud y complejidad del tema. Sin embargo, existen dos aspectos claves que deben ser abordados al momento de analizar el proceso de implantación de la Policía Comunitaria, por ser ahí donde se muestra claramente un quiebre fundamental del modelo de policía tradicional imperante en el Ecuador: la descentralización del servicio, y el manejo del recurso humano.⁹

De esta manera, si coincidimos con Frühling (2004) al decir que la policía comunitaria florece como una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado en América Latina, es necesario decir que gran parte de este lenguaje reformista del Estado se centró alrededor de la descentralización del Estado.¹⁰ En este sentido, el debate de la descentralización del servicio policial no puede ser la excepción, desde la década de los años 90 hasta la ac-

tualidad se ha venido debatiendo con fuerza la posibilidad de establecer reformas que apunten a una descentralización del servicio policial. Esto pese a que gran parte de las instituciones policiales latinoamericanas (de Estados unitarios) vienen de una larga tradición de centralización y jerarquización que le ha generado tener muchas veces una reacción adversa y restrictiva a todo tipo de cambio de esta naturaleza.

Frente a ello, las policías comunitarias se mostraron como respuesta al fuerte influjo descentralizador del Estado. Los principios que conducen la policía comunitaria a lo largo de la literatura especializada manifiestan una fuerte tendencia a la descentralización del servicio operativo a través de una mayor presencia policial en la comunidad (patrullaje a pie) (Wilson y Kelling, 2005); y la descentralización del mando o toma de decisiones para una mayor proactividad del agente policial en la comunidad (Barrientos, 2004).

El capítulo tres, por lo tanto, tendrá como objetivo principal analizar este dilema del proceso de descentralización del servicio policial a partir de la iniciación del Proyecto de Policía Comunitaria desde su creación en el año 2003. Para ello empezaremos analizando qué entender por descentralización policial; luego miraremos el marco institucional (formal e informal) donde se desenvuelve esta práctica de Policía Comunitaria en Ecuador; después examinaremos la descentralización operativa de la Policía Comunitaria en general; y por último, nos centraremos en explorar algunas cuestiones relacionadas a la desconcentración del mando.

Por otro lado, si tomamos en cuenta que el personal policial se constituye en el motor de la nueva relación policía/sociedad, el manejo del recurso humano se presenta como el elemento clave de intervención desde una perspectiva reformista. Sin embargo, esta necesidad de fijarnos en el recurso humano para una transformación cultural de la policía nos lleva al problema de tener un campo demasiado grande de análisis. Las diferentes áreas que conforman esta temática pasan desde asuntos como: bienestar social del personal policial y su familia (salud, seguridad social, vivienda); educación, capacitación y actualización de conocimientos; reclutamiento y selección de personal; controles disciplinarios y asuntos internos; manejo del sistema de ascensos y pases; remuneraciones; condecoraciones; entre otras.

Sin perder de vista la perspectiva de integralidad, necesaria desde todo punto de vista para una comprensión holística de la problemática del manejo del personal, en el capítulo cuatro abordaré dos temas fundamentales en el proceso de implementación de la policía comunitaria: la estabilidad del personal y la capacitación policial.¹¹ Con el objetivo de analizar estas dos características fundamentales de los modelos comunitarios de policía, la pregunta que guiará esta sección será: ¿Cómo se ha manejado institucionalmente el asunto de la estabilidad y educación de personal? En la primera sección de este capítulo analizaré lo concerniente al marco institucional formal e informal relacionado al manejo de la estabilidad del personal y capacitación policial; y, en la segunda y tercera sección examinaré el impacto de este marco institucional en lo concerniente al manejo del sistema de pases y capacitación policial respectivamente, los cuales han sido mirados con especial atención por la Policía Nacional desde la implementación del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003.

Notas

- 1 Esta entrega es de carácter extraordinaria a los recursos asignados a la institución policial en el Presupuesto General del Estado que en el año 2007 ascendieron a 517 millones de dólares. En marzo de 2008 el tiempo de entrega de los 300 millones de dólares se redujo a 2 años.
- 2 Si bien en el año 2004 se lanzó un Plan de Modernización de la Policía Nacional denominado Siglo XXI, este careció de apoyo económico, según ciertos entendidos, para que se ejecute en un 100%. La decisión del Presidente Correa puede entenderse más bien como la de complementariedad a este plan inicial que se concreta con la asignación de 320 millones de dólares.
- 3 Recién en el año 2004 la Policía Nacional, bajo iniciativa propia, lanzó el Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador siglo XXI, donde se incluía varios ejes programáticos de modernización de la organización y funcionamiento del trabajo policial. Sin embargo, según Carlos Calahorrano (Ex Comandante General de la Policía Nacional y actual miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional) este plan no se pudo aplicar a cabalidad debido a falta de recursos financieros y apoyo político. De todos modos los lineamientos de este plan son recogidos en gran medida por la nueva Comisión Modernizadora del año 2007.
- 4 Ex Comandante General de La Policía Nacional y actual miembro de la Comisión Modernizadora de la Policía Nacional. Entrevista realizada en agosto de 2007.

- 5 Las únicas evaluaciones que hay son autodiagnósticos y autoevaluaciones que la propia Policía Nacional del Ecuador ha realizado sobre los Programas de Policía Comunitaria; sin embargo, éstas no logran superar el sesgo institucional.
- 6 Prueba de eso fue el gran debate sobre la confusión de roles entre militares y policías. Actualmente los primeros tienden a inmiscuirse en labores que tradicionalmente eran de manejo de los segundos, como el control del narcotráfico, el control de costas y fronteras, la militarización de las ciudades ante olas delincuenciales, entre otras.
- 7 Esto no quiere decir que las instituciones formales (leyes, reglamentos) no sean importantes para este análisis. Esta es la parte, del estudio institucional, más objetivo que le permite a un investigador determinar cuando existió o no reforma o cambio institucional; sin embargo, es muy poco útil al momento de pensar en procesos sociales en virtud de las propias necesidades institucionales expresadas en prácticas y valores.
- 8 La misma adopción de la Policía Comunitaria por la Policía Nacional del Ecuador puede ser vista como una práctica informal que no entraría en linealidad con la institucionalidad convencional de la policía. Justamente este trabajo trata de demostrar eso partiendo de que la implementación de la Policía Comunitaria en el Ecuador obedece a agendas específicas de la policía que buscan, producto de una presión social, mejorar las debilitadas relaciones con la comunidad; sin embargo, tiene en su aplicación, enormes contradicciones y limitantes que son producto de la institucionalidad donde se desenvuelve.
- 9 Con esto no pretende decir que las otras áreas o temas de análisis de la Policía Nacional no tengan importancia relevante; sino que estos son los dos temas medulares o diferenciadores de los modelos de policía comunitaria frente a los modelos de policía centralizada y jerárquica.
- 10 Sobre esta base la teoría de cambio institucional ha dirigido su objeto de estudio.
- 11 Para cuestiones de organización y exposición de este documento, he agrupado estos dos elementos bajo el nombre de manejo de recurso humano. No obstante, en la literatura especializada sobre reforma policial son dos campos diferenciados de análisis.

ELEMENTOS CONCEPTUALES

La nueva teoría de las instituciones ha sido una corriente de pensamiento muy utilizada en el mundo anglosajón de los años 90, para entender los procesos sociales y su interacción con el campo institucional. Sin embargo, se ha realizado muy pocos esfuerzos para articular estas teorías con el entendimiento de las instituciones de seguridad pública. Por otro lado, la aplicación de las denominadas policías comunitarias o de proximidad es uno de los elementos o características comunes de casi todas las policías latinoamericanas en lo que se puede decir: una nueva mirada policial al problema de la seguridad pública y ciudadana en un contexto de democratización de las sociedades, reforma estructural de los Estados e incremento de la criminalidad e inseguridad ciudadana. En otras palabras, la policía comunitaria es para muchos de los cuerpos policiales latinoamericanos, la carta de presentación de una pretendida y generalizada reestructuración y renovación institucional.

Muchos de los programas de policía comunitaria se presentan ante la opinión pública – y con gran entusiasmo por parte de la institución policial- articulados a la incorporación urgente de nuevas destrezas y filosofía institucional, que apunta a una revolución cultural al interior de las policías. A pesar de esto, en la práctica, la mayoría de proyectos han tenido más bien alcances limitados en su implementación, debido en gran parte a un contrapeso institucional que se expre-

sa en estructuras jurídicas, organizacionales, prácticas administrativas o gerenciales, y una subcultura policial que terminan minando y restringiendo los objetivos buscados por la implementación de las policías comunitarias. De esta manera, estos programas no pueden ser vistos solamente como un elemento aislado o superpuesto al interior de una institución, que tiene como objetivo el cumplimiento de una finalidad o servicio específico; sino que debe ser visto como una estrategia dinámica al interior de las propias policías que está sometida a constantes fricciones y antagonismos institucionales y organizacionales. Su huella o alcance está determinado por el nivel de impacto de las grandes transformaciones estructurales al interior de las mismas policías, lo cual convierte este problema en un interesante objeto de estudio para el enfoque del cambio institucional.

Reforma, instituciones y procesos

La palabra reforma ha estado presente permanentemente en el leguaje y práctica política de los gobernantes y el imaginario público. Un ejemplo de ello es el Ecuador, las recurrentes crisis políticas, económicas y sociales generaron que las reformas sean vistas como alternativa de solución coherente y válida a los problemas desde su regreso a la democracia en 1979, por lo que múltiples han sido las experiencias reformistas hasta la actualidad. La máxima expresión de esta tendencia quedó reflejada en la elaboración de la Constitución de 1998 y el triunfo abrumador de la consulta popular de abril del 2007 donde se aprobó la realización de una nueva Asamblea Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución.¹

Las reformas institucionales parten de la creencia que modificaciones al sistema jurídico, orgánico y administrativo sentarán las bases formales para un nuevo o reformado tipo de Estado. En palabras de March y Olsen (1993), las instituciones determinarán, ordenarán o alterarán las motivaciones individuales de los actores. Por tanto, según Sánchez (2006), “el entramado institucional es el espacio por excelencia de la reforma, ya que es la parte del sistema social, político y económico donde más fácil se puede intervenir gracias a que las características de su funcionamiento, dependen sobre todo de reglas formales o arquitectura institucional contempladas en la constitución y las leyes” (Sánchez 2006: 10).

A nivel teórico esta visión parte de la noción básica del institucionalismo clásico que mira a las instituciones - especialmente el Estado- como factores independientes en términos de necesidades, importantes para el ordenamiento y la comprensión de la vida colectiva (March y Olsen 1993: 4,5).

En el desarrollo contemporáneo de las ciencias sociales y políticas, las instituciones han perdido su posición central en los análisis sociales. Los esfuerzos teóricos actualmente se han dirigido a la comprensión de los contextos y los actores² que se constituyen en la base sobre la cual comprender los procesos sociales (Almond, Flanagan, Mundt, 1993).

En este sentido, si bien las instituciones pueden ser parte de la solución de los problemas debido a que son el marco o escenario en que se dan las relaciones de los actores y, en consecuencia ofrecen a los gobernantes herramientas para enfrentar las dificultades (Sánchez, 2006: 10), el uso y abuso (como en el caso de la reformas políticas en el Ecuador) puede ser presa de un optimismo ingenuo, si se espera que las instituciones por sí solas solucionen y nos ayuden a entender los problemas sociales. De esta forma, para la comprensión plena de una realidad, hay que tomar en cuenta otras variables o factores como la cultura, la historia, la estructura socioeconómica y problemas específicos de cada territorio.

Es necesario de esta forma, mirar más allá de las instituciones y de las estructuras organizacionales y fijarse en los comportamientos de actores/as y los contextos para tener una comprensión más plena de los problemas. Sin embargo, la pregunta de pertinente al que se enfrenta este enunciado sería: ¿cómo entender el cambio institucional desde esta perspectiva? Guardando una recíproca coherencia con lo anteriormente planteado nos tocaría asumir que las instituciones cambian al ritmo del contexto y los agentes que la propician; es decir, la idea de que las instituciones son espejos sociales, útiles y eficientes históricamente.

Esto ha hecho problemático el sostenimiento empírico de los postulados de las teorías basadas en el análisis de los contextos y los agentes; razón por la cual, a partir de la década de los 90 en el mundo académico anglosajón se empieza a desarrollar una corriente teórica que ha causado expectativa en los análisis sociales comparativos espa-

ciales (comparación entre países, estados y gobiernos) y temporales (estudios de procesos históricos de grande y mediana escala). Esta tendencia se ha venido trabajando con gran interés en los estudios políticos influidos por autores como March y Olsen (1993), Almond, Flanagan y Mundt (1993), Weird y Skocpol (1993) entre otros; y en el campo económico especialmente por el aporte del Premio Nobel de Economía Douglas North (1993).

Este resurgir de las instituciones -denominado neoinstitucionalismo - asume que éstas 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). Los pilares fundamentales de estas teorías parten del supuesto de rescatar el rol de las instituciones en los análisis sociales,³ el papel más o menos autónomo que poseen las instituciones en los entendimientos de los procesos sociales y el involucramiento de entidades informales (cultura, costumbres, prácticas) al análisis institucional (North, 1993).

El principio general principal de esta teoría sostiene 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 o agentes (Zurbruggen, 2006: 67). En este sentido, si bien es complicado entender los procesos de cambio institucional dado la naturaleza restrictiva y conservadora de las instituciones; esta naturaleza denominada por algunos como “esquizoide,”⁴ es un buen elemento metodológico que nos permite entender los detalles y especificidades de los conflictos y tensiones institucionales que le dan una característica identitaria a los procesos de cambio de diferentes territorios o periodos históricos.

Por otro lado, se puede afirmar que el elemento o argumento central *a grosso modo* de la teoría neoinstitucional es la restricción al cambio por parte de las instituciones; no obstante, esto no quiere decir que esta teoría se haya desarrollado de manera homogénea. Cada uno de los aporte de las teorías neoinstitucionalistas parten de diferentes presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor o actora; y por tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado. Así, se puede decir que existen por un lado, institucionalismos centrados o proclives a explicaciones de índole histórico sociológico

donde el peso de la estructura institucional y la cultura o subcultura juega un papel fundamental en el desarrollo o elección de los sujetos; y por otro lado, institucionalismos racionalistas más inclinados al estudio de actor/a, agente y de la elección racional o elección limitada en la cual los sujetos toman un rol protagónico en el diseño institucional de una determinada sociedad.⁵ En el primer caso es más difícil pensar en el cambio social que en el segundo, debido a que en este último, se privilegia la decisión y la gestión de actores/as en el proceso de cambio (Zurbriggen, 2006). En este trabajo, nos fijaremos en el institucionalismo centrado en la decisión de cambio de agentes, donde el marco institucional se muestra como un elemento restrictivo al mismo. Por otro lado, nos fijaremos en un neoinstitucionalismo histórico sociológico, para demostrar cómo el peso de la estructura institucional de la policía incide en el proceso de cambio iniciado o pretendido con la implementación de la policía comunitaria.⁶

La teoría neoinstitucional nos permite incorporar nuevos elementos de análisis para la comprensión de un proceso social debido a que se hace posible tener una mirada amplia de las instituciones más allá de las clásicas formas institucionales (estudios de constituciones, leyes, organizaciones). Con esto no queremos decir que el análisis de las formas no sea importante, pues estas últimas son referentes estructurales que condicionan prácticas sociales; sin embargo, no son auto-suficientes al momento de entender las propias necesidades institucionales que promueven el cambio o se resisten al mismo. Por ejemplo, las lógicas de los agentes o coaliciones con capacidad de decisión y veto, las prácticas o la toma de decisiones administrativas al interior de una institución y las motivaciones o respuestas culturales o subculturales a contextos específicos.

Para efectos de este trabajo, si bien tomaremos en cuenta a la institucionalidad formal expresada en constituciones, leyes y reglamentos (conducta regulada); daremos también un peso importante a la institucionalidad informal expresada en reglas no escritas o convenciones sociales que se aplican en las funciones operativas y la toma de decisiones de la policía (nivel discrecional o conducta no regulada) (Villalobos, 2007). Esto para entender el peso restrictivo de las instituciones informales al cambio institucional.

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, Villalobos (2007) en México, entre otros. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la policía junto con la función judicial son al mismo tiempo las instituciones más conservadoras y usualmente las últimas en cambiar en un periodo de transición a la democracia (Hanashiro, 2006). Esto convierte al tema policial 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 nos permite obtener un buen indicador para saber el alcance y la magnitud de los procesos de democratización y del cambio institucional de los Estados y sociedades. (Hanashiro, 2006).

Las instituciones policiales de América Latina se han caracterizado por tener un fuerte arraigo o fundamento organizacional proveniente de las instituciones policiales de la Europa continental. La mayoría de los países, salvo los federativos y Venezuela, Costa Rica y Chile,⁷ tienen un solo cuerpo policial unitario y centralizado. Su dependencia con el gobierno central es, en la mayoría de los casos, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Gobierno o Gobernación (Ecuador y países Centroamericanos) y el Ministerio de Defensa (Chile y Colombia). Los países federales por su parte, dividen sus policías en federales, estatales o provinciales y municipales en algunos casos (ver cuadro 1).⁸

Cuadro . Características de las policías latinoamericanas

Pais	Tipo de Estado	Número de cuerpos policiales	Tipos de policías	Dependencia institucional
Argentina	Federal	1 Policía Federal, 1 Gendarmería Nacional y 1 Prefectura Naval, 1 Seguridad Aeroportuaria, 23 Cuerpos de Policía Provinciales.	Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policías Provinciales	La Policía Federal y la Seguridad Aeroportuaria dependen del Ministerio del Interior, las Policías Provinciales dependen del interior o de seguridad pública de cada provincia. La Gendarmería y la Prefectura Naval son cuerpos federales autónomos.
Bolivia	Unitario	1	Policía Nacional de Bolivia	Ministerio del Interior, Migración y Justicia
Brasil	Federal	Además de las Fuerzas Policiales Federales existen, 54 cuerpos de policías más a nivel estatal	Policía Federal, Policía Rodoviaria y Ferroviaria federal, Policía Militar, Policías Civil, guardias municipales	La Policía Federal, la Policía Rodoviaria, depende del Ministerio de Justicia Federal. Los cuerpos policiales estatales son subordinados a los gobernadores de los Estados o del Distrito Federal
Chile	Unitaria	Dos cuerpos de Policía	Carabineros, Policía de Investigaciones	Dependen del Ministerio de Defensa. Existe coordinación administrativa con el Ministerio del Interior
Colombia	Unitario	1	Policía Nacional de Colombia	Depende del despacho del Ministro de Defensa. En el área de investigación judicial el Fiscal General de la Nación supervisa su trabajo
Ecuador	Unitario	1	Policía Nacional del Ecuador	Dependen del Ministerio de Gobierno y Policía. En el área de investigación criminal si bien la Policía Judicial está integrada por personal especializado de la Policía Nacional es un órgano auxiliar de la Función de Justicia. Es decir, depende funcionalmente del Ministerio Público.
El Salvador	Unitario	1	Policía Nacional Civil	Ministerio de Gobernación
Honduras	Unitario	1	Policía Nacional de Honduras	
México	Federal	más de 1600	Policías federal, estatal y municipal	En el año 1995 el gobierno Federal creó la Secretaría de Seguridad Pública con el propósito de coordinar una estrategia integral de seguridad pública. De esta institución depende la Policía Federal Preventiva.
Nicaragua	Unitario	1	Policía Nacional de Nicaragua	Ministerio del Interior
Paraguay	Unitario	1	Policía Nacional del Paraguay	Ministerio del Interior
Perú	Unitario	1	Policía Nacional del Perú	Ministerio del Interior
Uruguay	Unitario	1	Policía Nacional del Uruguay	Ministerio del Interior
Venezuela	Federal	123 (24 estatales y 99 municipales). Adicionalmente, cumplen funciones de policía preventiva: la Guardia Nacional, el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas y el Cuerpo de Vigilantes de Tránsito Terrestre.	Policía estatales, policías municipales, policías de investigaciones, policías de tránsito, Guardia Nacional	La Guardia Nacional depende de las Fuerzas Armadas. Las policías estatales y municipales dependen de sus respectivas jurisdicciones

Cuadro tomado de la revista URVIO No. 2. (2007), FLACSO Sede Ecuador.
Elaborado por: Daniel Pontón y Gustavo Durán

La Doctrina de la Seguridad Nacional también formó parte importante en la historia de las instituciones policiales latinoamericanas; la cual le fue dando forma a lo que Chéves (2003) denomina “el Modelo Policial Hegemónico en América Latina”. En este sentido, a finales de los 80 y principios de los 90 la gran mayoría de policías latinoamericanas se caracterizaba por tener un fuerte desprestigio institucional (salvo algunas excepciones) debido principalmente a un sentimiento generalizado de descontrol y desprotección del accionar delincinencial, un crónico distanciamiento con la comunidad y constantes denuncias de violaciones de derechos humanos y de corrupción (Chéves, 2003).

Esto hizo pensar en la necesidad de establecer transformaciones institucionales a los aparatos policiales de los respectivos países de la región en las décadas de los 90 y los 2000 como una respuesta a la crisis de la seguridad pública y ciudadana. Así, se buscaba obtener una mejora en la eficacia operativa de la policía, en la prevención y represión del crimen, en las relaciones con la comunidad, en el diseño de estrategias modernas de administración de recursos que garanticen la eficiencia institucional (Frühling, 2005) y en el fortalecimiento del valor del espíritu democrático en el accionar cotidiano.

Como resultado de este problema, en América Latina se iniciaron algunos proyectos o intentos de reforma policial en los años 90 a pesar de que en mucho de los casos han tenido en su aplicación elementos contradictorios que los distancia considerablemente del espíritu o fin de la misma (esto no se pretende evaluar en este trabajo). No obstante, estas experiencias son una buena muestra de la nueva mirada y voluntad política de los actores y actrices en los distintos países por establecer cambios al sistema de seguridad pública dentro del proceso de democratización de los Estados.⁹

Según Dammert y Bailey (2005), 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; reformas parciales con el objetivo de establecer medidas contra la corrupción y 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, entre otros.

Por otro lado, si bien para las corrientes teóricas reformistas la arquitectura institucional jurídica es el espacio por excelencia de estas

reformas, algunas de las diferentes experiencias en América Latina no se limitan al campo netamente jurídico o legal. Algunas de ellas más bien se han enmarcado en la aplicación de ciertos planes, proyectos o pequeñas modificaciones administrativas que apuntan a: cambios culturales (cambios doctrinarios, capacitación, selección y manejo de personal); y, transformaciones operativas, estratégicas y procedimentales (investigación criminal, policía preventiva, policía comunitaria), entre otras. Sin embargo, éstas no necesariamente involucran grandes cambios en la estructura jurídica y orgánica formal de la institución.

Esto ha producido, de cierta manera, una confusión al momento de determinar el objeto y grado o magnitud de las reformas, así como también establecer análisis comparativos. Por un lado, mientras en unos países se habla de implantación de nuevos cuerpos policiales con nueva doctrina y relación de dependencia institucional como en el caso de El Salvador, Honduras y Haití, en otros casos se habla de reformas parciales a la estructura jurídica y orgánica de la policía (este sería el propio ejemplo de reforma) como en el caso de Colombia, Buenos Aires y Perú, lo cual no alterna mayormente su entramado orgánico, ni doctrinario. Por otro lado, se habla de implementación de planes de modernización como en el caso de Chile, y policía comunitaria como en el caso de Guatemala y Brasil, lo que no implica ningún cambio sustancial a la estructura legal y doctrinaria.¹⁰

De esta forma, la pregunta crucial que nos tocaría responder es: ¿qué entender por reforma policial cuando el objeto de análisis es tan difuso, amplio, ambiguo y difícil de determinar? ¿Qué nos llevaría a decir que en un lugar ha existido o no reforma policial cuando, por ejemplo, algunos países latinoamericanos (incluido el Ecuador) han incorporado dentro de sus instituciones policiales programas de policía comunitaria sin haber realizado cambios importantes a la estructura jurídica y orgánica de la institución?

Contestar a esa pregunta nos conduce directamente a plantearnos la idea que los cambios institucionales van más allá de las modificaciones a los arreglos formales (normas, leyes) e implican también cambios o modificaciones en los comportamientos, prácticas, valores sociales, modelos de gestión y toma de decisiones, entre otras cosas (cambios culturales) que marcan diferencias sustanciales. Las instituciones no son más que relaciones sociales que dan forma y al mismo

tiempo son parte de la dinámica del cambio o proceso social; sin embargo, su ritmo y característica de cambio no tiene un orden lógico y homogéneo. En otras palabras, los cambios institucionales de las policías no solo deben dar fe de las modificaciones en las estructuras formales o jurídicas sino también en las prácticas y valores culturales imperantes del personal hacia adentro de la institución y de la sociedad en general.

Tomando como referencia lo dicho, es más preciso evaluar las reformas policiales en América Latina -herederas de la doctrina de la Seguridad Nacional- en lo que respecta a modificaciones sustanciales de la relación policía/comunidad en un contexto de democratización y transformación de los Estados Nacionales, lo mismo que implica un salto más cualitativo que cuantitativo.¹¹ En otras palabras, es mejor asumir el cambio como proceso social que como simplemente reforma formal, lo cual significa concebir el cambio institucional como una transformación en las relaciones sociedad/institución. Las modificaciones o los arreglos formales (leyes y constituciones) son parte integral y no el fin mismo del proceso de cambio institucional de la policía.

Este marco exploratorio sobre el cambio institucional de las policías es útil al momento de analizar el caso ecuatoriano. Desde el regreso a la democracia en 1979, la Policía Nacional del Ecuador no ha tenido cambios sustanciales a nivel de su estructura jurídica y orgánica.¹² El Ecuador presenta un retraso histórico en comparación con otras experiencias en la región en materia de reformas formales a la estructura policial. A pesar de esto, la estrategia de renovación y cambio institucional de la Policía Nacional parece haber venido de la mano con la implementación del Programa de Policía Comunitaria desde el año 2003, el cual es visto como una estrategia para mejorar la imagen ante la comunidad, y apunta, sin lugar a dudas, a un nuevo tipo de relación policía/comunidad. De esta forma, se hace imperioso evaluar el impacto de este programa, para conocer las características y la magnitud de proceso de este pretendido cambio institucional.

Antes de entrar en detalle sobre esta evaluación debemos preguntarnos ¿Qué es la policía comunitaria? ¿En qué contexto nació? ¿Qué objetivos apunta? ¿Qué tipo de debates se discuten alrededor de esta temática? ¿Cómo ha sido su proceso de implementación en América Latina? ¿Qué elementos deben ser analizados al momento de realizar una evaluación?

Policía comunitaria y cambio institucional

Es complicado atribuir un concepto único de “policía comunitaria”, la gran cantidad de experiencias alrededor del mundo nos demuestran que existen diferencias fundamentales en la connotación y especificidad de las modalidades de servicios,¹³ sus orientaciones u objetivos,¹⁴ los recursos o metodologías de evaluación,¹⁵ las miradas o enfoques a la temática,¹⁶ y las estrategias adoptadas.¹⁷

A pesar de esta complejidad en la definición, 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.

Esta definición general es válida en este trabajo, pues definir a la policía comunitaria como una filosofía y cultura institucional nos conduce a pensar en profundos cambios al interior de institución policial en su conjunto. En este sentido, se debe partir diciendo que lejos de hacer caso omiso a otro tipo de miradas, enfoques, evaluaciones y estrategias de la policía comunitaria, debemos entender a esta modalidad de “servicio policial” como una cultura institucional que marca una diferencia del tradicional servicio centralizado y jerarquizado; y por lo tanto, un potencial generador de cambios y transformaciones institucionales (estructurales y culturales) sustanciales al interior de la institución. Esto la convierte en un elemento clave para el análisis del proceso de cambio de las policías dentro de un marco o contexto de reforma del Estado, y democratización de las sociedades.

Pese a ello, es inútil remitirnos a este contexto de reforma del Estado sin mirar el proceso histórico político, el cual ha sido definido por autores como Loïc Wacziarg (2002) “como la muerte del welfarismo social o la retirada del Estado de providencia”; y por otro lado, en el caso de autores como Mariana Valverde y Ron Levi (2006), como el asenso del uso del discurso de “comunidad” como una respuesta neoliberal al desgastado y estigmatizado discurso de lo social aplicado durante la época del welfarismo.¹⁸ De esta forma, la principal discusión en torno al nuevo rol del Estado estuvo centrada en un modelo de descentralización y privatización de los servicios públicos, los mismos que se visualizaban como una alternativa más eficaz y eficiente de provisión

de servicios a la ciudadanía;¹⁹ y como la incorporación del discurso de la responsabilidad y compromiso social etiquetado bajo el lema de “participación comunitaria.”

Esta tendencia pasó a ser también parte importante de la motivación y orientación del nuevo rol policial denominado “policía comunitaria” o “*community policing*”; el cual se extendió rápidamente entre Estados Unidos, Canadá y Europa entre los años 70 y 80²⁰, y luego por todo el mundo hasta llegar a Latinoamérica en la década de los años 90. Según Neild (1999), “el tema de la policía comunitaria se ha desarrollado en un nuevo marco de la reforma policial alrededor del mundo y se explica porque constituye una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado en América Latina.” En otras palabras, según esta misma autora, “un factor importante en la adopción de lo que conocemos como policía comunitaria, fue la redefinición y reducción del rol del Estado iniciado en los años 80.”²¹

En este punto, la pregunta a responder sería ¿qué tipos de cambios o elementos diferenciadores son los que marcan estos modelos institucionales de policía comunitaria al interior de las instituciones policiales dentro de un contexto de reforma del Estado? Contestar a esta pregunta nos dirige a remontarnos a los orígenes de los modernos organismos policiales en el contexto europeo y más específicamente en la ciudad de Londres a comienzos del siglo XIX.

En esta línea podemos decir que el objetivo fundamental de estos primeros cuerpos policiales no era más que el control del orden público a través de un servicio urbano con una fuerte presencia en la comunidad (patrullaje a pie), altamente descentralizado y dependiente de sus respectivos municipios locales o provinciales.²² Estas policías de carácter eminentemente civil cumplían un rol esencialmente preventivo y cooperativo con la comunidad²³ en la evitación de riñas callejeras, conflictos sociales, manejo de los temas urbanos como el control del ornato, el higienismo social y las incivildades²⁴ o la moralidad, entre otros.²⁵

La idea actual de la policía comunitaria parece conducirnos a desempolvar viejas formas de modelos de gobiernos policiales comunitarios con un fuerte apego en la gestión local o municipal, con una especie de evocación nostálgica de que lo viejo supera en calidad a lo nuevo. En este sentido, este modelo de policía altamente civilista y descen-

tralizado, con fuertes dosis de discrecionalidad²⁶ del agente policial en la resolución de conflictos sociales, se presenta como el contrapeso antagonístico a todo tipo de centralización, burocratización, profesionalización, jerarquización y militarización de los cuerpos policiales, reclamando y justificando así sus ventajas comparativas en razón de su eficiencia institucional e histórica.

Ahora bien, si entendemos a las instituciones y organizaciones como producto del contexto social y político de un determinado territorio o población, éstas parecen cambiar de acuerdo a sus necesidades históricas. De esta forma, tanto el crecimiento de las grandes urbes y los problemas sociales como la corrupción, la brutalidad, la politización y la falta de profesionalismo policial, hizo pensar a los movimientos progresistas del mundo anglosajón entre 1930 y 1950 (con tradiciones de policías altamente descentralizadas y civilistas), en la necesidad de crear reformas concernientes a establecer una definición clara del mandato policial como una fuerza única del orden. Esto significó la implantación de un complejo sistema burocrático, vertical, centralizado y reglamentarista, con el objetivo de lograr un férreo control administrativo institucional²⁷ que permita superar las deficiencias del modelo anterior.

Buscar elementos diferenciadores de los modelos en razón de su eficiencia histórica nos lleva necesariamente a meternos en un terreno pantanoso y ambiguo en la medida que busquemos contestar cuál o qué tipo de policía es mejor. Como dijimos anteriormente, la puesta en marcha de la policía comunitaria se justifica en los momentos actuales por coincidir con los lineamientos de la descentralización del Estado en América Latina. Sin embargo, este debate intrascendente sobre el mejor modelo (normativo desde todo punto de vista) ha servido de justificativo de visiones opuestas o reacias al proceso de reestructuración y de reforma policial en América Latina, bajo las premisas de que las instituciones policiales centralizadas militarizadas y verticalmente organizadas no han sido antagonísticas al desarrollo de las democracias más consolidadas en países como Francia, España, Bélgica e Italia.²⁸

Esta discusión quizá es también una de las justificaciones principales de ciertos sectores conservadores al interior y exterior de la misma policía, que generaron que en policías con una fuerte tradición institucional²⁹ de América Latina como Colombia, Perú, Chile y Ecuador,

no se haya puesto en cuestión la desmilitarización y desconcentración del mando operativo en sus procesos de reforma y modernización policial. Estas instituciones siguen siendo hasta nuestros días cuerpos altamente jerarquizados, burocratizados, centralizados, especializados, con un alto poder discrecional del mando superior en el control de la organización; y con un reconocimiento claro de las jerarquías, roles y funciones por parte del personal (Frühling, 2007: 182).

Por otro lado, contrariamente al debate de los modelos policiales, en varios países Latinoamericanos se han venido implementado programas de policía comunitaria con policías altamente institucionalizadas y centralizadas (con herencia del modelo francés o europeo continental) con el claro objeto de dar un mejor servicio a la comunidad y mejorar su credibilidad institucional.³⁰ Por ejemplo, en países como Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil y Guatemala, entre otros, se reconoce a los programas de policía comunitaria implementados como una nueva filosofía institucional y por ende una nueva cultura y vocación de servicios.³¹

Esto nos conduce a pesar sobre que realmente buscan las cúpulas policiales y políticas es hacer una mixtura y aprovecharse de las virtudes o ventajas de cada sistema.³² En efecto, es muy común en eventos o reuniones policiales escuchar argumentos muy a favor, por parte de los altos directivos o cúpulas policiales, del sistema jerárquico militar como una forma de conservar la unidad y la disciplina de la institución policial en el territorio; y por otro lado, el reconocimiento por parte de estos mismos personajes, de las falencias del sistema militar y la necesidad de establecer canales de acercamiento a la sociedad a través de programas de policía comunitarias.

Esta posición ambivalente, y por qué no decir esquizoide, ha generado en la mayoría de casos que esta modalidad de servicio haya pasado a ser una más de los cuerpos o departamentos especializados de las policías sometidos a un relegamiento institucional que se expresa en la falta de recursos para su funcionamiento, falta de interés y motivación de los agentes policiales por este servicio (pérdida de identidad), falta de capacitación, escaso contacto con la comunidad, falta de coordinación con otras áreas estratégicas de la policía, limitada capacidad de decisión e influencia al interior de las policías,³³ entre otros problemas más.³⁴

No obstante, esta falencia y limitante en la implementación de estos programas muchas veces es poco reconocido y evaluado por las policías. La nueva estructura y filosofía necesaria para la implementación de las policías comunitarias al interior de sus mismos cuerpos policiales es reemplazada por una cultura proclive a la exigencia inmediata de resultados; la misma que busca evaluar la eficiencia del modelo policial en la reducción de las tasas de delitos, credibilidad pública y gestión policial, por encima de la evaluación de procesos y cambio institucional.

De esta forma, se abre la necesidad de analizar la implementación de la policía comunitaria como cambio institucional, si partimos del poco interés de la teoría neoinstitucional por la eficiencia histórica, el utilitarismo (elección racional) de la toma de decisiones de actores/as y el equilibrio independiente del proceso histórico. Así, es necesario entender el proceso de cambio institucional en la perspectiva de la adaptación deficiente y no unívoca en el desarrollo histórico (March, et al, 1993:4), la racionalidad limitada de la toma de decisiones de actores/as con poder de veto (North, 1993), y las fracturas y discontinuidades de los tiempos entre contextos e instituciones en los procesos de cambio institucional. La variedad marcada de los diferentes modelos policiales de los países y regiones, si bien pueden evidenciar cambios en los dispositivos policiales influidos por circunstancias globales, se explican más por las especificidades y circunstancias locales (Mawby, 2003).³⁵ Los conflictos locales, la historia organizacional, los actores y actoras y las relaciones de poder, van dando forma al proceso de cambio de las instituciones al interior de los países y regiones.

Es ineludible superar la contradicción entre lo que significa el modelo policial deseado y el modelo policial que tenemos. Sin embargo, se puede decir que en el Ecuador, a pesar de que la estructura militar es incompatible y dificulta por inercia propia el funcionamiento de la Policía Comunitaria, al mismo tiempo esta tensión y conflicto estructural va moldeando las características identitarias del modelo policial ecuatoriano. De todas formas, al asumir a las instituciones como producto del cambio social, los procesos de cambio institucional están matizados permanentemente por las tensiones entre el deber ser y lo que tenemos, lo cual debe guiar el proceso de la institución que queremos.

Sin pretender caer en los esencialismos de los modelos puros de policía a continuación, en el cuadro 2, presentamos una clasificación que nos será de mucha utilidad para conocer las diferencias o características principales donde se desenvuelven las tensiones y contradicciones del sistema policial centralista y el comunitario.

Cuadro 2

Tipos puros de modelos policiales		
Concepto	Modelos centralistas	Modelos comunitarios
Origen	Europeo continental	Europeo anglosajón
Modelo de Estado	Unitario	Federal
Dependencia	Gobierno central	Gobierno local
Doctrina	Militar	Civil
Organización	Jerárquica/vertical	Proactiva (autogestión)/horizontal
Formación/Capacitación	Especialización	Integralidad
Vigilancia	Aleatoria	Intensiva o pie
Manejo de la criminalidad	Reactiva- preferentemente	Preventiva-preferentemente
Planificación o toma de decisiones	Central	Descentralizada
Tipo de llegada	Concentrada	Desconcentrada
Última unidad operativa	Cuarteles	Residencia comunitaria
Discrecionalidad y función policial	Limitada	Ampliada
Relación policía / comunidad	Desarraigo	Pertenencia a la comunidad

Cuadro: Elaboración propia

Notas

- 1 Con esta afirmación no se quiere confundir la diferenciación entre reforma constitucional y asamblea constituyente que obedecen a procedimientos jurídicos y orgánicos muy distintos. De todos modos, podemos partir del principio de que una asamblea constituyente (con poderes absolutos y sin contrapeso o límite alguno) es un proceso de reforma a más amplia escala que la simple reforma constitucional más constreñida a las limitantes de índole jurídicas.
- 2 Los contextos pueden ser: sociales, políticos, económicos. Los actores y actoras, por su parte, pueden ser agentes o individuos de elección más o menos racional; así como clases, movimientos u organizaciones sociales.
- 3 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)

- 4 Es decir, contestar las pregunta de que si las instituciones cambian o no se presenta en mucho 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.
- 5 En este caso, cobra valor fundamental la propuesta de Douglas North (1993), la cual sostiene que la institucionalidad está diseñada por la necesidad de actores con poder de simplificar la vida social y dar certidumbres. En ese sentido, el cambio institucional viene dado por la decisión de racionalidad limitada de actores con poder que optan por establecer un proceso de cambio por una racionalidad económica y cuestiones de costo - beneficio. Es decir, el cambio se produce cuando es más económico diseñar una nueva institucionalidad que sostener un viejo esquema institucional. En otras palabras, la decisión de cambio o no, está supeditada a una decisión de índole económica/racional.
- 6 Cuando nos referimos al campo “análisis institucional” como un elemento restrictivo al proceso de cambio social desde una perspectiva sociológica, nos estamos refiriendo al peso de la estructura institucional (formal e informa) en la relación con la sociedad. Por lo tanto, por inferencia lógica, las instituciones son relaciones sociales por excelencia.
- 7 Chile divide su Policía en: Carabineros y Policía de Investigaciones.
- 8 Según Rico (2006), con 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.
- 9 Según Frühling (2005) estos cambios, se podría decir, aún se encuentran en su etapa inicial y mucho 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 país y a nivel regional este proceso. Para ver más revisar Frühling (2004) y (2005), Rico y Chinchilla (2006), Dammert y Bayley (2005), WOLA (2000), Neild (2002).
- 10 Esta clasificación es tomada en base al trabajo de Dammert (2007); sin embargo, la autora no contempla los planes de modernización dentro de su clasificación sobre el tipo de reformas en América Latina, sino directamente los planes de policía comunitaria. He procedido a poner a Chile dentro de la categoría modernización ya que su institución policial se muestra renuente a incorporar la nominación Policía Comunitaria.
- 11 Este cambio cuantitativo se encuentra legitimado en lo que Sozzo (2007) denomina el lenguaje del déficit. Según este autor, “el fracaso actual de la institución policial frente a la crisis de la inseguridad urbana se encuentra centrado en un lengua-

je de carencia. 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....”

- 12 Desde su fundación, la Policía Nacional del Ecuador ha tenido algunos cambios nominales más no en su estructura y organización. En 1975 toma el nombre de Policía Nacional del Ecuador el mismo que se mantiene hasta la fecha (Hanashiro y Pontón, 2006). Con el regreso a la democracia en 1979 y en la Constitución de 1998 la estructura y organización policial siguió siendo sustancialmente militar y de mando centralizado. En la Constitución del 2008, si bien existen algunos avances en cuanto a los fines de la Policía en materia de derechos humanos, se la define como una institución Estatal de carácter civil, técnica, disciplinada, jerarquizada, profesional y altamente especializada. Por otro lado, han existido algunas modificaciones en la estructura jurídica en la Ley Orgánica de la Policía de 1998, y actualmente se está discutiendo un nuevo modelo de esta ley con algunos aportes importantes pero sin cambios institucionales profundos en cuanto a su modelo organizacional centralizado y jerarquizado.
- 13 En este sentido, dentro de estas modalidades de servicios tenemos modelos llamados policías comunitarias o de proximidad a la organización comunitaria; policías orientadas a problemas que tienen su foco de atención en los conflictos de la comunidad, aplicados en Canadá y Chicago; policía de mantenimiento del orden o de las ventanas o de cero tolerancia aplicada en Nueva Cork; el modelo de *Intelligence-Led Policing* (Policía guiado por inteligencia) aplicada en Londres durante la década de los 80 y 90; o, los modelos empleados en Estados Unidos como el de *three strikes you are out*, aplicado en Los Ángeles como medida para enfrentar el narcotráfico o venta de drogas en barrios marginales; entre otras.
- 14 Objetivos que van desde estrategias para mejorar la imagen policial con la comunidad, mejorar la relación de la comunidad para la identificación y resolución de problemas, mejorar en la disminución de los delitos y la percepción de inseguridad en un barrio o localidad, hasta esfuerzos que buscan generar cambios profundos y estructurales al interior de las policías.
- 15 En este aspecto revisar Montero, *et al.* (2008) sobre las distintas formas y discusiones de *accountability* del trabajo policial.
- 16 En este sentido, existe una gran cantidad de miradas críticas que parten desde el mismo hecho de poner en cuestionamiento el concepto de la economía política de la participación comunitaria (Valverde, et al, 2006), hasta otros que miran con sospecha la puesta en marcha de este tipo de servicio policial como una forma de extensión y control policial a la sociedad que va más allá del principio de legalidad (Sozzo, 2007). También existen visiones críticas a los modelos de implementación (Dammert, 2007) y críticas a los usos políticos de este tipo de estrategias (Rico y Chinchilla, 2002).

- 17 Estas estrategias se pueden resumir en: 1) la adjudicación a la comunidad un rol importante del la labor policial en temas concernientes a la definición de orden público (Neild, 1999); 2) la ampliación del rol del mando policial tradicional que ya no solo se limita a las funciones tradicionales de la policía; 3) el establecimiento de un sistema de acercamiento permanente a la comunidad con el objetivo de dar una respuesta personalizada a ciudadanos/as a través de la radicación estable del personal policial en una determinada área geográfica y la concentración de la vigilancia policial a pie en pequeñas zonas específicas e identificadas como problemáticas; 4) la adopción de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas; 5) la incorporación un sistema permanente y recurrente de rendición de cuentas; 6) el mejoramiento en la selección y capacitación del personal policial con el objetivo de lograr su profesionalización y excelencia (Rico et al, 2006: 125); entre otras más.
- 18 Éste fue evidente en América Latina con la introducción en varias constituciones del concepto de “Estado Social de Derecho”, como una nueva forma de enfocar u orientar los servicios sociales o estatales a las necesidades sociales. Este concepto introducido en las constituciones fue una respuesta evidente al desgastado rol de los servicios sociales de las instituciones estatales presentes durante la época de los Estados de Bienestar en América Latina de los años 60, 70 y parte de los 80.
- 19 Este nuevo enfoque puede ser fácilmente entendido como una respuesta o producto de la estabilización del capitalismo desde una perspectiva de la Economía Política, o como cambios en la estructura de poder o grupos de presión desde una perspectiva más politológica o sociológica (Valverde, et al, 2006: 13).
- 20 Este modelo de policía ha recibido diferentes nominaciones alrededor del mundo. En Estados Unidos se le denomina policía comunitaria (*community policing*), en Canadá policía de vecindario o de barrio (*neighbourhood policing* o *police de quartier en francés*), en algunos países europeos se les denomina policía de proximidad, entre otros (Rico, et al, 2006: 123).
- 21 Para Varela (s/f), el origen de los modelos comunitarios pueden atribuirse a las protestas generalizadas de los años 60 y 70 ante el fracaso del modelo centralizado y profesional de la policía, el cuál basaba su patrullaje en una vigilancia aleatoria. Algunos estudios realizados en los años 70 ponían en relieve las grandes limitantes de este sistema en el control del delito y la prevención del mismo. En este contexto, las fuerzas policiales han debido desarrollar una filosofía orientada al servicio, combinada con una estrategia eficaz de descongestión de la seguridad basada en un enfoque proactivo de los servicios comunitarios, y una ampliación del mandato de la policía a través de una mayor visibilidad de sus agentes. Otros autores atribuyen la presencia de este modelo como una repuesta a las protestas de las minorías en Estados Unidos por la discriminación racial de las policías sobre todo en barrios bajos, compuestos principalmente por inmigrantes. Sin embargo, para efectos de este trabajo nos centraremos fundamentalmente en plantear que uno de los factores principales para el apareamiento de esta modalidad policial se sitúan en la redefinición y reducción misma del Estado social en la década de los 80.

- 22 Según Valverde (2006) “las múltiples regulaciones policiales de las ciudades y Estados del siglo XVIII que controlaban todo estos tipos de problemas urbanos descritos anteriormente, no son conocidos por los historiadores del Derecho como las medidas del siglo XIX para regular el trabajo y el capital desde el centro. Esto puede deberse a que el poder de policía y Estado era - y en gran medida sigue siendo - una cuestión que dependía de las municipalidades o provincias y, como tal, los historiadores tendieron a ignorarlas. Desde el punto de vista del gobierno, sin embargo, las cuestiones jurisdiccionales tienen importancia secundaria y, entonces, no hay ninguna virtud particular en concentrarse a nivel estatal antes que municipal. El foco está puesto, más bien, en su modo de regulación antes que su fuente. Si nos concentramos en las técnicas de gobierno antes que en la jurisdicción, las medidas jurídicas asociadas tradicionalmente con el Estado de Bienestar (por ejemplo, las leyes que se refieren a la duración de la jornada laboral o la edad mínima de los trabajadores), pueden ser consideradas como enraizadas en la antigua tradición jurídico administrativa que se remonta a las regulaciones de las ciudades en el medioevo” (Valverde, et al, 2006: 15).
- 23 Este rol comunitario se puede evidenciar en lo que Peel, creador de la policía londinense, consideraba al decir: “la policía es la gente y la gente es la policía” (Varela, s/f).
- 24 Esto se puede conectar con lo que Wilson *et al.* (2005) denomina el mantenimiento del orden, reforzando el mecanismos de control informal de la comunidad.
- 25 Este tipo de origen de los primeros cuerpos policiales también se evidenció en América Latina. Así, tanto en Ecuador, Colombia y Perú las primeras policías de la época republicana estuvieron ancladas al control municipal local. No es hasta mediados o finales del siglo XIX cuando se fundan los primeros cuerpos policiales de representación nacional con un fuerte arraigo o influencia del modelo centralista francés o español (modelo policial de la Europa continental), lo cual marcó un hito importante en la consolidación de los respectivos Estados Nación. Un trabajo interesante sobre la relación policías locales y control del orden público en el Ecuador es el libro de Kigman (2006) denominado: “La ciudad y los otros”.
- 26 Se refiere a la libertad de acción de un agente policial frente a un hecho conflictivo y en última instancia sobre el uso de la fuerza, en la cual su poder de decisión está mediado por la responsabilidad y voluntarismo personal antes que a la obediencia de una orden o norma específica.
- 27 Este modelo profesional de vigilancia, se caracteriza según Bayley (2001 citado por Varela, s/f), por “el reclutamiento de acuerdo a patrones específicos, remuneración alta o suficiente para crear una carrera, entrenamiento formal y supervisión sistemática por oficiales superiores [...] abarcando características como la especialización funcional de los policías, uso de tecnología moderna, neutralidad en la aplicación de la ley, uso responsable de la discreción y una cierta autonomía”. La profesionalización surgió por la necesidad de contar con instrumentos confiables de control a través del uso de la fuerza, ya sea porque las comunidades perdieron su vitalidad o porque la autoridad de un nuevo régimen estaba siendo cuestionada. La profesionalización de la policía contempló la reformulación del mando, su administración y es-

- estructura jerárquica (Zhao, 1996; Butler, 2000 citado por Varela, *s/f*), y con ello la fundación de escuelas especializadas en la formación policial (Varela, *s/f*).
- 28 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 *gendarmérie* francesa, los *carabinieri* italianos y la guardia civil española que son estructuras organizativas militarizadas dentro de sistemas democráticos más consolidados que el latinoamericano.
 - 29 En este aspecto Frühling (2007) dice que en Sud América y especialmente los países Andinos las instituciones policiales son más parecidas a las europeas (incluidas las del ex bloque soviético). Esto implica una tradición organizativa enormemente institucionalizada. Por otro lado, las policías en Centro América donde los cuerpos policiales son de relativamente reciente creación; muestran modelos de institucionalización y organización más débiles y precarias (Fruhling, 2007: 182).
 - 30 Esto también parece ser una tendencia a nivel mundial. Un ejemplo de ello es Francia e Italia, donde a pesar de tener una policía históricamente centralizada, actualmente han introducido programas descentralizados de policía comunitaria.
 - 31 Esta vocación estaba mediada por una prescriptiva legal llamada “Estado Social de Derecho” dispuesta en varias constituciones de nuestros países como Colombia (1991) y Ecuador (1998). Ver nota 18.
 - 32 Lo dicho demuestra una tendencia general de los grupos de poder y decisión de ver a los programas de policía comunitaria de dos maneras: por un lado, como una medida cosmética que debe ser absorbida por la institución policial con la finalidad de mejorar la imagen y la credibilidad institucional; y por otro lado, como una estrategia para enfrentar la histórica pugna entre el poder local y nacional en la prestación servicios públicos y desconcentración de competencias (ver caso Ecuador).
 - 33 Una fractura, esquizofrenia o yuxtaposición institucional son unos de los efectos que se han diagnosticado con la implementación de policías comunitarias en policías de países altamente militarizadas y centralizadas. Esto quedó evidenciado en Colombia cuando por diagnóstico de la misma policía se constató que con la creación de la Policía Comunitaria (POLCO) en 1998, la sociedad empezó a ver a dos tipos de policías el interior de una institución; esto es: la policía reactiva y la policía preventiva. Producto de esto en el año 2006 se creó el concepto de Vigilancia Comunitaria (VICOM), que implica la introducción de un programa al interior de las policías que busca de manera transversal realizar una transformación integral a manera de proceso de la cultura institucional. Esto principalmente a través de programas estratégicos de capacitación y formación policial a todo el personal policial.
 - 34 En este sentido, sobre la variedad de los sistemas de policiales en los países ver Mawby (2003).

CAPÍTULO II

OBJETO DE ESTUDIO**Un breve recorrido histórico**

Para conocer los orígenes de la seguridad pública en el Ecuador es necesario remontarnos a los cimientos de la era republicana. En este periodo, la herencia del modelo de administración colonial generó que los primeros cuerpos policiales tengan una fuerte dependencia y relación con los cabildos locales. Las policías cumplían funciones de orden público como el control de problemas de ornato e higiene propios de cada ciudad. Para mediados del siglo XIX, estas policías dependían funcionalmente de las intendencias locales, las cuales se encontraban reguladas o rendían cuentas de alguna manera al Ministerio del Interior del Ecuador.

La seguridad pública del país adquirió una institucionalización más fuerte cuando el presidente José María Plácido Caamaño definió por primera vez a la Policía como parte del Estado en 1884, ésta dependía del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores (anteriormente llamado Ministerio del Interior). La “Policía del Orden y Seguridad”, como inicialmente se le denominó a esta institución, fue pensada como una fuerza civil, sin embargo, su organización era militarizada y sus acciones abiertamente partidarias. Más adelante, en 1892, la estructura de la policía fue desmilitarizada por el presidente Luís Cordero Crespo

(1892-1895), pero solo a partir de la década de 1920 se empezaron a dar los primeros pasos para su profesionalización.

En 1923, recibió el nombre de “Policía Nacional” y, en 1925, con el apoyo de una misión francesa,¹ se crearon las primeras escuelas policiales en Quito y Guayaquil. Los cambios más importantes para la profesionalización de esta entidad se dieron en 1938, con el presidente Alberto Enríquez Gallo, quien ha sido considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, su nombre fue cambiado dos veces: primero se le denominó “Fuerzas de Policía,” y pocos meses después se llamó “Cuerpo de Carabineros.”

La institución recibió una nueva estructura y jerarquía, consolidándose como un híbrido entre fuerza policial y fuerza militar.² Durante el gobierno del presidente Arroyo del Río (1940-1944) se generó una mayor militarización, estrategia que buscaba proteger a éste gobierno de las presiones políticas por parte de las Fuerzas Armadas luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo del Río en 1942. En 1944, con la caída de este presidente - ocasionada por una insurrección militar-popular - 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 fue introducida en la Constitución y mencionada como policía civil. Más adelante, en 1951, el Congreso Nacional volvió a otorgarle el nombre de “Policía Nacional.”

El 18 de Junio de 1956, el Ministerio de Gobierno fue definido como “Ministerio de Gobierno, Culto y Policía” (nominación que dura hasta nuestro días) y se autorizó, mediante Registro Oficial 1201 del 18 de julio de 1956, la creación del Departamento de Servicio Social de la Policía.

Posteriormente, la policía cambió de nombre dos veces más. En 1973, el presidente General Guillermo Rodríguez Lara denominó a la institución “Policía Civil Nacional”, y en 1975 el mismo presidente le puso nuevamente el nombre de “Policía Nacional.” Sin embargo, a pesar de todos estos cambios nominales, su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrinaria siguió siendo de tipo militar y dependiente orgánicamente del Ministerio de Gobierno (Hanashiro y Pontón, 2006).

La seguridad pública en la nueva era democrática (1979- 2008)

Con la finalización de las dictaduras y el regreso a la democracia en el año 1979, en Ecuador no se vislumbraron transformaciones fundamentales en la estructura institucional de la Policía Nacional. Así, tanto en la Constitución Política de 1979 como en la de 1998, se mantuvo la estructura, dependencia orgánica y doctrina militar características. Prueba de ello es que según la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998, ésta 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.³

A pesar de que la policía posee una histórica tradición militar de la policía, uno de los aspectos fundamentales en su vida institucional constituyó la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional aplicada en el Ecuador durante las dictaduras de los años 60 y 70, como mecanismo de control de la seguridad pública.⁴ Esta influencia ha generado que tanto la práctica de la persecución al enemigo interno como la fuerte resistencia a los controles civiles, se mantengan en la cultura institucional de la Policía Nacional hasta la actualidad. El periodo presidencial democrático de León Febres Cordero (1984-1988) fue la época donde más se puso en práctica este tipo de doctrina debido a una fuerte política antisubversiva, lo que consecuentemente derivó en graves hechos de abuso policial como el caso de la desaparición de los hermanos Restrepo en 1988.

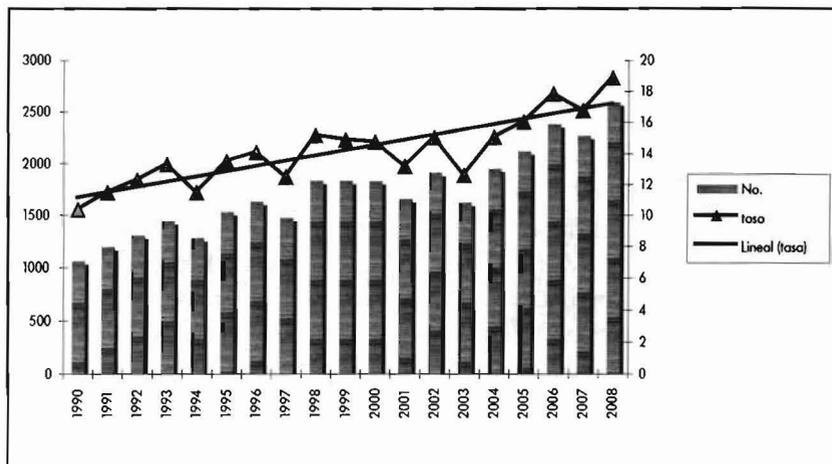
A principio de los años 90, estos abusos terminaron por establecer la abolición del Servicio de Investigación Criminal (SIC);⁵ sin embargo, si hacemos una evaluación general del trabajo policial a lo largo de esta etapa, se podría decir a *grosso modo*, que el tema de la violencia y la brutalidad por cuestiones políticas, a diferencia de otros países, no ha sido una de las preocupaciones fundamentales de las esferas gubernamentales y policiales, salvo casos aislados en esta era democrática.⁶ Por el contrario, uno de los graves problemas que enfrenta esta institución en el Ecuador es que es generadora de inseguridad ciudadana debido al tema de la corrupción existente. Según la encuesta una encuesta elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos denominada ENACPOL en el año 2005, la Policía Nacional junto a la Función Judicial son las instituciones peor percibidas y evaluadas del país gracias al desprestigio surgido por la corrupción. Por su parte, según

Latinobarómetro (2004) la Policía del Ecuador es percibida por la población como la tercera más corrupta a nivel de América Latina.

Por otro lado, es importante señalar que al igual que otros países de la región, durante la década de los 80 y 90, el Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad. Así, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 6,4 en 1980 a 10,4 en 1990. En el año 1999 la tasa ascendió a 14,8 y en el año 2008 fue de 18,8 (ver gráfico 1).

Asimismo, durante la época de los 90, se evidenció un importante crecimiento en la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), los cuales pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999 (Arcos *et.al.*, 2003; datos tomados de la Policía Judicial del Ecuador), alcanzando en el año 2007 una tasa de 515,78 denuncias por cada cien mil habitantes. De igual manera, según datos de la Policía Judicial del Ecuador los hurtos a personas crecieron en un 30% entre los años 2000 al 2007.

Gráfico 1
Evolución de los homicidios en el Ecuador 1990-2008



Fuente: Los datos 1980- 1999 son de Arcos, Carrión y Palomeque (2003) tomados del INEC. Los datos del 2000- 2008 corresponden a la Policía Judicial del Ecuador.

Gráfico: Elaboración propia

Pese a este importante crecimiento de los indicadores de gestión policial, no se experimentaron cambios o reformas importantes (a diferencia de otras realidades latinoamericanas) en la Policía Nacional para enfrentar los problemas de la criminalidad y corrupción durante la década de los 90, incluso hasta la actualidad.⁷ En este sentido, si bien se puede decir que con la Constitución Política de 1998 en el Ecuador se establecieron algunas de las condiciones jurídicas e institucionales para la implementación de reformas, prácticamente la institucionalidad policial se mantuvo intacta.⁸

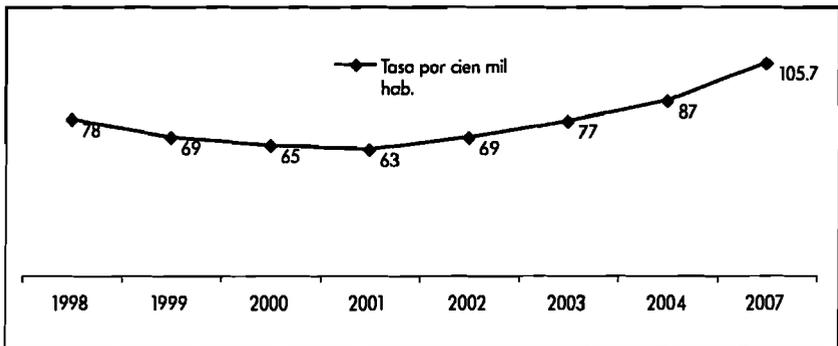
Por ejemplo, la Constitución de 1998 preveía la instauración del Concejo Nacional de Policía y la prescriptiva o facultad constitucional para la transición de la administración de justicia policial al sistema judicial común (unidad jurisdiccional). Sin embargo, en el primer caso se creó la estructura orgánica de dicho Consejo, y por el otro lado, el Congreso Nacional no dispuso nunca los lineamientos o mecanismo para la implementación de esta unidad jurisdiccional. Otro ejemplo viene del lado de la Función Judicial, ya que a partir del año 2000, en el Ecuador se inició un proceso de reforma de ésta, que no fue y ha sido aún complementado con la necesaria reforma policial. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (otra institución creada en la Constitución de 1998), ha tenido escaso rendimiento y efectividad como mecanismo garante de los derechos ciudadanos antes los excesos de la administración pública.⁹ En conclusión, estos ejemplos demuestran la escasa importancia que se le dio a la cuestión policial¹⁰ durante los 90 y principio de la década del 2000.¹¹

Entre el año 1999 y 2000 se empezó a evidenciar dos hechos que promovieron cambios importantes en la fisonomía de la seguridad pública y ciudadana del Ecuador: En primer lugar, las primeras movilizaciones y presiones ciudadanas en Quito y Guayaquil ante el crecimiento de ciertos tipos de delitos contra la propiedad y las personas instauró la participación de los gobiernos locales en actividades que no eran de competencia municipal. Por otro lado, con la entrada del Plan Colombia se suscitó un cambio: de lo que tradicionalmente estuvo supeditada a la amenaza militar proveniente del conflicto limítrofe con el Perú, se dio un nuevo tipo de amenaza resultante de las actividades ilegales relacionadas al conflicto colombiano (narcotráfico, secuestros, etc.) mucho más afín a temas de seguridad interna y policial.

Estos hechos generaron que el Ecuador empiece a desarrollar una política diseccionada al aumento del control o lo que Sozzo (2007) denomina “el lenguaje del déficit”. Así, por un lado, se presenció un crecimiento considerable en el presupuesto de la seguridad pública y en el número de efectivos policiales (esto se verá más adelante); y por otro lado, existe un déficit en el endurecimiento y sanción de las penas, lo cual se le ha atribuido como la causa fundamental del crecimiento exponencial del número y tasa por cien mil habitantes de la población carcelaria. (Ver gráfico 2).¹²

Gráfico 2

Evolución de la población penitenciaria en el Ecuador 1998-2007



Fuente: Pontón y Torres (2007), datos 1998-2006 y Dirección Nacional de Rehabilitación Social, dato 2007

Gráfico: Elaboración propia

En resumen, desde el regreso a la democracia en el año 1979 tres son los hechos que podemos destacar en materia de seguridad pública: a) un crecimiento sostenido de los indicadores de de violencia, criminalidad y seguridad ciudadana; b) una transformación en las prioridades o agendas gubernamentales en materia de seguridad que van desde la lucha antisubversiva en los años 80, hasta el control del narcotráfico y actividades relacionadas al mismo a comienzos de la década del 2000; c) una recurrente crisis y deslegitimidad institucional (policías, cárceles y justicia) poco adaptable o susceptible, por ausencia de interés y liderazgo político a reformas o cambios estructurales profundos en un contexto donde se debate constantemente la reforma y la democratización estatal.

Organización y funcionamiento de la seguridad pública en el Ecuador

La Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único de naturaleza civil, que orgánicamente depende del Ministerio de Gobierno, cuyo representante es nombrado directamente por el Presidente de la República. Entre sus funciones principales está la de presentar al Ejecutivo el orgánico del personal y la proforma presupuestaria anual; auspiciar los proyectos de leyes; tramitar reglamentos, decretos y acuerdos presentados a el Comandante General de la Policía; gestionar los nombramientos de agregados policiales, asensos y bajas del personal policial; y, supervisar la administración de la Justicia Policial.

Como organismo asesor fuera de la línea de mando al interior del Ministerio está la Subsecretaría de Policía, presidida por el Subsecretario de Policía. Este funcionario es nombrado directamente por el Ministro de Gobierno entre los oficiales generales de servicio activo. Esta subsecretaría tienen como función principal asesorar al Ministro de Gobierno en las políticas institucionales y en todos los problemas administrativos policiales; gestionar la transferencia oportuna de las partidas presupuestarias; informarse de la ejecución de los correspondientes programas; opinar sobre los anteproyectos que fueren presentados y sobre los presupuestos policiales; y, ejercer un seguimiento y evaluación del desarrollo administrativo de los organismos policiales.

Adicionalmente, en el abril del año 2006 se creó mediante el decreto presidencial 1339, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, la cual es presidida por un Subsecretario/a de Seguridad Ciudadana (civil), quien es nombrado directamente por el Ministro de Gobierno. Entre las funciones principales de esta subsecretaría está la definición e implementación de políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional de forma descentralizada y en coordinación con los concejos provinciales y cantonales.

Asimismo, como entidades dependientes al Ministerio de Gobierno se encuentra la Dirección Nacional de Registro Civil, la Dirección General de Seguridad Pública, la Dirección Nacional de Género y la Dirección General de Extranjería. Además, como entes desconcentrados se encuentran las Gobernaciones Provinciales, las cuales están a cargo del control y manejo de las Intendencias Generales de Policías, la

Subintendencias y las Comisarías Nacionales y de Mujer y la Familia a nivel provincial.

Por otro lado, a pesar de que la Policía Nacional es una institución adscrita al Ministerio de Gobierno, esta dispone de personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Ecuador (1998), la autoridad máxima de ésta es el Presidente del República; sin embargo, la autoridad máxima de comando y administración la ejerce el Comandante General de Policía, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República bajo pedido o sugerencia del Ministro de Gobierno, entre los tres generales más antiguos de servicio.¹³ La Comandancia de Policía funciona junto al Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Policía como organismos directivos. Por su parte, los organismos superiores de la policía se encuentran a cargo del Consejo de Generales, el Consejo Superior y el Consejo de Clases y Policías. Adicionalmente, como organismos asesores funcionan la Jefatura de Estado Mayor - la cual es la máxima autoridad de planificación estratégica de las operaciones policiales-, la Inspectoría General de la Policía, la Asesoría Jurídica, la Auditoría Interna y la Dirección de Planificación.

Como parte de los organismos operativos están los Comandos Distritales,¹⁴ Provinciales, y las Unidades Especiales. Por último, funcionan como organismos adscritos a la Policía Nacional los entes judiciales de la Policía como son: las Cortes Nacionales de Justicia Policial, las Cortes Distritales de Justicia, los Tribunales Penales, los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Justicia (ver organigrama de la Policía Nacional del Ecuador en anexo 1).

En dependencia directa de la Jefatura de Estado Mayor se encuentran las direcciones generales en la labor de planificación, coordinación, asesoramiento y administración interna. Entre estas tenemos: la Dirección General de Personal, la Dirección de Inteligencia, la Dirección de Operaciones, la Dirección de Logística y la Dirección General de Asuntos Cívicos y Acción Comunitaria.

En dependencia de la Jefatura de Estado Mayor están también las Direcciones Nacionales de Servicio que son organismos técnicos científicos de la Policía Nacional. Entre estas tenemos: la Dirección Nacional de Servicio Urbano Rural, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, la Dirección Nacional de Policía Judicial e Investigacio-

nes, la Dirección Nacional Antinarcóticos, la Dirección Nacional de Migración, la Dirección Nacional de Seguridad Pública,¹⁵ la Dirección Nacional de Bienestar Social, la Dirección Nacional de Salud, la Dirección Nacional de Educación, la Dirección Nacional Financiera, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica (ver organigrama en anexo 1).

A pesar de que mantiene independencia orgánica de los militares y el sector defensa, y se consagra como una organización civil armada en la Constitución de 2008, la Policía Nacional del Ecuador es una institución con doctrina y estructura militar organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución son militares.

Según la Ley de Personal de la Policía Nacional sus funcionario-s/as se clasifican en personal policial y civil. El primero se divide en: oficiales, aspirantes a oficiales, clases, policías y aspirantes a policías. Los grados de oficiales se clasifican en: a) generales (general superior, general inspector, y general de distrito); b) superiores (coronel de policía, teniente coronel y mayor de policía); y, c) subalternos (capitán, teniente y subteniente de policía). Por su parte, las clases de policía se dividen en: a) suboficial (suboficial mayor, suboficial primero y suboficial segundo); b) sargento (sargento primero y sargento segundo); cabos (cabo primero y cabo segundo). Y por último, se encuentran los y las policías que son egresados de las escuelas de formación de tropa, previos al alta y título correspondiente. Adicionalmente se encuentran los aspirantes, los cuales pueden ser cadetes de policía (aspirantes a la oficialidad) y los aspirantes a policía.

En mayo de 2008, la suboficialidad en la policía representaba el 92.91% del total del personal; mientras que el oficial es del 7,09% aproximadamente (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Población policial por grados y tiempo
de permanencia en el cargo

Grado	Número	Años
General Superior		2
General Inspector	1	2
General de Distrito	9	2
Coronel	126	5
Teniente Coronel	138	5
Mayor	311	5
Capitán	466	5
Teniente	438	5
Subteniente	1347	5
Suboficialidad Mayor	30	2
Suboficial Primero	474	4
Suboficial Segundo	1.668	5
Sargento Primero	2.266	5
Sargento Segundo	1.787	5
Cabo Primero	4.938	5
Cabo Segundo	7.604	5
Policía	18.370	5

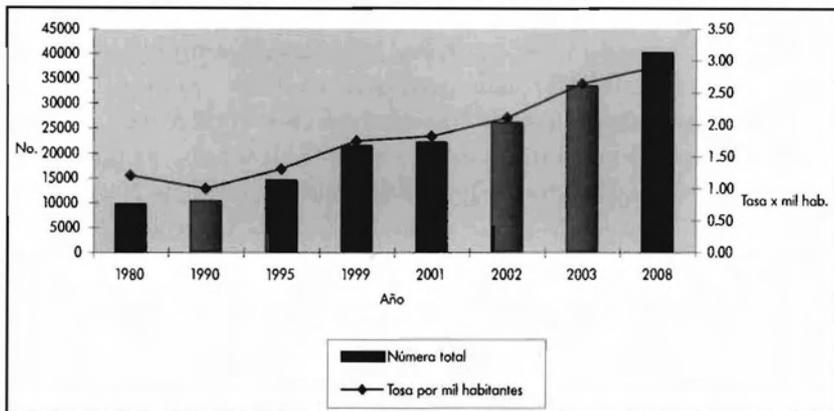
Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional, Mayo 2008. Ley de Personal de la Policía Nacional

Cuadro: Elaboración propia

El personal policial en esta última década ha tenido un crecimiento notable, esto se debió al plan que implementó el entonces presidente Gustavo Noboa a partir del año 2002, con el afán de no dar tregua a la delincuencia. Este proyecto proponía incorporar cada año 4.000 nuevos uniformados con el fin de cumplir la norma internacional de tener tres policías por cada mil habitantes. Según la Comandancia Nacional de Policía en mayo de 2008 el personal policial ascendía a 42.610 funcionarios/as con una proyección de crecimiento de 46.000 miembros en los dos próximos años.¹⁶ En este sentido, se puede decir que en términos absolutos el personal de la policía se ha duplicado desde el año 2001 y la tasa por cada mil habitantes llegó a los niveles propuestos por el plan (ver gráfico 3).

Gráfico 3

Evolución del personal policial en el Ecuador 1980-2008



Fuentes: Arcos, Carrión y Palomeque (2003). Los datos del 2001 al 2005 son del Observatorio de Política Fiscal. El dato 2008 es de la Comandancia General de Policía.

Gráfico: Elaboración propia.

De los 42.610 uniformados/as reportados en el año 2007 por la Comandancia de la Policía, 6.857 cumplen labores administrativas y alrededor de 32.000 efectivos cumplen tareas operativas. Los restantes se dividen entre civiles (800 aprox.) y alumnos de la institución (alrededor de 2.043). Según el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el 2006 la Policía Nacional del Ecuador reportó 3.367 mujeres en la institución; es decir, el 8 % aproximadamente del total del personal. Por otro lado, según esta misma fuente 6.798 policías hacían funciones en el sector rural y 21.094 en el sector urbano, lo cual significa una tasa de policía por cada cien mil habitantes de 131 y 275 respectivamente.¹⁷

A nivel operativo la Policía Nacional del Ecuador se divide en cuatro Comandos Distritales,¹⁸ 24 Comandos Provinciales (uno por provincia) y las Unidades Especiales.¹⁹ El servicio de control y patrullaje en las ciudades, otros centros urbanos y áreas rurales están a cargo de la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural. La unidad última de llegada a la población son las Unidades de Policía Comunitaria (UPC), las mismas que actualmente están presentes en la mayoría de cantones rurales y urbanos del país. Asimismo, en cada provincia se tie-

ne jefaturas de Policía Judicial y dependiendo del tamaño de ésta se dispone de subjefaturas de Policía Judicial en otras ciudades dentro de una misma provincia como en el caso de Guayas y Esmeraldas.

El presupuesto de la seguridad pública está comprendido en el Presupuesto General del Estado dentro del sector de Asuntos Internos. Dentro de este rubro la Policía Nacional es la institución que tiene una mayoritaria participación. Así, en el año 2007, de los 662,5 millones de dólares asignados al sector de Asuntos Internos, la Policía Nacional se llevó el 78% del total. Muy por debajo le sigue la Dirección Nacional de Tránsito con el 8,4%, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) con 4,8%, el Ministerio de Gobierno con 4,44%, la Dirección Nacional de Registro Civil con 3,2%, la Dirección Nacional de Migración con el 0,55% y la Dirección Nacional de Seguridad Pública con el 0,14 %.

El gasto en personal es la cantidad que mayor representación tiene en el presupuesto policial con cerca del 70% del total. Le sigue el gasto en bienes y servicios con 15,94%, y los gastos en obras públicas y bienes de larga duración con el 1,58% y 3,31% respectivamente.

Por otro lado, si bien Asuntos Internos es el sector que por ley le corresponde el gasto en seguridad pública por parte del gobierno central, es necesario hacer una mirada a otras instancias sectoriales e institucionales que en alguna medida tienen que ver o se relacionan con el manejo de la seguridad pública en el Ecuador, como son: el Sector Defensa, el Sector Jurisdiccional y el trabajo del Ministerio Público. Esto nos daría una perspectiva global de la inversión pública en seguridad del Ecuador.

Según Pablo Salazar (2006, *et al*), el presupuesto del Estado es el lugar donde se manifiesta el accionar de la política pública. En este sentido, el accionar del Estado ecuatoriano con respecto al tema de seguridad se refleja en una tendencia creciente a aumentar el gasto en seguridad en esta última década. Si miramos el cuadro 4 vemos que el crecimiento del presupuesto de las instituciones dedicadas al control y la seguridad entre los años 2000 al 2007, está porcentualmente encima el presupuesto del Estado en general. Así mientras el gasto del Presupuesto General Consolidado del Estado creció en un 125,1%, el sector de Asuntos Internos y el Sector Jurisdiccional crecieron en un 271,3%

y 500,2% respectivamente. Por su parte, el presupuesto policial creció en un 286,1% mientras que el carcelario ascendió al 367,9%. El sector Defensa es el que menor rubro de crecimiento presenta con un 184%, esto quiere decir que en los últimos años la política de Estado estuvo más bien orientada a robustecer el sector de seguridad interna que el de la externa.

Este incremento en seguridad pública queda reflejado también si comparamos el gasto policial con otros indicadores como el producto interno bruto y el gasto por habitante y el propio presupuesto del Estado. Así, en el año 2000 el gasto policial representaba el 3,15 % del presupuesto general, mientras que en el año 2007 correspondió al 5,3%. En lo que respecta al PIB, en el año 2000 la policía apenas alcanzaba un 0,84% de representación, mientras que en el año 2007 llegó al 1,18%; de igual forma con respecto al gasto por habitante, el cual ascendió de 10,57 dólares a 38,07 dólares en el mismo periodo (ver cuadro 5).

En conclusión, la institucionalidad policial se ha mantenido prácticamente intacta en cuanto a su estructura organizacional, capacidad operativa y cultura institucional en los últimos 29 años; no obstante, existe una tendencia por parte de los gobiernos de turno y autoridades policiales, de mirar los problemas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana desde el aspecto de la necesidad del aumento de control. Esto se expresa en un incremento importante de los recursos humanos y presupuestarios y actualmente en recursos logísticos como veremos más adelante.

Cuadro 4
Evolución del presupuesto de la seguridad pública (miles de dólares)¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% crecimiento 2000/2008	% crecimiento promedio anual
Sector Jurisdiccional	24.670	43.371	102.277	130.013	137.875	141.666	143.407	148.078	192.697	500,2	29,29
Ministerio Público^{2 3}			17.459	27.731	31.948	32.997		41.555	41.781	138	13,25
Defensa	272.145	383.730	493.446	699.333	639.283	662.768	721.606	773.001	1.105.123	184	19,14
Asuntos Internos	178.451	242.539	363.881	449.566	455.984	544.016	607.061	662.565	948.389	271,3	23,21
Policía	134.140	186.528	272.512	352.218	356.975	408.751	465.992	517.905	698.160	286,1	22,89
Dirección Nacional de Rehabilitación Social	6.727	19.267	18.092	27.143	27.151	29.331	35.165	31.474	34.580	367,9	22,7
Presupuesto General del Estado	4.339.964	5.659.100	5.847.050	6.701.590	7.456.400	8.217.076	10.217.230	11.225.134	15.817.954	125,1	17,54

1: Datos tomados el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. www.mef.gov.ec. Se refiere al presupuesto codificado.

2: El dato del 2003, 2004 y 2005 referido al Ministerio Público es tomado del CEJA. www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol. El dato 2007 y 2008 es tomado de la página del Ministerio Público del Ecuador. www.fiscalia.gov.ec/PDF/DNI%20Agosto%2007.pdf.

3: Se refiere al crecimiento entre los años 2002/2008

Cuadro 5
Evolución del presupuesto policial de la República del Ecuador

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa (%) de variación (dólares corrientes) ²		39,1%	46,1%	29,2%	1,4%	14,5%	14,0%	11,1%	34,8
Relación gasto policial/ presupuesto del Estado ³	3,1%	3,3%	4,7%	5,3%	4,8%	5,0%	4,6%	5,3%	4,20%
Relación gasto policial/ PIB ⁴	0,84%	0,88%	1,09%	1,23%	1,09%	1,12%	1,14%	1,18%	1,30%
Gasto policial/habitantes (en dólares corrientes) ⁵	10,57	15,77	22,77	27,30	28,31	30,30	31,40	38,07	50,57

1: Datos tomados del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. www.mef.gov.ec

2: Cálculo propio

3: Cálculo propio en base a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. www.mef.gov.ec

4: Cálculo propio en base a los Datos del Baco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec

5: Cálculo propio en base a los datos de población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). www.inec.gov.ec

El Programa de Policía Comunitaria en el Ecuador

Uno de los aspectos más trascendentales en cuanto a cambios o modificaciones institucionales de la Policía Nacional ha sido, sin lugar a dudas, la implantación del Programa de Policía Comunitaria (POLCO) en el año 2003. Si bien debemos entender que la implementación de este programa obedece a una estrategia nacida desde el interior de la Policía de generar tanto un acercamiento a la comunidad para mejorar su eficacia frente a la criminalidad, como de optimizar su deteriorada credibilidad ante la ciudadanía; no es menos cierto que con esto la Policía Nacional del Ecuador buscó también ponerse a tono con la nueva forma de servicio policial aparecido en los años 70 y 80, el cual se ha vendido aplicando paulatinamente con gran entusiasmo en muchos países de América Latina en la década de los 90.

A pesar de esto, los orígenes de un modelo embrionario de acercamiento a la comunidad por parte de la policía ya se empezaron a evidenciar a principios de los años 90 con la creación de Los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) en 1991. En el año 1996, la institución policial lideró también el Programa de Brigadas Barriales cuyo objetivo consistía en la organización de una entidad cívica de autogestión voluntaria integrada por personas civiles que colaboren junto a la Policía Nacio-

nal en el control de la seguridad interna y la protección de las personas en los barrios.²⁰ A partir de esa fecha, se establecieron planes operativos (Operativo 122) para la adquisición de vehículos y recursos destinados a reducir la delincuencia e inseguridad (Campos, 2008).²¹

En el año 2002, el Comando de Policía del Distrito Metropolitano de Quito presentó el proyecto de Policía Comunitaria al Concejo de Generales de la Policía Nacional del Ecuador, el mismo que fue aprobado mediante resolución No. 640 en diciembre de ese mismo año (García, 2008: 32). En febrero de 2003, este proyecto empezó a ejecutarse como plan piloto en la ciudad de Quito; sin embargo, fue en el año 2002 cuando se suscribió un convenio mediante el cual la Corporación de Seguridad Ciudadana del Municipio Quito determinó la forma de asignación y transferencias de recursos financieros y materiales a la Policía Nacional del Ecuador. Hasta el 2008, la cooperación del Municipio de Quito a la Policía ha estado principalmente enfocada en financiar recursos para el funcionamiento de la Policía Comunitaria tales como: remodelación y construcción de Unidades de Policía Comunitaria (UPC); asignación de patrulleros, motos, bicicletas; capacitación de personal; pagos de servicios básicos (gasolina para movilización, luz, agua); y, compra de equipos de comunicación, entre otros.

A partir de esa fecha y producto de la experiencia en Quito, la Policía Nacional ha estado introduciendo Unidades de Policía Comunitaria en todo el país. Actualmente, esta institución está presente con una UPC (anteriormente llamados retenes policiales) en la mayoría de los cantones y parroquias del país. Para el 2008, la Policía Comunitaria la conformaban 1.567 UPC y 7.449 efectivos/as.

A esta distribución, se han incorporando, además, una serie de planes o programas transversales por parte de la Policía Comunitaria con el fin de mejorar su acercamiento y legitimidad ante la comunidad. Entre estos programas se destacan: alarmas comunitarias, escuela segura, cuadra segura, voluntarios cívicos, mingas comunitarias, policía comunitario honorario, eliminación de lugares de expendio de drogas, programas deportivos y culturales, recuperación del espacio público y veedurías ciudadanas, entre otras.

Por otro lado, si bien la Policía Nacional en los proyectos de implementación reconoce, desde su inicio, al Plan de Policía Comunitaria como una nueva filosofía del servicio policial a la comunidad, en la

práctica ésta no es una dirección general de planificación, gestión, coordinación, asesoramiento ni administración interna que atraviese transversalmente la institucionalidad policial.²² Actualmente POLCO más bien es una unidad de servicio operativo especializado de la policía, y depende o está subordinada orgánicamente a la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural.²³

En el anteproyecto de creación de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria presentado al Consejo de Generales, la organización de la de misma estaría conformada²⁴ por: nivel directivo, nivel ejecutivo, nivel asesor, nivel administrativo y nivel operativo. La estructura funcional estaría a su vez conformada por la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, la Subdirección de Policía Comunitaria, el Departamento de Asesoría Jurídica, el Departamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas, el Departamento de Nivel Administrativo y de Apoyo; el Departamento de Servicios Generales y Proveeduría; y el Departamento Financiero. La Dirección General estaría a cargo por un oficial superior en el grado de Coronel de Policía de Estado Mayor. Las Jefaturas provinciales de Policía Comunitaria, por su parte, dependerían de los Comandos Provinciales de Policía en su Jurisdicción y estarían a cargo de un oficial superior de servicio en el grado de Teniente Coronel (García, 2008: 50-61). Sin embargo, hay que recalcar que esto tan solo es un anteproyecto hasta los momentos actuales.

En conclusión, si bien se puede ver que está lógica de acercamiento a la sociedad por parte de la Policía Nacional tiene ya una tradición histórica anclada en los años 90, las demandas y conflictos sociales e institucionales que obedecen a contextos específicos de la década de los 2000, han generado la puesta en marcha del Programa de Policía Comunitaria. A partir del año 2003, muy poco se ha avanzado (salvo ciertos anteproyectos y propuestas de proyectos de ley que no han sido aprobados aún por las autoridades pertinentes) en materia de reglamentos y legislación policial. La propensión más bien se encaminó, ante la urgencia de resultados, a una expansión del servicio operativo de la Policía Comunitaria en el país, lo que ha generado una dependencia crónica a la necesidad de obtención de recursos logísticos por parte de la institución. Esta tendencia se verá reflejada en los planes de modernización de la policía como lo veremos a continuación.

Planes de modernización de la Policía Nacional del Ecuador

La palabra modernización²⁵ es el término que la Policía Nacional ha utilizado en los cinco últimos años ante la crisis institucional de la seguridad pública y ciudadana en el Ecuador. Esta respuesta, si bien puede ser entendida como una estrategia policial para el control de la criminalidad y el delito a través de la optimización de una serie de servicios policiales (tanto operativos como administrativos) con el fin mejorar su debilitada credibilidad ante la población, debe reconocerse como la muestra una nueva mirada y voluntad institucional al manejo de la seguridad pública en el Ecuador.

En el año 2004, la Policía Nacional aprendiendo de otras experiencias similares y parecidas en América Latina,²⁶ lanzó el Plan Estratégico de Modernización y de Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador 2004-2014. Entre las prioridades de este plan, desde su inicio, se generó la imperiosa necesidad de tener un acercamiento a la sociedad civil para realizar el diagnóstico y planificación de la modernización policial. En este marco, en el año 2004, se efectuaron varios talleres con representantes de la sociedad civil (municipios, cámaras de producción, organizaciones barriales, consultores/as, etc.) y cuadros superiores de la Policía en varias ciudades del Ecuador (Quito, Guayaquil, Ambato y Cuenca), por espacio de ocho meses. Adicionalmente, como complemento a esta nueva vocación de acercamiento a la población, se decidió poner un fuerte énfasis al Programa de Policía Comunitaria iniciado un año atrás (2003), por ser el elemento estratégico para esta pretendida renovación del servicio policial. Producto de esto, se creó el Plan Zonas Seguras que en un principio fueron introducidas en algunas ciudades del Ecuador (Quito, Guayaquil,²⁷ Portoviejo, Manta y Cuenca) y hoy en día está presente en todo el país. Esto con el objetivo fundamental de descentralizar el trabajo operativo y mejorar la coordinación con las subzonas y UPC. También se establecieron mejoras y desconcentración de cuarteles, se implantó cambios o reformas al sistema de capacitación policial, sistema de tránsito, migración y record policial, entre otras más.

A pesar de esto, según Carlos Calahorrano,²⁸ este Plan de Modernización tuvo alcances limitados ya que no contó con el necesario respaldo presupuestario. Por esta razón, se tuvo muchos problemas en la

ejecución final del mismo en cuanto a sus alcances de reformas legales, administrativas, financieras y procedimentales. Para este funcionario, el incremento evidenciado en el Presupuesto General del Estado desde el año 2000 se debió principalmente al aumento del personal policial, así como de sus remuneraciones producto del alto costo de la vida. Esto generó que la Policía tenga un déficit enorme en infraestructura física y logística, que se expresa en hacinamiento (sobre todo en la Policía Comunitaria) y falta de equipos, parque automotor y armas, entre muchas falencias más.

En febrero de 2007, con la llegada de Rafael Correa a la Presidencia de la República se constituyó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, como muestra de una nueva voluntad política para la modernización y reforma del Estado en general.²⁹ Previo a eso, en enero de 2007, se generaron una serie de cambios o relevos al mando de la Comandancia General de la Policía Nacional con el fin de abrir el camino a la pretendida renovación institucional.³⁰ Formaron parte de la Comisión de Modernización tres ex Generales de la Policía (Carlos Calahorrano, José Vinuesa y Jorge Villarroel) y tres personas civiles (Andrés Cordovez - presidente de la Fundación Marcha Blanca, Nelsa Curbelo - activista de Derechos Humanos y Alfredo Paredes Santos - Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador).

Tras varios meses de trabajo, diversas fueron las acciones realizadas por esta Comisión; entre ellas, la realización de tres documentos sobre acciones emergentes para mejorar la actividad de la policía, un documento con sugerencias para reformas constitucionales y un documento base para reformas al sistema de capacitación y manejo de personal, entre otras.³¹ Sin embargo, una de sus recomendaciones fundamentales estuvo encaminada a repotencializar u optimizar el trabajo de la Policía Comunitaria como un pilar fundamental de la búsqueda modernización policial.

Esto quedó demostrado en octubre de 2007, cuando por decisión del Presidente Correa apoyado en el Ministro de Gobierno Gustavo Larrea, se decretó el Estado de Emergencia de la Policía Nacional del Ecuador. Este plan comprendía la entrega de 300 millones de dólares desembolsable en tres años para efectos de emprender un proceso de

mejoramiento de la gestión institucional, sobre todo en lo que tiene que ver con infraestructura logística para la Policía Comunitaria.

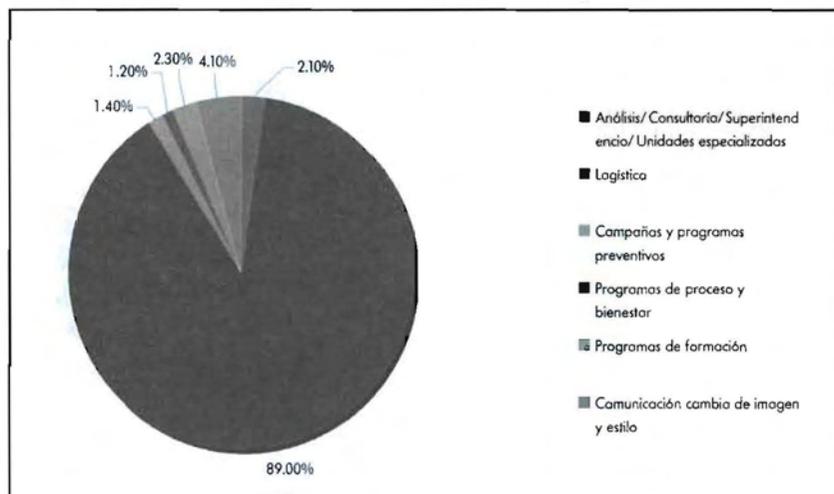
En el mes de marzo de 2008, se lanzó - por parte del Gobierno Nacional a través de Ministerio de Gobierno- el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, en el cual se expuso ante la ciudadanía la estrategia o la forma de inversión de los recursos de la emergencia. En el lanzamiento de este Plan, se contempló en primer lugar, un aumento del monto asignado que asciende a 320 millones de dólares y una reducción del plazo para la ejecución de este proyecto a dos años.³² Las áreas de intervención son: a) prevención y vigilancia; 1) relación policía-comunidad y servicios; 2) auxilio y respuesta; 3) formación y especialización; 4) análisis e investigación; 5) plan anticorrupción; y, 6) bienestar policial.

Este tipo de inversión - preponderantemente policial - está enfocado en el equipamiento logístico de la policía con un 89% del total del monto asignado (ver gráfico 4). Así, el 26,3% corresponde a este equipamiento logístico y a infraestructura física y mobiliaria, seguido de un 19,6% para proyectos de inversión tecnológica, un 16% para el parque automotor, 12,1% para equipamiento básico y 15% para servicios especializados. La inversión en proyectos no logísticos como campañas de prevención y formación policial son desde todo punto de vista marginales (ver cuadro 6).

Por otro lado, gran parte de este rubro en logística está destinado a la remodelación y equipamiento de 800 UPC, y a la implementación y construcción de otras 705 nuevas.³³ También contempla la adquisición de UPC móviles, la implementación de 38 Centros Unificados de Atención Ciudadana, y la remodelación y construcción de Centros de Atención Ciudadana en 37 cuarteles, entre otras inversiones. Todo esto suma un total de más de 90 millones de dólares.

Gráfico 4

Características de la inversión del Plan de Seguridad Ciudadana



Fuente: Plan de Seguridad Ciudadana (2008)

Gráfico: Elaboración propia

Cuadro 6

Montos de inversión del Plan de Seguridad Ciudadana

Tipos de inversión	Monto (millones de USD)	Porcentaje
Análisis/consultoría/superintendencia/unidades especializadas	6,68	2,1%
Campanías y programas preventivos	4,48	1,4%
Proyectos tecnológicos	62,63	19,6%
Infraestructura física y mobiliario	84,29	26,3%
Parque automotor	51,18	16,0%
Equipamiento básico	38,65	12,1%
Equipamiento especializado	47,98	15,0%
Programas de proceso y bienestar	3,7	1,2%
Programas de formación	7,41	2,3%
Comunicación y cambio de imagen de servicio	13	4,1%
Total	320	100,0%

Fuente: Plan de Seguridad Ciudadana (2008)

Cuadro: Elaboración propia

Como se puede apreciar, este plan estratégico de modernización de la policía parece calzar perfectamente con las deficiencias o limitantes del Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador siglo XXI del año 2004. Esto quiere decir que las carencias o limitantes de dinero para la adquisición de recursos logísticos demandados años atrás, parecen copar las prioridades de este nuevo plan.³⁴

No obstante, queda pendiente establecer reformas profundas a la institución en la reestructuración de un nuevo modelo organizacional del Ministerio de Gobierno, para establecer un nuevo tipo relación policía/gobierno, una nueva Ley Orgánica flexible y adaptable a los nuevos requerimientos del manejo de la seguridad pública y ciudadana (de una manera desconcentrada y eficiente), y cambios en los modelos de fiscalización y control de la policía (tradicionalmente con autonomía administrativa y financiera). Por otro lado, también está pendiente una legislación para crear la unidad jurisdiccional de la justicia policial (también dispuesta en las Constituciones de 1998 y 2008) aplicada en todos los países con democracias más desarrolladas que la nuestra), una nueva ley desmilitarizada de personal, y cambios en el sistema de bienestar social de la Policía Nacional, entre muchos otros aspectos pendientes.³⁵

Con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, la Policía Nacional del Ecuador parece cerrar una tendencia creada a principios de los 2000 que se basó en el discurso del déficit de recursos humanos y logísticos, y en la necesidad de acercamiento a la población para mejorar su imagen institucional; lo cual queda demostrado en su incesante apuesta al modelo de Policía Comunitaria implementado en el año 2003. Este contexto, abre el planteamiento de algunas interrogantes: ¿Cómo se ha insertado o desenvuelto la Policía Comunitaria al interior de la institución en estos cinco años de servicio? ¿Puede este programa ser la cara de la nueva relación policía/comunidad sin reformas estructurales que la precedan? ¿Basta solo con recursos? Los siguientes capítulos buscarán responder algunas de estas preguntas como lo veremos a continuación.

Notas

- 1 Aquí se pone en evidencia la influencia del modelo policial francés (europeo continental) en la conformación de la Policía del Ecuador.
- 2 De hecho, la primera ley sobre el personal de la policía se intitulaba “Ley de situación militar y ascensos de las Fuerzas de Policía” (1938). También en ese año fue creada la Escuela Militar de Carabineros.
- 3 En la Constitución de 1979 se definía que el fin primordial de la Fuerza Pública (llámese militares o policías) era salvaguardar la conservación de la soberanía nacional, la defensa e integridad e independencia del Estado y la garantía del orden jurídico. Por lo tanto, todavía se privilegiaba una visión militar de la seguridad destinada primordialmente a la defensa de la seguridad nacional.
- 4 Según Alexis Ponce, vocero de la Asociación Permanente de Derechos Humanos (APDH) “a pesar de tener un periodo artesanal precapitalista institucionalmente hablando, la herencia cultural de la Policía Nacional del Ecuador estuvo marcada por la dictadura. En la década de los 80, esta doctrina alcanzó ciertos niveles de institucionalización que se caracterizó por dos grandes corrientes: la del enemigo interno como parte de la Doctrina de la Seguridad Nacional que era la columna que explicaba el trabajo policial de las instituciones del orden público en el continente; y por otro lado, la escasa influencia del poder civil”. Entrevista realizada en agosto de 2007.
- 5 Con la abolición del SIC se dio paso a la creación de la OJD (Oficina de Investigación del Delito). A partir de la Reforma Judicial del año 2000 se creó lo que hoy se conoce como Policía Judicial (PJ).
- 6 Prueba de ello es que ningún exceso, previo al retorno a la democracia, ha sido investigado por el Estado Ecuatoriano en casi 30 años de democracia, lo cual demuestra lo oscuro del tema.
- 7 En otras palabras, no han existido iniciativas importantes para el cambio en un nuevo tipo de doctrina policial, nuevas formas de administración institucional o reingeniería institucional, y nuevas técnicas de prevención y combate a la criminalidad (salvo la implementación del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003). Por otro lado, a mi juicio existen dos mitos colectivos que han atravesado la institucionalidad de seguridad pública en el Ecuador y que han servido de contrapeso y restricciones de cambio estructural en la policía en los temas de corrupción, abusos, politización y crecimiento de la violencia y el crimen. Por un lado, la idea de que “el Ecuador es una isla de paz”, mito muy común y repetido hasta muy entrados los años 90, 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, que “el Ecuador no ha tenido *dictaduras* sino *dictablandas*”, mito que hace referencia a que en el período de las dictaduras de los años 60 y 70 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.

- 8 Según Jorge Villarroel, en el Ecuador los tipos de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública (el caso Fybeca, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranqui) 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 el 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 ellas han estado atravesadas por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de León Febres Cordero, a quien se le acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.
- 9 Desde el año 2003 hasta el 2007, 1.700 quejas contra la institución policial de un total de 165.000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total 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, 20 por inviolabilidad de domicilio, y no se reportan quejas por temas de corrupción. (Pontón, 2007)
- 10 A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 29 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. En estos 29 años de democracia llegaron al poder un total de 13 Presidentes de la República de los cuales solo tres cumplieron su periodo completo. Desde el año 1996 hasta la fecha el Ecuador ha tenido ocho presidentes y ninguno ha cumplido todo su periodo. El promedio del periodo presidencial es de un presidente por cada 2,15 años (el periodo por ley es de cuatro). Esto también provocó una alta rotación de ministros de gobierno donde solo en el último periodo presidencial de Alfredo Palacios llegaron a siete en un poco más de año y medio.
- 11 En la Constitución 2008, existen modificaciones en materia policial. Las más importantes vienen dadas por la eliminación del concepto de fuerza pública que agrupaba a Fuerzas Armadas y Policía dentro de una sola categoría; así también, se separó claramente los roles de las dos instituciones sin contemplar sumisión por parte de la Policía Nacional en caso de emergencia en el país. Por otro lado, se dictaminó el nuevo espíritu o misión de las fuerzas militares y policiales en materia de derechos humanos, se eliminó la figura del Consejo Nacional de Policía, se estableció de nuevo la unidad jurisdiccional, y se habla de la colaboración de los gobiernos locales con la Policía en materia de seguridad ciudadana. No obstante, la seguridad

pública y ciudadana sigue siendo competencia exclusiva del gobierno central a través de la Policía Nacional. Actualmente está en discusión la realización de un nuevo proyecto de Ley Orgánica para la institución; sin embargo, se desconoce su contenido.

- 12 Así entre los años 2000 y 2007, la tasa de población penitenciaria por cada 100 mil habitantes creció en un 98% y la población absoluta en un 126%. Gran parte de este crecimiento se lo debe a la implementación de la detención en firme que se la implantó como mecanismo para frenar los niveles de impunidad en delitos relacionados al narcotráfico. Esto también generó que la estructura poblacional de la cárcel por tipo de delitos cambie. Actualmente más del 60% de la población penitenciaria esta reclusa por temas relacionados al narcotráfico.
- 13 Por prescripción legal el Comandante Nacional de la Policía Nacional del Ecuador dura dos años en sus funciones.
- 14 El primer Distrito tiene su sede en la ciudad Quito y abarca las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Esmeraldas, Napo, Sucumbios, Orellana y Santo Domingo de la Tsachilas. El segundo Distrito tiene su sede en la ciudad de Riobamba y comprende las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza. El tercer Distrito tiene su sede en la ciudad de Cuenca y abarca las provincias de Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago, y Zamora Chinchipe. El cuarto Distrito tiene su sede en Guayaquil y comprende las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Galápagos y actualmente la nueva provincia de Santa Elena.
- 15 La Dirección Nacional de Seguridad Pública es un servicio policial dirigido por un oficial superior de línea en servicio activo de la Policía Nacional y subordinado directamente por el Ministro de Gobierno y Policía en lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones (Ley Orgánica de la Policía Nacional).
- 16 Actualmente se están realizando estudios de oferta y demanda para determinar el número de policías necesarios en el Ecuador. Con esto se pretende llegar a tener menos de tres policías por cada 100 mil habitantes.
- 17 <http://www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol>
- 18 El primer Distrito tiene su sede en la ciudad Quito y abarca las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Esmeraldas, Napo, Sucumbios, Orellana y Santo Domingo de la Tsachilas. El segundo Distrito tiene su sede en la ciudad de Riobamba y comprende las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza. El tercer Distrito tiene su sede en la ciudad de Cuenca y abarca las provincias de Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago, y Zamora Chinchipe. El cuarto Distrito tiene su sede en Guayaquil y comprende las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Galápagos y actualmente la nueva provincia de Santa Elena.
- 19 Estos organismos operativos son: el Grupo de Intervención y Rescate (GIR), el Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), el Grupo de operaciones Especiales (GOE), la Unidad Antisecuestros (UNASE), la Unidad de Protección de Medio Ambiente (UPM), el Grupo de Apoyo Operacional (GAO), entre otros.
- 20 Según Carlos Calahorrano (ex Comandante Nacional de la Policía Nacional), el objetivo de la creación de estas brigadas obedeció a una estrategia para cubrir el déficit de policías en las ciudades en el año 1995, ya que gran parte del personal

policial fue movilizado a la frontera sur por el tema del conflicto armado con el Perú.

- 21 El Directorio del Concejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, organismo competente a los artículos 19 y 23 de la ley de Tránsito y Transporte Terrestre, resolvió en 1999 autorizar el cobro de 10.000 sucres (2 USD) en la matrícula de cada vehículo para los Programas de Seguridad Ciudadana y Brigadas Barriales. Estos estarían distribuidos de acuerdo al reglamento para el efecto (Campos, 2008).
- 22 Según García (2008: 52), en el Proyecto de Ley Orgánica de la Policía Comunitaria presentado al Mando Institucional, el cual estuvo en estudio, aprobación y análisis por el Congreso Nacional, la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria estaría subordinada a la Dirección de Gestión Operativa. Sin embargo, el Congreso Nacional no dio trámite a ese asunto porque fue cesado de sus funciones por la Asamblea Constituyente en Diciembre de 2007. Al momento, se está discutiendo la creación de una nueva Ley Orgánica de la Policía, donde el tema de la Policía Comunitaria toma un valor fundamental en el proceso de desconcentración policial.
- 23 Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Ecuador (1998), la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural es la encargada de organizar el patrullaje de control y seguridad en las ciudades y demás centros urbanos del país; así como la vigilancia en los sectores rurales por medio de patrullas que recorrerán los campos, caminos, y demás localidades del territorio de las respectivas jurisdicciones. Para el cumplimiento de sus funciones, los servicios urbano y rural contarán con el apoyo de todos los demás servicios policiales.
- 24 Anteproyecto de creación de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, presentado para la aprobación del H. Concejo de Generales con informe favorable de la Dirección de Planificación, y en borrador del Decreto Ejecutivo para la firma del Presidente Constitucional de la República. Hasta el momento, las funciones y acciones de los diferentes niveles del mando de POLCO se rigen por estos lineamientos, hasta que el mando institucional disponga lo pertinente (García, 2008: 50).
- 25 Bajo el lema de que para modernizar hay que reformar, la Policía Nacional del Ecuador prefirió utilizar esta idea para ponerse a tono de los cambios y demandas sociales exigidas a la institución en el nuevo milenio. Si bien se debe reconocer que el término modernización implica ciertas reformas de índole administrativa y operativa al interior de la institución, así como la creación de nuevas unidades o servicios policiales, no es en sí una reforma policial propiamente dicha. La reforma apunta a cambios estructurales a nivel macro de la institución, que no solo obedecen a la arquitectura organizacional sino también a los cimientos culturales y doctrinarios; lo cual tiene que ver con el manejo de personal, la capitación, el sistema de seguridad social y la desconcentración, entre otros.
- 26 Tal vez la experiencia modernizadora de la Policía de Carabineros de Chile ha sido la más trascendente. En efecto, uno de los paradigmas ideales de los efectivos/as de la Policía Nacional del Ecuador ha sido tradicionalmente la Policía Chilena. Un ejemplo de esta aseveración es la gran cantidad de personal de la Policía Nacional del Ecuador que se va a capacitar a Chile en distintas áreas de Carabineros.

- 27 En Quito y Guayaquil se crearon las Unidades de Vigilancia (UV) que están a cargo de un Comandante con grado de oficial. Estas UV tiene a su cargo el control de zonas, subzonas y Unidades de Vigilancia.
- 28 Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional del Ecuador, impulsor del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003 y miembro del equipo técnico que del Plan de Modernización de la Policía del 2004. Actual miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador.
- 29 La bandera de lucha de Rafael Correa en su campaña presidencial fue sin lugar a dudas la Asamblea Constituyente para la elaboración de una nueva constitución que le de una nueva estructura orgánica y administrativa al estado ecuatoriano.
- 30 Con la salida del General José Vinucza, se dio paso a la entrada del General Carlos Calahorrano a la Comandancia el día 17 de enero de 2007. Pocos días después (23 de enero) Calahorrano dio un paso al costado para presidir la Comisión de Modernización de la Policía. El 23 de enero el General Mario Morán tomo el mando; sin embargo, su presencia fue ampliamente cuestionada por la Comisión Anticorrupción por supuestas irregularidades en la Dirección de Tránsito. El día 26 de enero de 2007 el General Paco Terán Bustillos asumió la Comandancia por un día. Finalmente, el día 27 de enero de 2007 el gobierno logró su objetivo de ubicar a Bolívar Cisneros -quien se había desempeñado como jefe de Antinarcóticos y que fuera ampliamente reconocido por el Gobierno de Estados Unidos por su amplia efectividad en las incautaciones de drogas - al mando de la Comandancia General de la Policía (Diario el Comercio, 28/01/2007).
- 31 En agosto de 2007, la Comisión de Modernización de la Policía se reunió con el presidente Rafael Correa, para presentarle el plan de reestructuración de la Policía Nacional. La propuesta incluía, entre otros puntos, la creación de un Ministerio del Orden Público, secretaría que estaría encargada de la organización administrativa de la Policía, de los temas de seguridad ciudadana y de la rehabilitación social, entre otros. Además, se planteó mejorar las condiciones laborales de uniformados/as a través del incremento de salarios, la suspensión de los pases, mejoramiento de su calidad de vida a nivel individual y familiar, y la inmersión en la comunidad. La capacitación de los gendarmes fue otro tema a tratar, para ello se propuso la creación de una Universidad Técnica Policial, institución que estaría orientada a la especialización de los policías (Diario el Comercio 2007b).
- 32 Para el año 2009, y tras problemas financieros provocados por la crisis económica a nivel mundial que afectarían los proyectos de inversión del gobierno nacional, este rubro de 320 millones asignados a la Policía sufrirá recortes importantes en sus montos. No obstante, hasta la fecha no se define cuál va a ser el valor de la reducción.
- 33 Esto no quiere decir que se vaya a aumentar dramáticamente el número de UPC en el país. Actualmente, existen 1.567 UPC, de las cuales más de 700 unidades cumplen sus labores en instalaciones arrendadas. Lo que se pretende con este plan es construir UPC para no tener que arrendar, y remodelar 800 UPC más que estaban en condiciones desfavorables para su funcionamiento.

- 34 Esto queda corroborado con lo dicho por el general Calahorrano. “El Plan Estratégico siglo XXI debe tener un hito conductor con el Plan de Modernización de la Policía”.
- 35 La Dirección de Modernización de la Unidad de Ejecución Especializada del Ministerio de Gobierno está trabajando en proponer una transformación estructural a la Policía Nacional; no obstante, quedan aún muchos aspectos pendientes y un gran debate nacional relacionado a este tema. Uno de los principales desafíos que enfrenta esta Dirección es precisamente el corto tiempo (dos años de vigencia tendrá esta Unidad de Ejecución) para proponer todos los temas de transformación estructural que necesita la Policía. Hasta el momento, se ha trabajado en una Comisión conjunta con la Policía Nacional para proponer una nueva Ley Orgánica de Policía y una nueva Ley de Personal.

CAPÍTULO III

LA DESCENTRALIZACIÓN**La descentralización policial**

Sin pretender profundizar en el tema de la descentralización,¹ de manera general ésta se entiende como la transferencia de competencias y responsabilidades del gobierno central a autoridades descentralizadas del Estado (subordinadas o independientes) o al sector privado para el cumplimiento de tareas públicas. Se la puede clasificar en tres tipos: descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal.

En la descentralización administrativa,² el gobierno central delega responsabilidades de la planificación, gestión operacional y financiamiento de infraestructura y servicio a autoridades subordinadas o independientes del Estado central. El objetivo de esto es establecer mejoras y agilidad en los procesos burocráticos administrativos de los servicios públicos, así como fortalecer el proceso de asignación de los recursos, acercamiento a la comunidad y participación ciudadana. La institución que mejor se articula a este espíritu de descentralización administrativa de los gobiernos centrales son preferentemente los gobiernos locales. Sin embargo, dentro de este proceso participan también gobiernos intermedios y la misma empresa privada como proveedora de servicios sociales. Existen tres formas de descentralización administrativa:

- La desconcentración: conocida como descentralización débil, que significa la transferencia de competencias de decisión y responsabilidad a entidades regionales o locales del gobierno central (al interior de la jerarquía del gobierno central).
- La delegación: es una forma más fuerte de descentralización que consiste en la delegación de competencias de decisión y de responsabilidad operacional a autoridades que a pesar de ser delegados ante el gobierno central, disponen de cierta autonomía.
- La devolución: es la forma más fuerte de descentralización administrativa y significa que la administración central transfiere ciertas competencias de decisión, de financiamiento y de gestión a colectividades locales autónomas (municipios o gobiernos intermedios) (COSUDE: 6, s/f).³

Tomando como referencia esta clasificación conceptual de las distintas formas de descentralización del Estado, la pregunta pertinente y útil para este trabajo sería ¿Qué entender por descentralización policial? ¿A qué tipo de descentralización apunta la policía desde una perspectiva del cambio institucional?

Sería ilógico suponer que la descentralización de la Policía Comunitaria se oriente hacia los otros tipos existentes (política y fiscal). El hecho de que la policía sea considerada por muchos el bien público más puro existente,⁴ y al mismo tiempo, la institución sobre la cual recae el poder de los gobiernos a través del monopolio legítimo de la fuerza, genera que ésta - ya sea local o nacional - apunte a una descentralización operativa y administrativa del servicio. Hablar de otro tipo de descentralización sería algo que podría atentar contra su propio poder y estabilidad como gobierno. En efecto, si miramos a los primeros modelos de policía comunitaria, creados en los años 70 y 80 en Estados Unidos y Canadá, estos ponían un fuerte énfasis en el patrullaje intensivo en las calles, con una importante presencia y permanencia en la comunidad y con capacidades de autogestión y promoción local. Mediante esta modalidad se buscaba superar a las deficiencias de los modelos centralistas, burocráticos y jerárquicos; por lo tanto, al hablar de policía comunitaria, tenemos ya la materia prima para saber dónde apunta la descentralización policial.

Siguiendo el esquema anterior, conocer qué tipo de descentralización administrativa y operativa se aplica es un tema difícil de deter-

minar normativamente. El grado o magnitud de la misma estaría más bien establecida por el tipo de modelo policial en que se desenvuelve cada experiencia de policía comunitaria. Es distinto evaluar - siguiendo la clasificación de la descentralización administrativa del Estado descrita anteriormente - el grado de descentralización policial en un Estado federal que en uno unitario. De esta forma, cabe plantarse: ¿Qué tipo de descentralización administrativa tendría sentido en la Policía Nacional del Ecuador? ¿Qué impacto ha generado la implementación de policía comunitaria en este proceso en el Ecuador?

El proceso de descentralización y la Policía en el Ecuador

En el Ecuador, el debate de la descentralización se instaló en la segunda mitad de los años 90 con la promulgación de la Ley de Descentralización del Estado aprobada en el año 1997; luego, pocos meses más tarde ésta se constituyó en un derecho aprobado en la Asamblea Constitucional de 1998. Con este proceso, el Ecuador se alineaba a una tendencia general en América Latina, iniciada una década atrás, cuando la descentralización del Estado se constituía en la principal alternativa promovida por los organismos internacionales a los distintos países de la región para enfrentar la ingobernabilidad, el subdesarrollo, la ineficiencia de la gestión pública y el poco progreso de la democracia a través de la reestructura del Estado.

No obstante, los contenidos administrativos y políticos de la descentralización en el Ecuador no son necesariamente producto de este contexto; es decir, que la disputa entre lo local y nacional ha ido conformando y labrando la historia a lo largo del tiempo.⁵ Las propuestas y plataformas respecto a la descentralización estuvieron ya planteadas implícitamente (al menos en su contenido) con el establecimiento de un régimen seccional autónomo en la Constitución Política de 1979, la Ley de Desarrollo Seccional de 1990, la Ley del Distrito Metropolitano de Quito de 1990, la Ley de Modernización del Estado de 1993 y las leyes de Régimen Municipal de 1973 (Hurtado, 2007: 263,264).⁶ De esta manera, si vinculamos el proceso formativo estatal a un conjunto de fenómenos sociales con efectos determinantes (De la Torre, 2004:21), tenemos que asumir que la legislación previa a la Ley de Descentralización es también una señal de que la vieja disputa entre lo local y nacional continúa vigente hasta estos días en el Ecuador; lo

cual ha ido labrando la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano en la historia.

En cuanto al marco legal, la Constitución de 1998 promovió la descentralización administrativa en casi todos los servicios públicos exceptuando la materia de política exterior, gestión y endeudamiento externo, la política económica y tributaria, y la defensa y seguridad nacional; las cuales permanecieron siendo monopolio estratégico del gobierno central (Constitución Política del Ecuador, 1998: art 226).

Tras diez años de vigencia de la Constitución de 1998, y después de un proceso con más sin sabores que aciertos (esto no vamos a evaluar),⁷ la descentralización del Estado entró de nuevo a debate público en la Asamblea Nacional Constituyente del 2008. Producto de esto, y con la aprobación del nuevo texto constitucional se creó una nueva forma de organización territorial⁸ y un nuevo régimen de competencias. Así, las competencias exclusivas del Estado central se ampliaron en los siguientes ámbitos: la defensa nacional y protección interna y orden público; las relaciones internacionales; el registro de personas, nacionalización de extranjeros/as y control migratorio; la planificación nacional; las políticas económicas, tributarias, aduaneras, arancelarias; fiscales y monetarias; el comercio exterior y endeudamiento; las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda; el manejo de desastres naturales; el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos; los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; y, el control y administración de empresas públicas y nacionales.

Frente a esta tendencia descentralizadora del Estado ecuatoriano, la Policía Nacional del Ecuador ha permanecido inmune en su estructura orgánica y su modelo de organización. En la Constitución Política del Ecuador de 1998 se estipula claramente que la seguridad nacional (de competencia militar) no es descentralizable. Sin embargo, no decía nada respecto a la seguridad pública o interna (de competencia eminentemente policial).⁹ A pesar de esta ambigüedad o vació nominal en la Constitución, la descentralización del servicio policial en el Ecuador no fue puesta en cuestión desde el punto de vista jurídico. Lo dicho se debe, tal vez, a que la misma Constitución preveía que la Policía Nacional se subordinaba a las Fuerzas Armadas en cues-

ciones de defensa y seguridad nacional y que el Presidente de la República (máximo representante del poder central) era el jefe máximo de la fuerza pública.

Por su parte en la Constitución de 2008, se ven algunos avances en lo que tiene que ver a la delimitación del trabajo entre militares y policías, sin necesidad de sumisión de uno a otro. Sin embargo, el manejo de la seguridad interna sigue siendo de monopolio de la Policía Nacional a través del Estado central; y es definida como una institución civil, armada, disciplinada y jerárquica.¹⁰

En este punto la pregunta pertinente sería: ¿qué tiene que ver este amplio tema de la descentralización del Estado ecuatoriano, cuando lo que se trata de analizar es la implementación de un Programa de Policía Comunitaria dentro de una institución eminentemente central como la Policía Nacional?

A partir de la década del 2000, en el Ecuador evidenciamos tres hechos inéditos que ponen en cuestión la legitimidad de la Policía Nacional frente al control de la criminalidad, el delito y el orden público. En primer lugar, el crecimiento importante de las brigadas barriales; en segundo lugar, el incremento de los servicios de guardianía privada;¹¹ y por último, la participación de los Municipios de Quito y Guayaquil¹² en el manejo de la seguridad ciudadana de sus respectivas ciudades. Este último fenómeno había sido inédito en el Ecuador hasta finales de los años 90 y principios de los 2000 (Pontón, 2004).¹³

En efecto, estos tres hechos van dando forma al nuevo escenario y mirada de la seguridad pública en el Ecuador, donde la autogestión y la participación de actores no tradicionales en el manejo de la seguridad fue lo característico de este proceso. Así, con las brigadas barriales se buscaba encontrar en la comunidad nuevas formas de organización, preparación y filosofía al complejo tema de la inseguridad. En tanto que la seguridad privada, por su parte, se constituyó en la principal estrategia de capas medias y altas de la sociedad para enfrentar el déficit de la presencia policial en los barrios o comunidades. Finalmente, el involucramiento de los gobiernos locales de Quito, Guayaquil- bajo la premisa de que gran parte de la solución para la prevención a los problemas de criminalidad y violencia urbana se podían lograr a través de la acción coordinada entre municipios y policía en lo que tiene que ver con el manejo y recuperación del espacio público y el acercamiento a

la población, entre otros.¹⁴ Estas cuestiones generaron un enorme desafío a la Policía Nacional en materia de gestión institucional y formas de mirar el manejo de la seguridad pública y ciudadana en el Ecuador.

Frente a este escenario, los avances en legislación para enfrentar y regular este problema han sido muy escasos. Por ejemplo, en el caso de la presencia de los gobiernos locales, a pesar de que los problemas de inseguridad surgidos y manifestados en las grandes urbes empezaron a ser vistos por parte de la ciudadanía también como una responsabilidad de los alcaldes; en el Ecuador no existe aún una legislación que disponga que la Policía Nacional tenga que rendirle cuentas y obedecer al alcalde de la ciudad en la planificación y toma de decisiones en políticas relacionadas al control y prevención del delito. Por el contrario, la legitimidad de los gobiernos locales en esta materia se ha venido dado más de manera informal y espontánea desde el año 2000; más aún, recién en agosto de 2005, se reformó la Ley de Régimen Municipal por la Ley Orgánica del Régimen Municipal donde se introduce el concepto de Seguridad Ciudadana. Con esta ley los gobiernos locales pueden cooperar y coordinar con la Policía Nacional y la comunidad la formulación de políticas locales sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana, y la definición de las formas para el logro de este objetivo; además, les permite contribuir con el financiamiento, evaluar y ejecutar planes y protección de riesgos.¹⁵ Sin embargo, no dice nada sobre la descentralización de la autoridad policial que sigue siendo manejada por el Estado central.¹⁶

De esta forma, queda abierta la pregunta ¿Se puede hablar de descentralización policial en el Ecuador? ¿Qué efectos produce la policía comunitaria en este debate? ¿Cómo ha enfrentado la Policía Nacional este reto de la autogestión generado por la entrada de nuevos actores al manejo de la seguridad ciudadana?

Si nos remitimos al andamiaje institucional imperante, de acuerdo con el esquema presentado en la sección anterior, no es posible hablar de descentralización de la Policía Nacional del Ecuador sino más bien de desconcentración.¹⁷ Es decir, la necesidad institucional de acceder a un proceso de desconcentración administrativa y operativa (recurso y toma de decisiones) a niveles inferiores subordinados al mando superior policial central, con el objetivo de tener una mejor respuesta de servicio ante la comunidad. En otras palabras, la aplicación de un

proceso de policiamiento desconcentrado que responda y se acople a las nuevas dinámicas para que la trilogía autoridad local, policía y comunidad pueda ser efectiva.¹⁸

Policía comunitaria, desconcentración e institución

Como vimos en el capítulo dos, el Programa de Policía Comunitaria de la Policía Nacional del Ecuador se constituyó en la contraparte institucional que busca, mediante un acercamiento a la comunidad, dar respuesta a este necesario reto desconcentrador generado por esta nueva forma de concebir la seguridad pública y ciudadana. No obstante, a nivel jurídico la Ley Orgánica de la Policía no estipula ningún tipo de posibilidad de desconcentración policial. Esta ley reconoce explícitamente a la Policía Nacional de Ecuador como una institución jerárquica, centralizada y de mando único. La unidad de llegada a la población está dada bajo la modalidad de Comandos Distritales, Comandos Provinciales, Comandos Cantonales, Destacamentos Parroquiales y puestos policiales; sin embargo, no considera ni menciona a las Unidades de Vigilancia ni las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) que han sido creadas últimamente con un afán desconcentrador del servicio.

Por otro lado, si bien el Presidente de la República es la máxima autoridad de la fuerza pública, el Comandante General de la Policía (máxima autoridad de la policía) centraliza una amplia gama de atribuciones de control y decisión en última instancia, en casi todos los aspectos del manejo de la institución.¹⁹ Abajo del Comandante Nacional está el nivel operacional a cargo de la jefatura de Estado Mayor, la cual dirige la planificación estratégica de todas las operaciones policiales como organismo máximo; sin embargo, esta autoridad se supedita al Comandante Nacional para efectos funcionales y operacionales. De esta instancia (Estado Mayor) están subordinadas todas las direcciones generales y nacionales:²⁰ a nivel provincial, cada comando tiene a su cargo una Plana Mayor (actualmente llamadas unidades de gestión); las cuales tienen mucha funcionalidad en las operaciones policiales en cada provincia. Según Orbe,²¹ la Plana Mayor viene a ser equiparable a un pequeño Estado Mayor al interior de la provincia. Esta instancia es ejercida por el Segundo Jefe del Comando en grado de Teniente Coronel o Mayor; también conforma esta Plana Mayor el Tercer Jefe del Co-

mando como jefe operativo, los Comandantes de Escuadrón o Compañía y el Jefe de la Unidad Financiera.

La creación mediante resolución de la Policía Comunitaria (POLCO) en la Policía Nacional, sin una figura jurídica orgánica que la estipule, ha generado que este programa se articule o adapte al andamiaje institucional imperante. En este sentido, si bien el Plan de Modernización de 2004 reconoce a la Policía Comunitaria como un eje fundamental de la nueva política institucional, en la práctica ésta no está articulada directamente a una Dirección General de Planificación, Gestión, Coordinación, Asesoramiento y Administración Interna que atraviese transversalmente la institucionalidad policial.²² Actualmente POLCO más bien es una unidad del servicio operativo especializado de la Policía, y depende o está subordinada orgánicamente a la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural.²³

A nivel de provincia este esquema del comando central se repite,²⁴ a pesar de que los Comandantes Provinciales están subordinados al control directo a los Comandos Distritales, según el Reglamento del Régimen Interno de las Unidades Especiales del año 1985. Los Comandos Provinciales son las unidades policiales territorializadas encargadas de la administración, planificación, ejecución y control de todas las actividades técnico tácticas en su respectiva jurisdicción provincial.²⁵ Esto les ha dado una importancia fundamental en la decisión de desconcentración a través de la Policía Comunitaria. Por ejemplo, en el literal r), del artículo 3 del Reglamento del Régimen Interno de las Unidades Policiales se prescribe que los Comandos Provinciales tienen la potestad de someter a consideración de la Comandancia General, todas las reformas a los métodos de trabajo más adecuados deducidos de la experiencia y estudios de la realidad local. Por otro lado, en el literal t), los Comandos Provinciales pueden tomar medidas consecuentes a la provisión de planos de la ciudad, poblaciones e instalaciones vitales y demás señalamientos que en cualquier momento necesitan del cuidado y vigilancia policial. Asimismo, en el literal 4 del inciso b se estipulan los lineamientos donde el Comando Provincial es el encargado de planificar los programas específicos de relaciones públicas con las diferentes autoridades al interior de la provincia. Consecuentemente, en materia del establecimiento de las UPC en las provincias, los Comandos Provinciales son los encargados directos de su planificación y determinación.²⁶

Lo dicho es ratificado por el personal de la Dirección Nacional de Personal,²⁷ quienes afirman que el Comandante Provincial, ante el pedido muchas veces de las autoridades locales y la comunidad, implanta la necesidad institucional de creación de UPC y de personal, lo cual es comunicado al Comando Nacional quien a través del Concejo de Generales decide la asignación, previo informe de la Dirección Financiera, la Dirección de Personal, y la Dirección de Operaciones. De igual manera, decide sobre las estrategias operativas en las diferentes provincias, la asignación de personal en las distintas áreas, la ubicación de las UPC, los horarios de atención patrullaje, etc.²⁸

Estos dos aspectos (ausencia de una unidad de planificación directa al mando central y preponderancia de decisión de los Comandos Provinciales) parecen haber hecho perder la planificación del mando central en el manejo del Programa de Policía Comunitaria. Sin embargo, esta afirmación no ha sido reconocida por la institución debido a que la Dirección Nacional del Servicio Urbano y Rural depende directamente de la Dirección General de Operaciones, la cual es una instancia superior de planificación. Al respecto el personal de la Dirección General de Operaciones sostiene:

Tan importante es la Policía Comunitaria, que es un eje fundamental de una Dirección Nacional que no está relegada al Servicio Urbano y Rural; más bien está ligada por sus funciones específicas que guardan estrecha relación con la filosofía de Policía Comunitaria, es decir, la proactividad, la prevención, la disuasión, y la reacción, que también son parte del servicio urbano y rural. Además, es importante hacer notar que dentro del Plan Estratégico de Modernización y transformación integral de la Policía Nacional para el siglo XXI, una de las estrategias pertenecientes al primer objetivo trascendental es modernizar y fortalecer la capacidad operativa de las unidades policiales para reducir los niveles de inseguridad. (...) Al ser una filosofía, la Policía Comunitaria tiene relación directa con todos los servicios policiales desde el punto de vista de la planificación estratégica existente, así consta en varios ítems de los diferentes objetivos contemplados en el plan estratégico de la Policía Nacional. Por ejemplo, reestructurar los sistemas operativos policiales acorde a las demandas ciudadanas, incorporar indicadores de gestión a todas las actividades operativas, generar calidad en los servicios policiales, etc. (...). Por tal razón depende del servicio

urbano y rural, porque éste es el corazón o alma del trabajo policial que tiene que ver con el patrullaje y vigilancia en las calles... ²⁹

Se puede observar que la responsabilidad respecto a la planeación está difusa en las distintas Direcciones de la Policía Nacional, en tanto no existe un área permanente o fija que asesore y planifique directamente todos los aspectos concernientes a la Policía Comunitaria en la institución. En otras palabras, por ser una unidad dependiente del Servicio Urbano y Rural en una institución excesivamente jerárquica, el grado de influencia de la Dirección de Policía Comunitaria estará determinado por el tamiz de la Dirección del Servicio Urbano y Rural frente al mando superior.

A continuación veremos cómo se ha dado el proceso de desconcentración operativa de la Policía Nacional del Ecuador a través de la Policía Comunitaria.

Desconcentración de recursos

Uno de los temas que mayor entusiasmo ha establecido al interior de la Policía Nacional del Ecuador es la desconcentración operativa por medio de la creación de UPC. De hecho, el énfasis puesto en el Plan de Modernización de la Policía de 2004 y el Plan de Seguridad Ciudadana del Presidente Correa en el 2008, en lo que se refiere la asignación de recursos humanos y logísticos a esta área, nos muestra una clara pretensión institucional de superar el modelo de concentración policial en grandes cuarteles (generalmente articulados a los Comandos Provinciales y cantonales) a un modelo desconcentrado en unidades de policía comunitaria presente en las distintas parroquias, barrios o localidades.

Por desconcentración operativa, dentro de un proceso de cambio institucional, podemos entender la capacidad o decisión institucional de brindar un mejor servicio a la comunidad mediante la desconcentración de recursos humanos, logísticos, servicio a la población³⁰ y toma de decisiones (lo evaluaremos más adelante). Estas actividades se establecen con el claro objetivo de tener una mejor respuesta en el nivel de llegada a la población (acercamiento), a través de la instauración de parámetros económicos que buscan reducir los costos de transacción de los servicios públicos así como maximizar los beneficios.³¹ Sin embargo, para el cumplimiento de estos propósitos dentro de la plani-

ficación de política pública, es necesario mirar algunos parámetros de asignación y redistribución equitativa de los bienes o recursos tales como: territorio, población, necesidades sociales, entre otras. De esta forma, la pregunta que guiará esta sección es: ¿Qué criterio o racionalidad de asignación de los recursos tiene la Policía Comunitaria en el Ecuador? ¿Cuál es su lógica?

Antes de entrar en detalle sobre esto, es necesario contextualizar este debate dentro de dos hechos que marcaron la existencia de la Policía Nacional del Ecuador en estos últimos ocho años, con consecuencias que han actuado como elementos restrictivos o limitante a la desconcentración de los recursos operativos de ésta: 1) la necesidad de un crecimiento importante del personal de la Policía Nacional ante las continuas demandas sociales a principio de los años 2000; y 2) la necesidad de desconcentración operativa a través de la creación de UPC como una forma de poner en práctica esta nueva filosofía institucional creada en el Plan de Modernización siglo XXI del 2004.³²

En lo que respecta al primer punto, a partir de la década de los 2000, el Ecuador empezó a tener un incremento acelerado de la población policial tanto en su número como en su tasa por cien mil habitantes, producto del crecimiento de la inseguridad ciudadana y la criminalidad (ver gráfico 3 capítulo 2). Este aumento de personal, justificado en gran medida por la falta de cobertura policial en las distintas zonas del país, se reflejó rápidamente en el aumento del número de policías en todas las provincias. Así, como vemos en el cuadro 7, a excepción de Napo (cuya población policial tuvo que ser compartida con la provincia de Orellana creada posteriormente al año 2000) y Pichincha,³³ todas las provincias crecen a tasas cercanas o superiores al 100% tanto en número total como en tasa por mil habitantes.

Por otro lado, también se evidencia a partir de esa época, una tendencia desconcentradoras del personal policial por parte de la Policía Nacional, el cual había estado (manifestando su comportamiento centralista) tradicionalmente concentrado alrededor de la provincia de Pichincha (mayoritariamente en Quito). Así, mientras esta provincia acaparaba en el año 1999 el 43,1% del total de personal policial, en el año 2008 éste se redujo a un 35,6%. Lo mismo se refleja en el ritmo de crecimiento de la población de la provincia de Pichincha que está muy por debajo de los otros promedios provinciales tanto en número como en tasas. (Ver cuadro 7). Las provincias de la Región Costa, por su par-

te, en el año 1999 representaban solamente el 28,6% del personal policial, mientras en el año 2008 aumentaron al 35,19% del total. Esto demuestra la necesidad institucional de empezar a marcar participación en aquellos lugares que históricamente habían tenido poca presencia de la fuerza pública frente a otros territorios.

Cuadro 7
Numérico policial comparativo 1999-2008

PROVINCIA	Número de Policías			Tasa por mil hab.		
	1999	2008	% VAR	1999	2008	% VAR:
GALÁPAGOS	93	248	166,7	5,75	10,64	85,1
PICHINCHA	9216	14125	53,3	3,83	5,90	54,0
PASTAZA	164	399	143,3	2,71	5,13	89,1
NAPO	381	407	6,8	2,45	4,13	68,7
CAÑAR	461	526	14,1	2,15	2,30	70
SUCUMBIOS	286	705	146,5	2,05	4,18	103,8
CARCHI	279	763	173,5	1,69	4,54	168,9
ZAMORA CHIN	153	428	179,7	1,53	4,94	223,1
LOJA	643	1130	75,7	1,51	2,58	71,0
ESMERALDAS	569	1262	121,8	1,40	2,83	102,0
IMBABURA	433	1039	140,0	1,33	2,56	92,3
BOLÍVAR	228	612	168,4	1,25	3,37	169,6
MORONA SANT	174	387	122,4	1,25	2,90	132,2
CHIMBORAZO	510	988	93,7	1,21	2,20	81,7
COTOPAXI	358	820	129,1	1,19	2,01	68,7
GUAYAS(1)	3911	7650	95,6	1,17	2,25	92,3
AZUAY	717	1384	93,0	1,16	2,00	72,6
EL ORO	634	1147	80,9	1,16	1,85	59,4
TUNGURAHUA	505	1162	130,1	1,15	2,27	97,8
LOS RÍOS	720	1526	111,9	1,10	2,02	83,6
MANABÍ	964	2393	148,2	0,77	1,80	133,5
ORELLANA*	SD	398		SD	3,47	
SANTO DOMINGO*	SD	179		SD	0,55	
SANTA ELENA*	SD	541		SD	2,05	
PAÍS	21399	39719	85,6	1,81	2,90	60,3

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

*Las provincias de Santo Domingo, Santa Elena y Orellana fueron creadas posteriormente al año 1999.

Cuadro: Elaboración propia.

(1) La población policial en Guayas está pronosticada crecer en 1500 efectivos más.

El incremento del personal iniciado en el 2002³⁴ creó un impacto determinante en el presupuesto policial; el mismo que prácticamente se cuadruplica hasta el año 2007 (ver cuadro 4 capítulo 2).³⁵ A partir de esta fecha, pareció quedar claro que las prioridades institucionales de la Policía Nacional se dirigían a cubrir este rubro perteneciente al gasto corriente y no a la inversión en otras áreas de una manera integral. Por ejemplo, según el Ministerio de Economía y Finanzas, en el presupuesto del año 2006, los gastos en personal ascendían a un 74% del total devengado, mientras los gastos en bienes de capital (bienes de larga duración y obras públicas) apenas superaban el 3%.³⁶ Esto puede ser visto como la causa principal de la crisis de recursos de la institución policial en el Ecuador - constantemente reclamada por las autoridades policiales - que consistía simplemente en una gran brecha entre el personal humano existente y los recursos logísticos y materiales para operar.³⁷

El segundo punto donde ubicaremos la desconcentración operativa de la Policía Nacional del Ecuador es en la entrada en vigencia del Plan de Modernización del año 2004, que toma como uno de sus fundamentos principales la experiencia de Policía Comunitaria creada en el año 2003 en Quito, Guayaquil y Cuenca. Así, bajo el lema de crear una nueva filosofía de trabajo y servicio de la Policía Nacional de cara a afrontar los graves problemas de inseguridad en el país, se formaron las UPC en todo el territorio ecuatoriano, con el claro objetivo de establecer un proceso de acercamiento a la población.

Como podemos ver en el cuadro 8, esta necesidad de expansión de la desconcentración se refleja en el importante crecimiento de 45,4 % de UPC en todo el país entre los años 2005 y 2008; asimismo, a nivel de personal existe un incremento importante que bordea el 72%. Por otro lado, si bien Quito concentra la mayor cantidad de UPC y personal de Policía Comunitaria, su participación disminuyó del 21,3% al 15,83 % de las UPC y del 24% al 19% del personal del año 2005 al 2008.

El incremento más significativo en números absolutos de UPC en estos tres años se dio en las provincias de Manabí, Guayas, El Oro y Azuay; sin embargo, esto no se refleja en el personal. A excepción de Manabí (que es la que más crece en personal de Policía Comunitaria) las provincias con mayor incremento son Pichincha, Tungurahua, Co-

topaxi y Azuay. Por su parte, el aumento más importante de UPC en estos tres años se dio en la provincia de Manabí, Cotopaxi, El Oro y Chimborazo e Imbabura con el 313%, 303%, 286%, 103% y 100% respectivamente. En tanto el personal de Policía Comunitaria crece más considerablemente en Manabí, Cotopaxi, El Oro y Tungurahua con el 566%, 509%, 283% y 239,2% correspondientes.

Cuadro 8
Numérico comparativo de UPC y Policías Comunitarios 2005-2008

COMANDO	Nro. UPC 2005	Nro. UPC 2008	Tasa de variación %	No. Pol. Com. 2005	No. Pol. Com. 2008	Tasa de variación %
Pichincha	44	52	18,2	166	351	111,4
DMQ	230	248	7,8	1065	1457	36,8
Guayas	112	180	60,7	474	631	33,1
El Oro	22	85	286,4	59	226	283,1
Manabí	30	124	313,3	106	706	566,0
Chimborazo	27	55	103,7	86	190	120,9
Azuay	44	86	95,5	133	319	139,8
Loja	106	112	5,7	335	428	27,8
Los Ríos	42	67	59,5	339	405	19,5
Tungurahua	97	64	-34,0	97	329	239,2
Carchi	36	36	0,0	148	200	35,1
Bolívar	25	40	60,0	163	193	18,4
Imbabura	28	56	100,0	110	206	87,3
Cotopaxi	12	49	308,3	42	256	509,5
Esmeraldas	86	82	-4,7	333	361	8,4
Cañar	33	34	3,0	120	166	38,3
Pastaza	17	23	35,3	67	95	41,8
Morona Santiago	22	23	4,5	88	108	22,7
Zamora	24	28	16,7	83	153	84,3
Galápagos	4	2	-50,0	85	11	-87,1
Napo	15	16	6,7	82	102	24,4
Sucumbios	21	27	28,6	151	184	21,9
Orellana	1	12	1100,0	5	102	1940,0
Santa Elena		48			214	
Santo Domingo		18			56	
TOTAL	1078	1567	45,4	4337	7449	71,8

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

* Las provincias de Santo Domingo, Santa Elena y Orellana fueron creadas posteriormente al año 1999.

Cuadro: Elaboración propia.

Sin embargo, aunque esta nueva filosofía institucional se reflejó en la necesidad de establecer una desconcentración operativa por medio de la creación de UPC, la Policía Comunitaria de la Policía Nacional del Ecuador no tiene hasta el día de hoy presupuesto asignado.³⁸ Si a esto sumamos la poca asignación y ejecutividad designada al gasto operativo para la seguridad y protección interna,³⁹ no es de extrañarse los graves problemas logísticos (falta de condiciones adecuadas para funcionamiento de las UPC, hacinamiento, falta de automotores, personal, motos, armas, gasolina, etc.) que se han denunciado en el funcionamiento de la Policía Comunitaria.⁴⁰ De hecho, como evidencia de lo dicho, según el Teniente Coronel Bolívar Tello,⁴¹ muchas UPC a nivel rural funcionan en las denominadas casas comunales de las diferentes parroquias o localidades, y gran parte de ellas están en calidad de comodato, casas arrendadas y en algunos casos casas donadas.⁴²

Como vimos anteriormente, si a este problema de recursos le sumamos una pérdida de planificación de la Policía Comunitaria desde el mando central, la cual está más articulada a los criterios de asignación del Comando Provincial, tendríamos como efecto un escenario perfecto para que la desconcentración operativa este supeditada a dos lógicas: 1) las presiones externas generadas a la institución (gobiernos locales, empresas privadas y ciudadanía) para la asignación o construcción de UPC, adquisición de patrulleros, gasolina, etc.⁴³ 2) una alta discrecionalidad por parte de los Comandantes para la asignación de UPC y personal en las provincias. Estos dos hechos generarían una pérdida de coherencia equitativa en la distribución de las UPC y recursos humanos en el balance general.

No obstante, el personal de la Dirección General de Personal y el personal de la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural desmienten lo mencionado, en tanto los criterios de asignación de las UPC y Policías Comunitarios pasan por las opiniones técnicas de la Dirección de Operaciones y de Personal que toma en cuenta el factor poblacional, el territorio y los índices delictivos como mecanismo de asignación. Por lo tanto, a continuación miraremos como se ha dado este proceso:

Desconcentración de las UPC

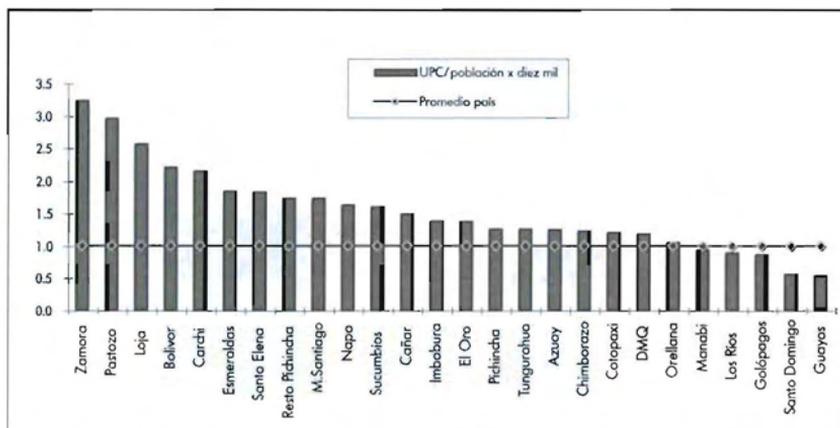
No es sencillo analizar la desconcentración de las UPC en la Policía Nacional. La gran cantidad de factores que entran al momento de poder tomar una decisión para la asignación recursos (humanos y económicos), hace imposible hablar de una distribución totalmente equitativa de un bien público en un determinado territorio o población. Sin embargo, esto no significa que las instituciones dejen de lado el hecho de tener algún tipo de parámetro de asignación que les permita ajustarse mejor a una proporcionalidad en la distribución.

Según el Tnte. Cnel. Max Campos,⁴⁴ los criterios de asignación de UPC en la Policía Nacional fueron creados poco tiempo atrás. Mediante este indicador técnico, se busca cubrir la mayor cantidad de población y estar presente en la mayor cantidad de territorio. Así, se asigna una UPC por cada parroquia o localidad mayor a 2.000 habitantes a nivel rural, y una UPC por cada 10.000 habitantes a nivel urbano.

Sin embargo, es muy difícil conocer con exactitud si se cumple esta asignación, en tanto es necesario tener gran cantidad de información desagregada sobre las parroquias con sus respectivas características poblacionales; lo cual complicaría y alargaría demasiado este trabajo dadas las limitaciones de tiempo y acceso de información.⁴⁵

Ahora bien, uno de los primeros ejercicios a realizar para ver la distribución de UPC en el territorio nacional, fue cruzar el número de UPC por provincia frente a la población provincial. Al realizar este ejercicio vemos que la provincia de Zamora, con 3,20 UPC comunitaria por cada 10.000 habitantes, se encuentra muy por encima del promedio nacional que se ubica en alrededor de 1,5 UPC. Es importante resaltar en este cuadro que las provincias del Oriente ecuatoriano en su mayoría superan el promedio nacional al igual que las provincias fronterizas del norte y sur del país (a excepción de El Oro) y las provincias de Bolívar, Pichincha y Santa Elena. Por su parte las provincias de menor representación son principalmente de la Costa ecuatoriana a excepción de Esmeraldas (fronteriza). Se encuentran también dentro de este grupo Cotopaxi, Tungurahua, Azuay y Chimborazo pertenecientes a la Sierra Centro Sur del País (ver gráfico 5).

Gráfico 5
UPC por cada diez mil hab. 2008

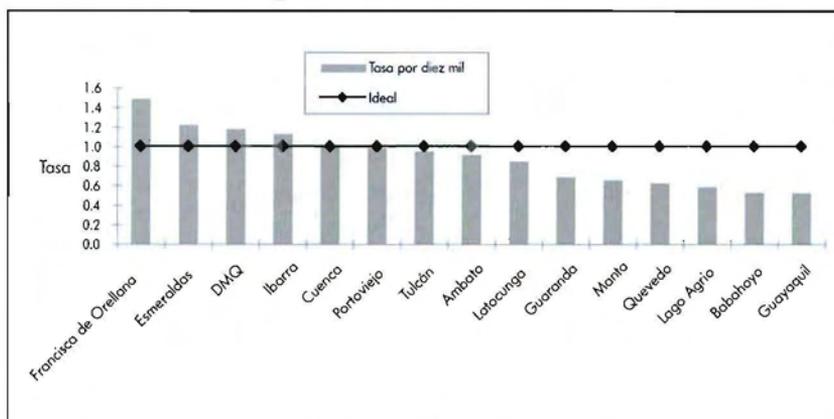


Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

Es complicado adelantarnos a decir que existe una gran desproporcionalidad en la asignación de UPC por población en las provincias si nos ceñimos a la medida técnica dada por la Policía Nacional. No obstante, si miramos la información de número de UPC de las diferentes cabeceras cantonales (sector urbano) de las provincias del Ecuador en el año 2007,⁴⁶ vemos que la asignación de una UPC por cada 10.000 habitantes solo se cumple en algunas ciudades del país mientras que en otras, se encuentra otra vez muy por debajo del promedio como Guayaquil, Manta, Babahoyo, Quevedo, Lago Agrio, y Guaranda (ver gráfico 6). Lo dicho demostraría que queda pendiente aún lograr esta proporcionalidad en las ciudades desde la planificación.

Gráfico 6
Tasa de UPC por diez mil habitantes
de algunas cabeceras cantonales 2007



Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

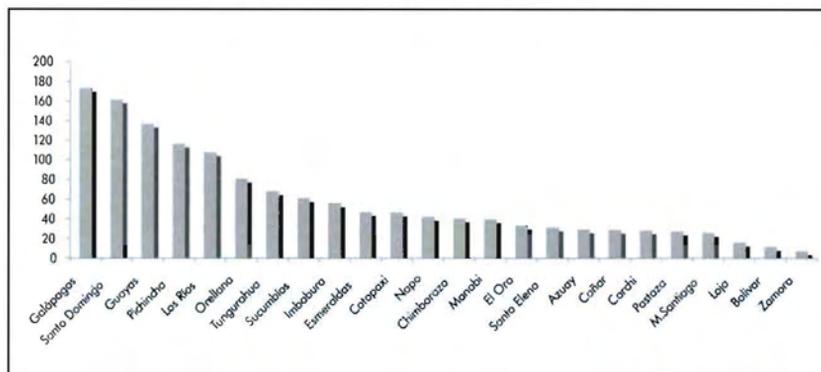
Cuadro: Elaboración propia.

Permanece abierta la pregunta para saber qué produce esta gran diferencia o brecha de asignación de UPC por población en las provincias. En este aspecto, es lógico suponer que si se habla de asignar una UPC por cada dos mil habitantes en el sector rural, lo que marcaría la diferencia entre una provincia a otra sería su peso en la población rural. En otras palabras, a mayor población rural mayor tasa de UPC en las provincias. Esto podría comprobarse en que las provincias que tienen una población rural mayor al 50%, tienen una tasa promedio de 1,78 UPC por cada diez mil habitantes. Esto contrasta con las provincias con menos del 50% en población rural que tienen un promedio de 1,29 UPC por cada cien mil habitantes. Sin embargo, esta relación es general y no siempre es una constante en todas las provincias. Por lo tanto, si bien ésta diferencia puede ser explicada, en parte, por esta preponderancia de la población rural, también podría entenderse como un factor de asignación que busca cubrir la mayor cantidad de territorio posible sobre todo a nivel parroquial. Es decir, las provincias más parroquias rurales de más 2.000 habitantes, tienen mayor representación que el resto.

Otro hecho que corrobora esta afirmación es que los anteriormente denominados retenes de policía a nivel rural, y las brigadas barriales y Puestos de Auxilio Inmediato a nivel urbano, empezaron a ser denominados UPC en todo el país a raíz del lanzamiento del Plan de Modernización de 2004.⁴⁷ De esta manera, se podría decir la lógica de cubrimiento territorial de las UPC se debe a la existencia previa de una infraestructura física en distintos cantones o parroquias rurales del país, que no estuvo pensada en términos de desconcentración de la Policía Comunitaria.

Por último, también es necesario mirar la asignación de UPC por delitos. Al cruzar estas dos variables vemos que las provincias de Zamora, Bolívar y Loja son las que menos delito por UPC tienen, mientras que Galápagos, Guayas, Pichincha y Los Ríos tiene una mayor cantidad de estos (ver gráfico 7); lo cual no guarda proporción alguna entre provincias. Para el Tnte. Cnel. Bolívar Tello,⁴⁸ son muy distintas las realidades al interior de cada provincia en cuanto a sus problemáticas de criminalidad, situación que hace muy complejo establecer afirmaciones de esta naturaleza. La decisión de los Comandantes de Provincia, quienes en realidad crean la necesidad al Comando Central para el establecimiento de una UPC en cualquier ciudad, tiene que estar amparada en estudios de diagnóstico de la zona, donde el índice delictivo juega un papel fundamental al interior de las ciudades preferentemente. Esto les permite tener un mejor manejo y optimización de los recursos disponibles; sin embargo, son conocidos los grandes problemas que tiene la Policía al buscar construir una UPC en territorio de gran concentración comercial, poblacional y delictiva debido a la poca disponibilidad de terrenos y recursos disponibles.

Gráfico 7
Delitos por UPC por provincia 2008



Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

En conclusión, estos indicadores tienen una mayor tendencia a mostrar que no existió una planificación centralizada sobre la asignación de UPC en el territorio en desde el año 2004. Tal vez el indicador técnico adoptado para la asignación, según Máx Campos,⁴⁹ fue una medida que buscaba suplir estas enormes inconsistencias; sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer en esta materia. En efecto, grandes han sido los problemas generados a la Unidad Técnica Especializada del Ministerio de Gobierno que está ejecutando el Plan de Seguridad Ciudadana, pues la reconstrucción, remodelación y asignación de UPC ha tenido que pasar por varios análisis, filtros y estudios para determinar un indicador de asignación que determine la necesidades reales de las UPC en el territorio, así como la situación legal y material.⁵⁰ Por otro lado, las lógicas de asignación practicadas por la Policía parecieron ceñirse más bien a criterios discrecionales de los Comandos Provinciales que a criterios técnicos.⁵¹

Desconcentración de personal

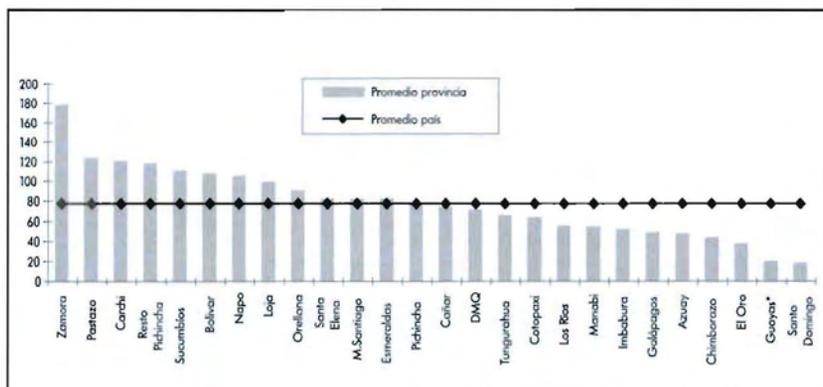
La desconcentración de la policía es uno de los desafíos más importantes de la planificación de las policías comunitarias. En el Ecuador, el personal que va a ocupar la función de Policía Comunitaria en provincia es manejado directamente por los Comandantes Provinciales

quién los asigna discrecionalmente de acuerdo a las necesidades del lugar. En el caso de la creación de una UPC nueva, el Comando Provincial establece por intermedio de sus respectivos Comandos Distritales el pedido a la Dirección Nacional de Personal, la cual mediante informe de su unidad interna de planificación decide si se procede a este pedido de acuerdo al número de funcionarios/as disponibles en la Policía Nacional. Una vez aprobado este requerimiento, se determina al personal con el perfil adecuado para cumplir esta labor; sin embargo, vale la pena recalcar que son los Comandantes Provinciales los que deciden sobre la distribución de policías en las diferentes áreas y servicios de las provincias.

Según el gráfico 8, las provincias que más presencia de Policía Comunitaria tienen son otra vez Zamora Chinchipe, seguida de Pastaza, Carchi, parte de la provincia de Pichincha y Sucumbíos. Al otro extremo se encuentran las provincias de Santo Domingo, Guayas, El Oro, Chimborazo y Azuay. Esto muestra una relación importante entre el número de UPC y el número de Policías Comunitarios destinados a cada provincia.

Gráfico 8

Tasa de Policía Comunitaria por cada cien mil habitantes por provincia 2008

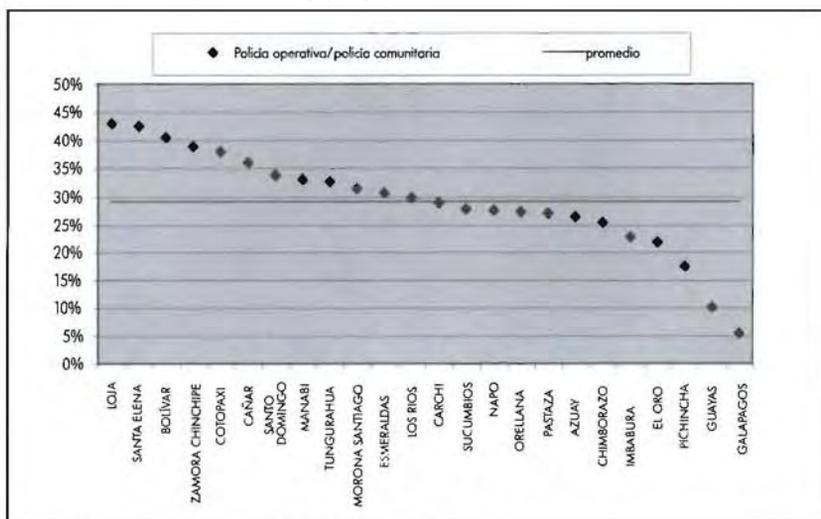


Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

Por otro lado, se puede observar una desproporción importante en cuanto al manejo del personal de Policía Comunitaria al comparar el porcentaje de estos con el de policías operativos por provincia. Este resultado muestra que la provincia de Guayas es una de las que menor asignación tiene, seguida de Pichincha, el Oro, Chimborazo, Azuay y algunas provincias Orientales. En el otro extremo se encuentran Loja, Santa Elena, Bolívar y Zamora Chinchipe como las provincias con mejor representación de policías comunitarios frente al total de policías operativos (Ver gráfico 9).

Gráfico 9
Policía operativa asignada a Policía Comunitaria
por provincia 2008



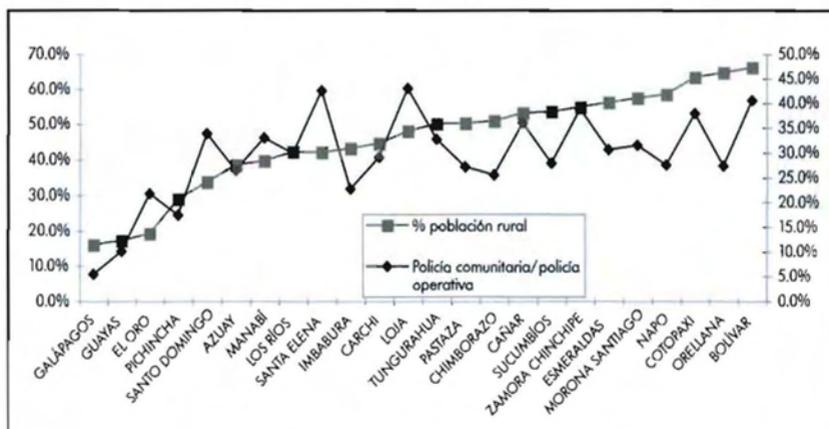
Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

El que no exista una coherencia en la dotación de personal nos conduce al cuestionamiento ¿cuál es la lógica? Esta pregunta nos lleva a plantearnos que al igual que las UPC, las provincias con una población rural mayor al 50% tienen tasas superiores de Policía Comunitaria por cada cien mil habitantes (92,5); mientras que las provincias con población rural menor al 50%, tienen tasas menores (59,82). Esto nos

indica que existe también una tendencia por parte de los Comandos Provinciales de establecer mayor proporción de policías comunitarios en aquellas provincias donde mayor población rural existe. No obstante, esto no se repite en todas las provincias, lo cual demuestra poco sentido lógico de asignación (ver gráfico 10).

Gráfico 10
Relación Policía Comunitaria población rural 2008

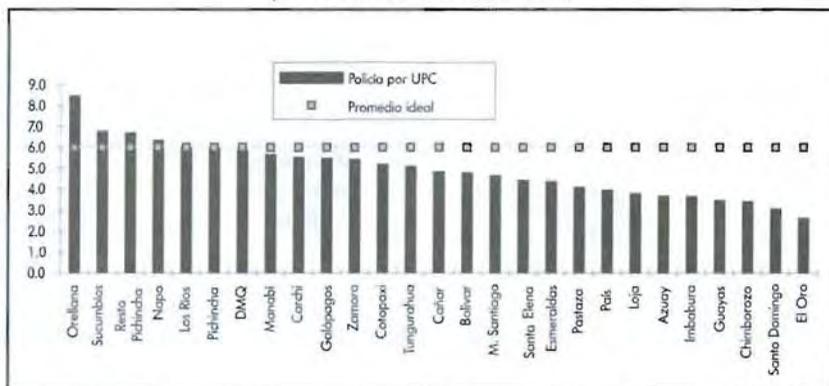


Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

Por último, si bien no se puede aún decir que existe una incongruencia del manejo del personal de Policía Comunitaria en las provincias debido a los múltiples factores que atraviesan la asignación, debería existir una proporcionalidad en cuanto al número de policías dotados por UPC. Según la Dirección de Personal de la Policía Nacional el número ideal de policías por UPC establecido por la institución es de seis. Sin embargo, si miramos el gráfico 11, existe también una gran brecha si dividimos el número de UPC para la cantidad de policías comunitarios por provincia. Así, Guayas, El Oro, Chimborazo, Santo Domingo, Imbabura, Azuay, Loja, Pastaza, Esmeraldas, y Morona Santiago están por debajo del promedio nacional que es de 4,75 policía comunitarios por cada UPC y solamente Pichincha, Los Ríos, Napo, Sucumbios y Orellana llegan o superan el ideal de seis (ver gráfico 11).

Gráfico 11
 Promedio de Policía Comunitaria por UPC en las
 provincias del Ecuador 2008



Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

Por lo tanto, a nivel de personal también se muestra una descoordinación en la planificación. Esto no es reconocido por la institución debido a que si bien admiten un numérico inferior en algunas UPC, sostienen que estas falencias se deben a licencias, descansos médicos y pases, entre otros motivos. Sin embargo, las brechas entre provincias según la asignación de policías comunitarios por UPC y por habitantes son demasiado amplias para admitir argumentos como estos. La discrecionalidad de los Comandantes y las presiones externas parecen seguir primando como los criterios de asignación en todo el país.

Desconcentración del servicio

La desconcentración del servicio es otro de los aspectos importantes de las policías comunitarias. Como vimos en el capítulo 1,⁵² el patrullaje intensivo, proactivo y de acercamiento a la población no debe ser solamente entendido como un servicio especializado de esta policía, sino como una filosofía institucional que atraviesa el gran grueso de los restantes servicios policiales. No obstante, se debe concretar en planes de desconcentración integral de la policía en la comunidad, como la denuncia; salas o instancias de resolución de conflictos; centros de especializados en la violencia intrafamiliar, violencia de género y

maltrato infantil; y tránsito y otro tipo de servicios de carácter más reactivo (policía judicial y unidades especiales) que permitan cerrar el ciclo de prevención, disuasión y reacción que constituyen los tres ejes fundamentales del servicio policial.

Como vemos más adelante, a pesar de que este rol proactivo o preventivo no se cumple en ciertas provincias y en otras se cumple a medias, partiremos diciendo que el servicio de Policía Comunitaria en el Ecuador ha sido pensado, solamente, como una desconcentración operativa del patrullaje y no como otros tipos de servicios integrales. El Ecuador, las denominadas comisarías de la policía funcionan como centros de denuncia de contravenciones. Por otro lado, ni las Unidades de Vigilancia (UV) en las grandes ciudades ni las UPC funcionan como centros de denuncia de delitos. Por lo general, éstas se las realiza en las Jefaturas o Sujefaturas Provinciales de la Policía Judicial, o en las oficinas del Ministerio Público en las ciudades, y en las Comisarías del Ministerio Público en los cantones pequeños. Por ejemplo, en el caso de Quito, la denuncia se encuentra concentrada en la Dirección Provincial de Policía Judicial y en las instalaciones del Ministerio Público.⁵³ Además, existen una serie de servicios de atención ciudadana como las Comisarías de la Mujer y la Familia, la Policía especializada en menores (DINAPEN), Policía de tránsito, entre otras, que tampoco se encuentran desconcentradas o en coordinación con la desconcentración policial de las UPC.

Justamente el Plan de Seguridad Ciudadana del 2008 está tratando de mejorar esta deficiencia, a través de la creación de 38 Centros Unificados de Atención Ciudadana, desplegados en algunos sitios del país para que articulen esta serie de servicios policiales. No obstante, no se conoce nada aún sobre los criterios para la distribución de estos centros. Por otro lado, también se está planificado la creación de Centros de Atención Ciudadana en 37 minicuarteles de la Policía Nacional.

Desconcentración del mando

A parte de la desconcentración de los recursos humanos, logísticos y de servicios, uno de los puntos cruciales dentro de cualquier proceso de desconcentración administrativa y operativa de las instancias públicas, es la desconcentración del mando y la toma de decisiones.⁵⁴ Este proceso, sin embargo, se convierte en un tema candente de deba-

te alrededor de la desconcentración policial en América Latina, por ser aquí donde se reflejan los mayores antagonismos y restricciones institucionales sobre todo en policías altamente centralizadas y jerarquizadas como la ecuatoriana. Tres son los aspectos que estimulan este proceso: la necesidad de estrategias preventivas y proactivas del personal, parámetros de costo - beneficio, y la presencia de los gobiernos locales.

1. En primer lugar, los principios que basan los modelos de policías comunitarias alrededor del mundo, establecen la necesidad imperiosa de tener policías altamente proactivas, capaces de establecer discrecionalmente estrategias preventivas con la comunidad. Esto genera que el desafío de desconcentración del mando policial llegue al personal operativo como última unidad de gestión.
2. En el enunciado anterior vimos que dentro de cualquier estrategia desconcentradora y de cambio institucional opera el criterio de la eficiencia. Esta búsqueda consiste en reducir costos de transacción en la asignación de los recursos con la finalidad de tener una mayor agilidad en los procesos. Ahora bien, la desconcentración del mando se presenta también como un complemento ideal, si partimos de que el entrapamiento en la agilidad y eficiencia de los procesos es producto de los largos y tediosos trámites burocráticos de las instituciones con estructura organizacional altamente centralizada y jerarquizada.
3. Del mismo modo, la apuesta hegemónica de los organismos internacionales de que los gobiernos locales pueden articular y agilizar mejores estrategias dirigidas a la prevención proactiva del delito en las ciudades, generaron que el debate sobre policía comunitaria coincida con los principios de descentralización y reforma del Estado en América Latina. Esto también implica una necesaria desconcentración del mando y la toma de decisiones al interior de la policía que estén a la par con las dinámicas locales y comunitarias.

Estas directrices o influjos han causado un impacto importante en la Policía Nacional del Ecuador, que a pesar de la imposibilidad de establecer una descentralización por cuestiones constitucionales y legales

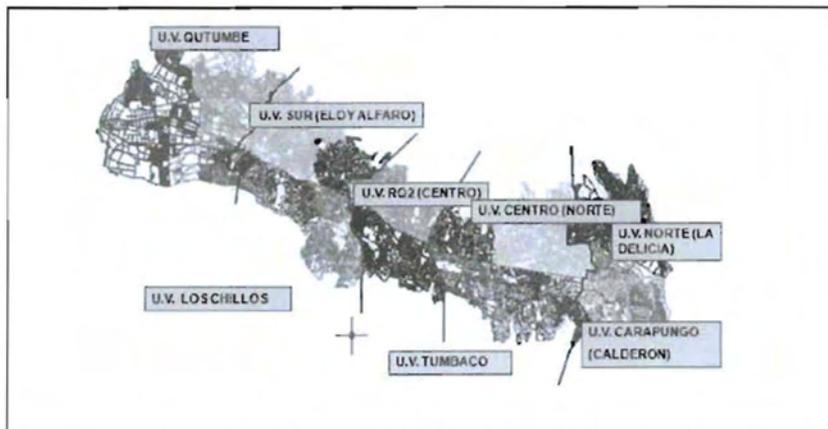
(instituciones formales), inició un proceso de desconcentración operativa del mando en el año 2004 con dos objetivos fundamentales: a) mejorar los niveles de llegada a la población dotando de cierta libertad a las unidades policiales para que establezcan estrategias operativas acordes a las necesidades locales; y, b) adaptar una estructura institucional que le permita establecer una relación armoniosa para el correcto funcionamiento de la trilogía: policía - gobierno local - comunidad.⁵⁵

Así, producto del Plan de Modernización de 2004 - tomando como referencia el modelo chileno del Plan Cuadrante - se dividieron todas las cabeceras cantonales y ciudades principales en zonas seguras, a su vez cada una de éstas reagrupa varias subzonas, las cuales se constituyen en el marco territorial operativo de la Policía Comunitaria y las UPC.

Por su parte en Quito y posteriormente en Guayaquil, se crearon las Unidades de Vigilancia (UV) que están a cargo de oficiales superiores de la Policía.⁵⁶ Según Máx Campos,⁵⁷ esta división del territorio es parte de la estrategia de la Policía Nacional para adoptar un modelo de desconcentración de mando. En este aspecto, se decidió por parte del mando central de la Policía Nacional dotar de cierta autonomía de trabajo a los Comandantes de las Unidades de Vigilancia de Quito y Guayaquil con la finalidad de que ellos mismos diseñen sus estrategias operativas dependiendo de la realidad de cada sector.

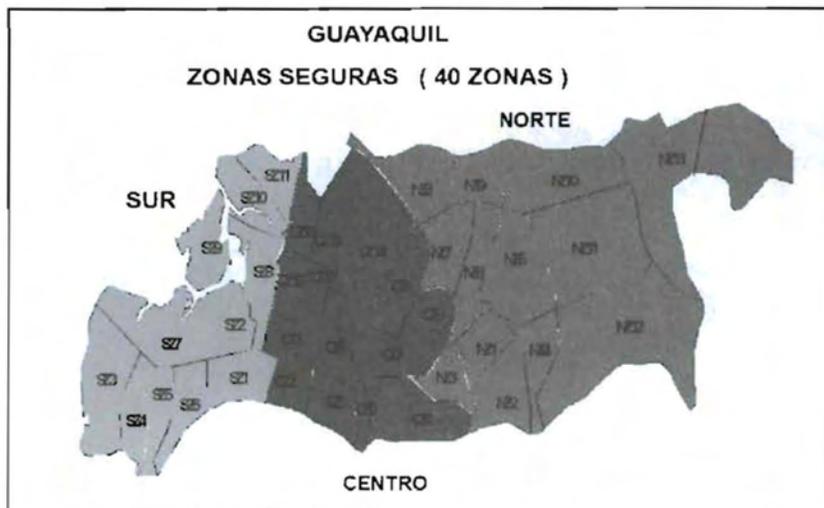
Las Unidades de Vigilancia agrupan varias zonas seguras, cada una de éstas congrega varias subzonas y cada subzona a su vez agrupa cuadrantes o cuadras seguras. Además, se le ha dotado a estas de Unidades de Vigilancia de recursos humanos, y logísticos para que operen en los diferentes lugares de acuerdo a las necesidades de cada sector. Como vemos en los gráficos de 12 y 13, en Quito operan ocho Unidades de Vigilancia y en Guayaquil tres.⁵⁸

Gráfico 12
Unidades de DMQ



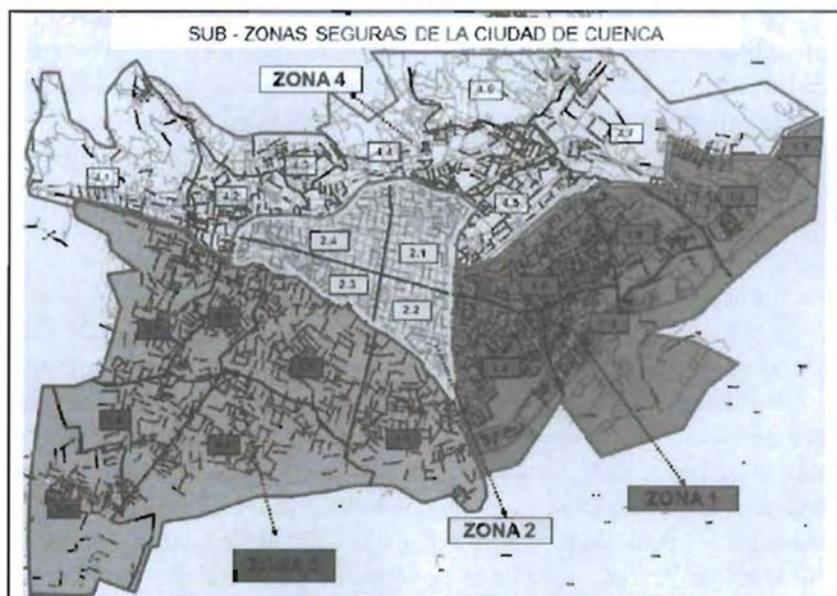
Fuente: Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ
Elaboración: Tcnel Max Campos

Gráfico 13



Fuente: Comando Provincial Guayas No. 2

Gráfico 14



Fuente: Comando Provincial Azuay No. 6

Con esto se buscaba una alternativa dinámica al sistema de vigilancia y patrullaje tradicional de la Policía. Por ejemplo, si bien el Reglamento de Régimen Interno de las Unidades Policiales de 1985 habla en su artículo 36 del patrullaje basado en la modalidad de primer cuarto diurno, segundo cuarto diurno, primer cuarto nocturno y segundo cuarto nocturno;⁵⁹ en la práctica no todos los servicios de patrullaje en las diferentes Unidades de Vigilancia y Comandos Provinciales cumplen con este sistema. En este sentido, la discrecionalidad de los Comandantes Provinciales y de las UV está dada hasta el punto de que ellos mismos pueden planificar un sistema de patrullaje que se acople a las necesidades locales de cada sector, territorio o provincia.⁶⁰

Si bien con la aplicación de este sistema se ha ganado mucho en establecer una unidad de control descentralizada de las UPC que esté más acorde con las necesidades de cada sector de la ciudad, esta desconcentración operativa del mando no siempre se ciñe a los requerimientos de una planificación de la Policía Comunitaria. Según Campos,⁶¹ esta desconcentración del mando y la toma de decisión del mis-

mo han sido mal entendidas por parte de la institución debido a que no en todas las zonas se cumple el servicio de patrullaje preventivo proactivo de forma homogénea. El problema radica en que al no existir lineamientos claros sobre la importancia y lo que significa el trabajo preventivo en el gran grueso de los y las oficiales de la institución - sea por falta de acceso a capacitación (esto lo veremos en el próximo capítulo), falta de reglamentos o manuales de procedimiento sobre policía comunitaria o simplemente por una cultura policial tradicional -, se termina desvirtuando la naturaleza proactiva y preventiva de los modelos comunitarios de policía.

La discrecionalidad de los comandantes de las Unidades de Vigilancia para establecer sus propias estrategias de patrullaje, no siempre están alineadas bajo un mismo esquema (esto es la integralidad del trabajo preventivo, disuasivo y reactivo). En muchas ciudades todavía prevalecen sistemas de vigilancia de corte reactivo y disuasivo preminentemente. Un ejemplo de estos son las modalidades de vigilancia adoptadas por el Plan “Más Seguridad” de la Ciudad de Guayaquil y otras ciudades de la costa; los cuales ponen muy poco énfasis en el trabajo preventivo en la comunidad.

Inclusive estas diferencias pueden darse al interior de una misma ciudad, dependiendo del comandante de la UV que esté a cargo. Por lo tanto, al interior de este modelo de desconcentración del mando para el manejo de la Policía Comunitaria coexiste todavía una apuesta tradicional al trabajo reactivo y disuasivo como un factor constante; mientras, no existe una visión clara respecto al concepto de la Policía Comunitaria al interior de la Policía Nacional por parte de los jefes policiales. Esto se muestra como un fuerte contrapeso institucional al proceso de implementación de Policía Comunitaria.⁶²

En cuanto a la necesidad de establecer una desconcentración del mando policial que esté acorde a las dinámicas y necesidades locales, es imperioso plantear algunas deficiencias que lejos de tener una solución en el corto plazo, se proyectan como problemáticas en el futuro bajo la modalidad de relación actual.⁶³ Estos problemas pueden clasificarse en: organizacional/administrativo y jurídico/político.

A nivel organizacional/administrativo, el primer problema que se forma en la relación de la Policía con los gobiernos locales, se refleja en la compatibilidad de las jerárquicas del campo de acción territo-

rial de estos organismos. Como vimos anteriormente, los Comandos Provinciales son la unidad máxima de decisión y planificación para las disposiciones de trascendencia en cuestiones de seguridad pública y ciudadana en la provincia. En la práctica, estos tienen una amplia gama de atribuciones y responsabilidades, lo cual ha dado como resultado que la relación de los gobiernos locales (de injerencia cantonal) con la Policía se dé a través de estos Comandos (de injerencia provincial) en todas las provincias; produciéndose así asimetrías en cuanto a los campos de acción.⁶⁴ Estas asimetrías básicamente se concentran en el alcance y mirada de la planificación; es decir, mientras el alcalde de una ciudad mira y planifica la problemática desde el campo local, el Comando Provincial, en cambio, concentra su mirada en la dinámica provincial.

Por su parte, Quito es la única ciudad del Ecuador que se mostraría como una excepción al problema de las diferencias jerárquicas en el campo de acción territorial entre gobierno local y la Policía, debido a que desde el año 1993 tiene categoría de Distrito Metropolitano en el Ecuador, lo cual no sucede con otras ciudades del país. Esto obligó a la Policía Nacional a establecer un Comando para el DMQ con la finalidad de tener una unidad desconcentrada policial a la par de esta división política administrativa de la capital. Sin embargo, según el Cnel. Orbe,⁶⁵ por ser Quito la Sede de la Comandancia Nacional de la Policía Nacional, las decisiones de planificación y coordinación se realizan directamente entre el Alcalde de la ciudad y el Comando Central, y muy poco con el Comando del Distrito de Quito.

Otro problema sobre la compatibilidad del campo de acción se da en el establecimiento de las UV y las Zonas Seguras. En este sentido, a pesar de que hoy en día todas las cabeceras cantonales y las ciudades importantes del país están zonificadas bajo el esquema de Unidades de Vigilancia Zonas Seguras; solamente en el Distrito Metropolitano de Quito se ajusta la zonificación policial a la zonificación administrativa del Municipio.⁶⁶ En las demás ciudades de las provincias, existe incompatibilidad entre la zonificación policial y la municipal.

De esta forma, no existe desde el punto de vista administrativo una afinidad de visiones organizacionales entre Policía y municipios. No obstante, esta incompatibilidad de la pretendida necesidad de ajustar las estrategias operativas y de mando policial a las dinámicas loca-

les también se evidencia en otras áreas. Así, si se parte de que el éxito de una política se basa en la estabilidad y sostenimiento de los actores y actoras que la propician, esto no parece ser el caso en la relación con los municipios.

La Policía Nacional del Ecuador es una institución donde la jerarquía, verticalidad y superioridad del mando no solo está dada por el grado sino también por la antigüedad en el servicio, su ubicación de acuerdo al decreto de asensos, y los puestos o funciones dentro de la institución.⁶⁷ La jerarquización extrema de la institución genera, a parte de una obvia centralización del mando, una alta movilidad en la estabilidad de los puestos administrativos de los oficiales. Esto se debe a que cualquier movimiento en las cúpulas policiales, cambia también el orden de las jerarquías y por ende los puestos de trabajo de Directores Generales, Directores de Servicios, Comandantes Provinciales, Comandantes de Unidades de Vigilancia, Jefes Zonales, etc.⁶⁸ De tal manera, si el tiempo promedio de permanencia de un Comandante General de la Policía es de siete meses en estos últimos ocho años (dura dos años en su función por Ley), podemos inferir que el tiempo de permanencia de un Comandante Provincial tenga menor o igual duración.⁶⁹

Esta alta inestabilidad contrasta con la estabilidad de las autoridades locales de las principales ciudades. Mientras los alcaldes de Quito y Guayaquil han durado en sus funciones más de dos periodos - demostrando así una alta continuidad en sus políticas y proyectos -, la Policía tiene por su parte una rotación bastante pronunciada en sus autoridades. Se debe añadir a esto, el problema denunciado anteriormente sobre la alta discrecionalidad en adoptar estrategias de Policía Comunitaria por parte de los Comandantes policiales.

La relación gobierno local - Policía Nacional también se ve afectada por una cuestión que tiene que ver más con un aspecto de subcultura policial. A pesar de los esfuerzos por superar esta limitante en el Plan de Modernización de 2004, todavía existe un amplio espíritu de cuerpo y obediencia, característico de las instituciones militares. Esto hace muy difícil poder identificar responsabilidad en las decisiones de los y las agentes, volviéndose la autoridad policial difusa ante la comunidad. Según el Cnel. Carlos Orbe,⁷⁰ en esta institución todavía prima un alto nivel de centralización del mando que se expresa en la práctica de hacer reportes a superiores sobre asuntos cotidianos y de fácil

resolución. Según este oficial, al Comando Central llegan una serie de informes sobre asuntos habituales sin ninguna trascendencia o importancia mayor. La cultura del parte policial es una práctica difícil de erradicar en la institución y que afecta notablemente a la noción de policía proactiva.

Esto ha generado que el concepto de policía comunitaria se vea trastocado desde la perspectiva de la relación armoniosa con la comunidad y el gobierno local. Según Max Campos,⁷¹ ante asuntos cotidianos como la clausura de algún local de venta de licor por parte de la autoridad local en Quito, la institución policial se vale de una escalera de siete instancias para establecer la coordinación interinstitucional con el Municipio. De esta forma, de lo que llevaría una simple decisión de un agente comunitario para establecer un pedido a la autoridad local, este proceso tiene que atravesar por una pirámide vertical que pasa por la Comandancia de la Unidad de Vigilancia, la Comandancia del Distrito de Quito, la Comandancia Provincial, la Dirección de Servicio Urbano y Rural, la Dirección de Operaciones, la Jefatura de Estado Mayor y por último la Comandancia Nacional. Una vez ahí, se establece la coordinación con la autoridad local.

Por último, a nivel jurídico/político, la inexistencia de una ley o reglamento donde se estipule la forma de cooperación de los gobiernos locales con la Policía Nacional en la dirección y planificación de las políticas locales en seguridad ciudadana,⁷² genera que la relación gobierno local- Policía Nacional se enmarque dentro de los cánones de buena voluntad institucional entre las partes. Esto a su vez, tiene un influjo político importante, debido a que el éxito de la buena cooperación dependería del tipo de relación que los alcaldes tengan con el gobierno central, así como el grado de influencia política.⁷³ Bajo este marco, tanto las alcaldías de Quito y Guayaquil tomaron un protagonismo especial en esta temática.

En el caso de la ciudad de Quito, si bien las relaciones Policía - gobierno local se han mantenido estables en los últimos seis años, gracias al apoyo financiero de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (Corposeguridad), esta ayuda económica ha permitido que los mayores desarrollos o innovaciones en planes de Policía Comunitaria se desarrollen en Quito. Esta concentración también se refleja en la asignación de recursos humanos, logísticos y tecnológicos en términos

absolutos para la Policía Comunitaria, a pesar de que Quito es la segunda ciudad del Ecuador en términos poblacionales, mientras Guayaquil es la primera. Sin embargo, de esta relación, también se han dado antagonismos, pues aparte de los problemas de autoridad y decisión anteriormente mencionados, existen inconvenientes de control o rendición de cuentas de los recursos que Corposeguridad entrega a la Policía Nacional.⁷⁴ A esto se suma roces en las estrategias operativas, la relación con las comunidades o brigadas barriales, las labores de la Policía Metropolitana, etc.

No obstante, los mayores conflictos en la relación gobierno local- Policía Nacional se han generado en la ciudad de Guayaquil, a raíz de los problemas producidos por el auge delictivo y la inseguridad ciudadana en los últimos años. Así, debido a la presencia del Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, en el escenario político del país, se puede decir que estos conflictos han ido configurando la agenda e institucionalidad de la seguridad pública y ciudadana del Ecuador en los últimos años. Un ejemplo de ello, fue la imposición que hizo este Alcalde en el año 2005, de colocar vigilancia privada en las calles de Guayaquil para que cumpla funciones de seguridad pública; lo cual derivó en un enorme conflicto con la Policía Nacional por el tema de sus competencias. Un año más tarde, se creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana en el Ministerio de Gobierno, producto otra vez del reclamo de más seguridad realizado por el Alcalde de Guayaquil y por amplias manifestaciones ciudadanas.⁷⁵

Como corolario de esta relación conflictiva, a principios de 2008 el gobierno nacional quitó el apoyo financiero a la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil y gestionó recursos directamente con la Policía Nacional dotando directamente recursos provenientes del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.⁷⁶ Resultado de esto, otra vez, grandes movilizaciones y reclamos del Alcalde de Guayaquil.⁷⁷

De esta forma, la ausencia de un marco legal o reglamentario que regule con reglas claras la relación entre autoridades locales y Policía Nacional en materia de seguridad ciudadana, provocó que en el Ecuador se reactive esa vieja disputa entre gobierno central y gobierno local (principalmente en Quito y Guayaquil) en el manejo, control y planificación de ciertos asuntos públicos cruciales y relevantes para la ciudad. Si bien esta disputa puede tener ciertos elementos positivos en

cuanto a los contrapesos institucionales y políticos necesarios para una mayor eficiencia en el manejo de políticas públicas de seguridad ciudadana en las ciudades principales del Ecuador, también genera tensiones institucionales conflictivas que con el tiempo politizarse y por ende a complejizarse.

Un ejemplo de ello, es que esta pugna de poder presente en el país entre el gobierno nacional y local podría generar dos escenarios nocivos a la política de seguridad ciudadana en el futuro. Por un lado, el hecho que las labores y esfuerzos de la Policía para el control y lucha de la criminalidad y la inseguridad ciudadana estén sopesados por la influencia, peso y fuerza política que un alcalde determinado puede ejercer en cuanto a la atención policial requerida, afectaría la naturaleza de proporcionalidad y equidistribución de un servicio público a lo largo de un territorio; lo cual pondría en riesgo el concepto de seguridad como bien público propiamente dicho. Por otro lado, en cuanto al gobierno central, el hecho de asumir la responsabilidad directa de la seguridad ciudadana para evitar la presión política de los alcaldes de una determinada ciudad grande, terminaría generando un solipsismo desgastante y peligroso a la credibilidad institucionalidad política en hechos que se necesita una amplio involucramiento y responsabilidad de diversos actores sociales (más aún de los gobierno locales). En otras palabras, la toma directa de la responsabilidad por parte del gobierno central sobre este problema social tendría un alto costo político a la gobernabilidad del país; lo mismo que se presenta como caldo de cultivo a cualquier tipo de populismo penal o criminal en el tiempo.

Notas

- 1 Esta afirmación la hago debido a que existe una gran cantidad de modalidades descentralizadoras; así como un enorme material bibliográfico y discusiones al respecto.
- 2 En esta sección solo nos fijaremos en la descentralización operativa.
- 3 Tomado de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE. www.deza.admin.ch/ressources/resource_es_23586.pdf
- 4 En este sentido, cualquier forma de financiamiento privado será imposible dada la naturaleza del servicio. Para conocer más sobre esto ver (Stiglitz, 1986).
- 5 Sobre los conflictos entre los conflictos entre lo estatal y local un buen libro para mirar estos conflictos y contradicciones es (De la Torre, 2004).

- 6 Según este mismo autor, esto generó que los incentivos para la puesta en marcha de esta propuesta nunca estuvieran claros en el Ecuador a diferencia de lo que sucedía en otros países como Bolivia, Colombia, Venezuela, México y Argentina; donde los objetivos y estrategias de descentralización estaban relativamente establecidos, como por ejemplo la elección a nivel subnacional (Hurtado, 2007: 263).
- 7 Si bien se cuenta con las herramientas legales para su aplicación, esto no quiere decir que la descentralización haya sido puesta en práctica de una manera abrumadora en los últimos años. En este sentido, no se vio una creciente entrada de municipios y prefecturas en experiencias de esta índole. Es más, el Plan de Descentralización promovido por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) se redujo a la descentralización en temas de turismo, agricultura y otros asuntos específicos y no a otras áreas estratégicas. Esta aparente poca efectividad se ve atravesada por otras razones que obedecen al carácter técnico, logístico y de recursos financieros y humanos, que van impidiendo su verdadero desarrollo.
- 8 Así, los gobiernos autónomos descentralizados constituyen las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.
- 9 Tampoco decía nada respecto al tema de la seguridad ciudadana, lo cual era una limitante enorme en cuanto al avance en derechos ciudadanos, así como en la definición de roles y responsabilidades institucionales.
- 10 Por otro lado, la nueva Constitución establece por primera vez el concepto de seguridad ciudadana como parte de las competencias y roles de la Policía, y además determina que los gobiernos locales podrán colaborar con esta institución en el establecimiento de este tipo de políticas. Esto abriría el debate a nuevas interpretaciones y nuevos marcos jurídicos que regulen esta práctica; no obstante, eso está aún por definirse en la nueva Asamblea Nacional.
- 11 Sobre el crecimiento de los servicios de guardiana privada ver Pontón (2006).
- 12 La ciudad que más ha avanzado en la institucionalización y desarrollo de actividades en seguridad ciudadana es Quito, con la implementación en el año 2002 del Pacto por la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano, la instauración de la tasa de seguridad administrada por Corposeguridad, y la creación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) en el año 2003. Años más tarde, Guayaquil incorpora un modelo similar con la creación de la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil en el año 2006 y la introducción de un modelo de información estadístico en criminalidad y violencia por parte de la Escuela Politécnica del Litoral.
- 13 En Quito fue creada en el marzo del 2002 la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana cuya misión principal consiste en administrar la Tasa de Seguridad Ciudadana, creada por el Municipio de Quito en ese mismo año. En el 2002, se instauró también la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y en el 2003 el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- 14 Este ha sido un tema de discusión permanente; sin embargo, sin querer entrar en detalles al respecto y dejándolo a manera de supuesto, podemos plantear que los

- municipios en materia de prevención social situacional y comunitaria pueden lograr muchos avances en temas tales como: mejoras de recuperación de espacios públicos, regeneración urbana, permisos de funcionamiento de lugares de ventas de alcohol, trabajo con grupos vulnerables, etc. Esto es un aporte significativo en materia de control de la criminalidad en coordinación con la policía. Para más detalles sobre los pro y contras de este debate en el Ecuador ver Ojeda (2006).
- 15 Esta ley se vio reforzada en el DMQ con la inclusión de la Ordenanza Metropolitana 0201 de Seguridad y Convivencia Ciudadana creada en febrero de 2007, donde se define el campo de acción del Municipio en esta materia.
 - 16 La Constitución de 2008 reconoce que la Policía podrá coordinar con los alcaldes de cada ciudad acciones correspondientes al manejo de la seguridad ciudadana a nivel local; sin embargo, la responsabilidad claramente está a cargo de la Policía Nacional.
 - 17 Algunos especialistas dicen que la desconcentración no puede ser considerada un grado de descentralización administrativa ya que la transferencia de competencias se limita únicamente al interior de la jerarquía del Estado central (COSUDE s/f).
 - 18 En América Latina, existen modelos de policías descentralizadas como en el caso de México y sistemas mixtos como en el caso colombiano, donde la Policía Nacional se mantiene centralizada y subordinada al mando único central a nivel nacional pero rinde cuentas al jefe de policía a nivel local o departamental, es decir, a los alcaldes o prefectos. En el caso del Ecuador, la Policía Comunitaria sigue rindiendo cuentas (a nivel nacional y local) a una pirámide institucional que termina subordinada al mando central de la Policía; es decir, no se puede hablar de descentralización del mando.
 - 19 El Comandante además preside el Consejo de Generales.
 - 20 Esta instancia de Estado Mayor se reproduce también en los Comandos Distritales. Sin embargo, en la práctica y ante la falta de suficientes oficiales superiores de policía, este organismo no funciona; por lo tanto, estas actividades siguen centralizadas en el Estado Mayor del Comando Central.
 - 21 Asesor de la Comandancia Nacional de Policía. Entrevista realizada el día 19 de junio de 2008.
 - 22 Según García (2008: 52), en el proyecto de ley de la Nueva Ley Orgánica de la Policía Comunitaria presentado al Mando Institucional, la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria estará subordinada a la Dirección de Gestión Operativa. No obstante, si bien este proyecto de ley estuvo en estudio, aprobación y análisis por el Congreso Nacional antes de que haya sido cesado de sus funciones por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007, en el marco de la Asamblea Nacional vigente poco se ha discutido al respecto de la creación de una nueva Ley Orgánica de la Policía.
 - 23 Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Ecuador (1998), la Dirección Nacional de Servicio Urbano y Rural es la encargada de organizar el patrullaje de control y seguridad en las ciudades y más centros urbanos del país, así como la vigilancia en los sectores rurales por medio de patrullas que recorrerán los campos, caminos, y demás localidades del territorio de las respectivas jurisdicciones. Para el

cumplimiento de sus funciones, los servicios urbano y rural contarán con el apoyo de todos los demás servicios policiales.

- 24 Cada comando provincial tiene una Dirección del Servicio Urbano y Rural, y una Dirección de Policía Comunitaria bajo las órdenes del Comandante Provincial.
- 25 Entre sus funciones está la de administración de fondos y recursos económicos de la Unidad; tramitar - previo estudio - la planificación de las operaciones policiales, sistemas de servicios, cursos, etc., que presente la Plana Mayor de su Comando de Distrito para su aprobación; dirigir y supervisar los diferentes servicios policiales en su jurisdicción; y, solicitar al Comando - por intermedio de los distritos respectivos - todo el movimiento del personal de su mando, etc.
- 26 En el artículo 62 de la Ley de Régimen Interno de las Unidades Especiales, los Retenes Policiales (actualmente UPC) estarán localizados en diferentes sectores de las zonas de la ciudad, siendo su número y localización determinados en la planificación respectiva del Plan Mayor del Comando.
- 27 Entrevista realizada el día 10 de junio de 2008 a personal técnico de la Dirección General de Personal.
- 28 Como se verá más adelante, la planificación de los horarios de patrullaje, y la distribución del personal se encuentra actualmente en manos de las Unidades de Vigilancia (UV) en las grandes ciudades como Quito y Guayaquil. Sin embargo, todavía la figura del comandante Provincial sigue teniendo un fuerte peso en el control de la provincia sobre todo en ciudades pequeñas y a nivel rural.
- 29 Carta institucional dirigida a mi persona el día 9 de junio de 2008 a base a un banco de preguntas realizado anteriormente a la Dirección General de Operaciones.
- 30 En esta sección vamos a analizar la desconcentración del las UPC, del personal y el servicio. Dejaremos por fuera recursos logísticos como armas, automotores, equipos.
- 31 Es decir, una mejora en el tiempo de llegada del servicio a la población; así como facilitar la llegada de la población al servicio que evite los costos de los grandes y largos desplazamientos.
- 32 Estos parámetros se pueden considerar una mixtura entre instituciones informales, conductas reguladas y conductas no reguladas. En el caso de las dos primeras, si bien puede ser asumida como una institución formal el hecho de que la política de crecimiento del personal y el establecimiento de la Policía Comunitaria se instauró mediante Decreto Presidencial y Resolución del Concejo de Generales en el 2002 respectivamente, existe una amplia discrecionalidad poco regulada que obedece más a tomas de decisiones y que responde a las lógicas de las necesidades institucionales del momento o contexto donde nacieron.
- 33 A las provincias de Guayas y Pichincha también les toco dividir su población policial con las provincias creadas en el 2007 como Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas. Sin embargo, esto no parece haber afectado mayormente su crecimiento de población policial en estos nueve años.
- 34 Esta política fue propulsada por el Presidente de la República Gustavo Noboa específicamente en el año 2002
- 35 No se está contando la asignación presupuestaria de 340 millones de dólares adicionales asignados en el 2008. Actualmente el presupuesto policial ya bordea los 700 millones de dólares.

- 36 A este problema se suma la falta de ejecutividad en el presupuesto asignado. Mientras en el gasto de personal la ejecución llegaba a un 95%, en el presupuesto de bienes de capital apenas se llegaba al 63% del mismo.
- 37 Actualmente en el Plan de Modernización del 2008 se habla de un déficit de 25.000 armas de fuego, vehículos, motos, instalaciones de UPC, equipamiento tecnológico, etc. Como dijimos en el capítulo dos, el espíritu de este Plan es básicamente cubrir esta brecha.
- 38 Bajo el lema de la política pública que sostiene “lo que no está en el presupuesto no existe”, algunos críticos se plantean la pregunta: ¿existe o ha existido Policía Comunitaria en el Ecuador? Para efectos de esta tesis partiremos asumiendo a la Policía Comunitaria del Ecuador como un hecho real o concreto aunque reconozcamos esta falla o limitante operativa y conceptual.
- 39 Según información del Ministerio de Economía y Finanzas del 2006, las actividades de operación para la seguridad y protección interna de la Policía Nacional solamente llegaron a ser alrededor del 20% del total. De los 93 millones de esta actividad se ejecutó únicamente el 38,23%.
- 40 Como vimos anteriormente, sobre este problema logístico el Presidente Correa ha dirigido una atención especial a través del Plan de Seguridad Ciudadana en el 2008.
- 41 Entrevista realizada el 9 de junio de 2008.
- 42 La estrategia del Plan de Modernización del 2008 pone entre sus prioridades la constitución de 705 nuevas UPC que anteriormente funcionaban en casas arrendadas; además de la remodelación de 800 más.
- 43 Estas presiones pueden ser por la necesidad de financiamiento como en el caso de los aportes de municipios, empresas privadas y comunidades; o simplemente presión ciudadana o comunitaria ante escándalos generados por la inseguridad ciudadana.
- 44 Asesor de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 45 La información sobre proyecciones poblacionales por provincia son confiables netamente a nivel cantonal y no parroquial.
- 46 Esta tendencia ha variado muy poco desde el año 2007 hasta la fecha.
- 47 Los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) han sido incorporados al sistema de Policía Comunitaria; sin embargo, estos todavía conservan su nombre original debido a cuestiones normativas de constitución.
- 48 Entrevista realizada el 9 de junio de 2008.
- 49 Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 50 Recién en febrero de 2009 la Unidad de Ejecución Especializada concluyó un estudio que detalla de manera profunda la situación de las UPC.
- 51 Según Bolívar Tello muchas UPC en provincia se crearon directamente con dinero proveniente del mando central de Policía. Entrevista realizada el 9 de junio de 2008.
- 52 Se refiere a que en el capítulo I vimos que asumir como servicio a la Policía Comunitaria, tiende a ser visto por parte de la comunidad solamente como un servicio preventivo. Con el tiempo, según experiencias como la de Colombia, se produ-

ce lo que en ese país denominan una esquizofrenia institucional; es decir, una división entre la policía reactiva y la preventiva. Esto desemboca en una pérdida de roles de identidad y de prioridades al interior de la policía misma.

- 53 Nos referimos a la denuncia formal y no a la denuncia informal.
- 54 Si bien en la sección anterior equiparamos desconcentración operativa como una desconcentración de los recursos humanos, logísticos y de servicios; no queremos decir que la desconcentración operativa se agote en ello. En este sentido, ésta también debe ser entendida como desconcentración en la toma de decisiones, lo cual tiene que ver con el nivel operativo del trabajo policial. No obstante, para cuestiones de presentación y exposición de este documento he procedido a la separación de la desconcentración del mando o toma de decisiones de lo operativo.
- 55 Un ejemplo de ello, fue la necesidad de integrar la presencia de los alcaldes en la realización del Plan Estratégico de Modernización de la Policía en 2004. Según Carlos Calahorrano, para efectos de una mejor planificación y articulación de las actividades de la criminalidad se convocó a la realización a este Plan estratégico a varios municipios del país.
- 56 Actualmente se encuentra en proceso de implementación las UV en la Provincia de Manabí y en la ciudad de Cuenca. En otras provincias los mandos de la planificación operativa los hacen directamente los Comandos Provinciales debido a que la desconcentración en UV no se justifica por territorio y población.
- 57 Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 58 Los gráficos han sido obtenidos de los Planes Operativos de Seguridad de la Policía Nacional del Ecuador.
- 59 Este sistema de patrullaje ha sido ampliamente criticado por autoridades civiles y policiales por ser obsoleto, poco funcional a la realidad actual, y con extenuantes horas de trabajo (hasta el punto de proponerse reformas a esta modalidad de servicio en el Plan de Seguridad Ciudadana del 2008). El primer cuarto diurno se lo realiza de 6:00 a 12:00, el segundo cuarto diurno de 12:00 a 18:00, el primer cuarto nocturno de 18:00 a 24:00 y el segundo cuarto nocturno de 24:00 a 6:00. Por otro lado, los días laborables para él o la policía son: tres días de trabajo y un día franco. En total, 24 días de trabajo con jornadas de 12 horas laborables y seis días de descanso.
- 60 Según el artículo 37 del Reglamento de Régimen Interno de las Unidades Policiales, se podrá reformar estos turnos de servicio, solamente previo estudio y planificación realizados por la Plana Mayor de la Provincia, con la aprobación del Estado Mayor de la Policía. Este artículo refleja que a pesar de existir un control absoluto de los horarios de patrullaje por parte del mando central, la necesidad de desconcentrar el mando para articularse a las nuevas demandas ciudadanas, ha hecho perder de vista esa planificación estipulada en el reglamento anterior.
- 61 Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 62 Otro problema relacionado a la preeminencia del trabajo reactivo es la falta de proactividad de adaptarse a nuevos escenarios. Según Lautaro Ojeda (ex - asesor de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana), uno de los grandes problemas de la Policía Nacional y específicamente la Policía Comunitaria en Quito es

saber adaptarse a la dinámica de los nuevos escenarios delictivos y de inseguridad de los barrios y las zonas. Por ejemplo, con la introducción de una UPC en algún barrio, si bien en un primer instante se logra mejorar la percepción de seguridad de la gente; con el paso del tiempo y ante la falta de estrategias dinámicas de la Policía, este factor de alteración del ambiente de las UPC es rápidamente absorbido por la adaptación al medio del barrio. En otras palabras, con el paso del tiempo ese factor que influyó positivamente en la percepción de seguridad de las personas, se va perdiendo ante la falta de estrategias proactivas de la Policía Comunitaria. Entrevista realizada en 10 de junio de 2007.

- 63 Si bien varios de estos problemas se dan entre la relación gobierno local y la Policía Nacional en general, la Policía Comunitaria no está exenta de estos problemas.
- 64 Un ejemplo de ello radica en la provisión de información al público sobre criminalidad y violencia. Mientras el Municipio de Quito, a través de Observatorio Metropolitano de Quito publica información de criminalidad e inseguridad sobre Quito solamente, la Policía Judicial de Pichincha consolida la información desde una perspectiva provincial.
- 65 Entrevista realizada el 16 de junio de 2008.
- 66 El Municipio de Quito actualmente tiene ocho Administraciones Zonales, las cuáles sirven de referencia para la ubicación de las UV.
- 67 Ley de Personal de la Policía Nacional, artículo No. 23
- 68 Sobre la estabilidad de la suboficialidad se abordará en el próximo capítulo.
- 69 A esto se suma una alta rotación que está a discreción del Comandante Nacional, quien tiene amplios poderes en esta materia.
- 70 Entrevista realizada el 16 de junio de 2008.
- 71 Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 72 Este ha sido uno de los logros importantes de la Constitución de 2008 donde se dice claramente en el artículo 161 que “para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.” Esto sin duda se constituye en un avance fundamental frente a los otros marcos constitucionales del Ecuador; no obstante, queda pendiente una reglamentación que regule claramente esta cooperación.
- 73 Esta afirmación, se corrobora con las palabras de Lorena Vinueza, ex - Directora de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito en el año 2004 y artífice, en gran medida, de la consolidación del modelo institucional de Seguridad Ciudadana en Quito. Ella sostenía que uno de los mayores méritos y aspectos a destacarse de la experiencia de Quito fue haber formado el Pacto de la Seguridad Ciudadana en el DMQ, el cual consistió en colocar en un mismo sitio de negociación a autoridades de representación nacional como la Policía, con entidades locales como el Municipio. Según Vinueza: “Los pactos por lo general se establecen entre actores iguales y este no pareció ser el caso de Quito” (Entrevista realizada a Lorena Vinueza en julio de 2004).
- 74 Esto a pesar de que gran parte de los recursos recaudados por Corposeguridad han ido a parar a manos de la Policía Nacional y sobre todo a la Policía Comunitaria.
- 75 La Policía Comunitaria no ha sido una de las prioridades de la agenda del Alcalde

de Guayaquil. Esto puede ser la consecuencia de los bajos niveles de presencia de esta Policía tanto en Guayaquil como en la provincia del Guayas. De todos modos lo que se intenta demostrar aquí es la relación conflictiva entre autoridad local y policía.

- 76 Como complemento a esto, la Policía Nacional negó la posibilidad de recibir recursos por parte de la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil después de esta crisis.
- 77 El Plan consiste en la entrega de 90 millones de dólares de los 340 millones del Plan.

CAPÍTULO IV

RECURSO HUMANO

Fernando Bustamante - Ministro de Gobierno del Ecuador durante el 2008 - en su discurso de lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana afirmó: “uno de los objetivos de este proyecto es convertir al agente policial en un sociólogo capaz de ser un líder y gestor comunitario, conocedor de la realidad local y promotor de relaciones sociales que apunten hacia una convivencia pacífica de los habitantes.”¹ Esta mención nos condujo necesariamente a pensar en la necesidad de establecer profundas transformaciones en materia de manejo del recurso humano de cara a tener un nuevo tipo de cultura y filosofía del servicio de la Policía Nacional a la comunidad.

En efecto, si tomamos en cuenta que el personal policial se constituye en el motor de esta nueva relación policía/sociedad, el manejo recurso humano se presenta como el elemento clave de intervención desde una perspectiva reformista. Sin embargo, esta necesidad de fijarnos en el recurso humano para una transformación cultural de la policía nos lleva al problema de tener un ámbito demasiado grande de análisis. Las diferentes áreas y campos que se relacionan o conforman esta temática pasan desde asuntos como: bienestar social del personal policial y su familia (salud, seguridad social y vivienda); educación, capacitación y actualización de conocimientos; reclutamiento y selección de personal; controles disciplinarios y asuntos internos; manejo del sistema de ascensos y pases; remuneraciones; condecoraciones; entre otras.

Sin perder la perspectiva de esta integralidad necesaria desde todo punto de vista para una comprensión holística de la problemática del manejo del personal policial, en esta sección abordaremos dos temas fundamentales en el proceso de implementación de la policía comunitaria: la estabilidad del personal y la capacitación policial.²

En este sentido, la puesta en marcha de policías comunitarias en los años 70 y 80 partieron de la premisa de que las falencias de la alta rotación de personal y desarraigo a la comunidad, característico del sistema centralista y jerárquico, podían ser superadas por el establecimiento de policías con una alta estabilidad y sentido de pertenencia a la comunidad. Asimismo, en cuanto a la capacitación, las policías comunitarias buscaban superar un modelo basado en jerarquías militares con un alto nivel de especialización profesional técnica, por un sistema donde se daba paso a la educación integral con profundos valores de sumisión al poder civil y respeto a los derechos humanos. Todo esto con el fin de lograr una revolución cultural al interior de las policías capaces de alcanzar líderes comunitarios proactivos, con un alto conocimiento de la realidad local.

De esta forma, con el objetivo de analizar estas dos características fundamentales de los modelos comunitarios de policía, la pregunta que guiará esta sección será: ¿Cómo se ha manejado institucionalmente el asunto de la estabilidad y educación de personal?

Instituciones, personal y educación

Desde el punto de vista formal, el manejo del personal o recurso humano está amparado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998 y sus respectivos reglamentos creados en el año 1999.³ No obstante, para echar un vistazo a las lógicas de los contenidos de la conducción del recurso humano policial, es necesario revisar la historia de la creación de esta entidad, la cual ha ido consolidando algunas prácticas institucionales informales que se extrapolan o se evidencian hasta la actualidad, actuando como elementos restrictivos al cambio institucional.

Como vimos en el capítulo 2, la historia institucional de la actual Policía Nacional del Ecuador se remonta al año de 1938 cuando el Gral. Alberto Enríquez Gallo, basado en el modelo policial francés, funda los lineamientos para la profesionalización de esta institución con la

creación de la Escuela Superior de Oficiales de Policía. Producto de las circunstancias políticas de ese momento - que se caracterizó por una gran inestabilidad política y social, con una débil institucionalización y presencia del Estado a lo largo del territorio - fue necesario crear un cuerpo policial altamente centralizado, jerarquizado y con obediencia única al gobierno central. De esta forma, a partir de esa fecha el proceso fundacional de la Policía Nacional del Ecuador vino de la mano de una fuerte tendencia militarista en su organización y formación (Jaramillo, 2008).

Esto ha generado que la organización, leyes, reglamentos y prácticas policiales estén alineados y articulados a las necesidades o racionalidades de este modelo militar hasta nuestros días. Lo dicho se puede evidenciar si tomamos en cuenta dos características fundamentales del sistema de manejo del recurso humano: el sistema de pases del personal y la educación policial.

Como primer punto, la influencia del modelo policial francés y la necesidad histórica de hacer frente a la politización de las policías locales o municipales de herencia colonial- mediante la creación un cuerpo policial nacional, unitario, concentrado y con una férrea jerarquización de tipo militar - forjaron los lineamientos para una alta rotación y desarraigo policial que ha generado una gran inestabilidad en la asignación territorial del personal. Esto se vio reflejado -a nivel formal- en los reglamentos de pases y traslados del personal policial vigente hasta el año 2006;⁴ sin embargo, a nivel informal este tipo de prácticas todavía continúan vigentes culturalmente dentro de la institución policial, producto de la injerencia del modelo militarizado que lo precede y del peso de ciertas cuestiones de índole histórico específicas y características del Ecuador, las mismas que describiremos a continuación:

- En primer lugar, las instituciones militares, producto de un modelo altamente concentrado, precisan de una gran discrecionalidad en la rotación de personal por parte de los altos mandos para efectos de cubrir las necesidades de las diferentes áreas de servicio y patrullaje en todo el territorio nacional.⁵ Por otro lado, esta alta rotación es también consustancial al mecanismo de asensos y jerarquías policiales. En este sentido, debido a que las jerarquías no solo son por grados sino por tiempo y puesto de

trabajo, cualquier asenso o remoción del personal afecta la pirámide organizacional y por ende la estabilidad en los puestos de trabajo.

- En segundo lugar, el hecho de ser instituciones del Estado central ha generado que la naturaleza propia de este tipo de organizaciones policiales, centralizadas y militarizadas, promuevan un necesario desarraigo del personal respecto de su lugar de nacimiento y residencia para efectos de conservar la neutralidad institucional ante los conflictos sociales. En el caso de Ecuador, esta necesidad de desarraigo (promovido institucionalmente) se complementa con la tendencia de reclutar gran cantidad de población proveniente de las Regiones Sierra Centro y Norte del país. Esto se debió, según el Tnte. Cnel. Máx Campos,⁶ a que las primeras escuelas de formación policial estuvieron radicadas en Quito o en lugares cercanos a esta ciudad. Por lo tanto, el sistema de desarraigo generado por el modelo policial ecuatoriano es complementado por un desarraigo proveniente de la estructura social del personal policial.

Como segundo punto, la influencia del modelo militar generó también un fuerte impacto en el diseño y organización de la educación policial. En efecto, el hecho de que los primeros comandantes, profesores y adiestradores policiales fueran miembros del ejército ecuatoriano, hizo que la institución policial se haya nutrido de la doctrina, disciplina y jerarquización militar en su formación (Jaramillo, 2008). Esto se refleja en los códigos de disciplina impuesta en los reglamentos de las unidades educativas, pensum de estudios, plantas docentes, perfiles profesionales, contenidos de las materias, técnicas de control del orden público,⁷ valores,⁸entre otras más.

Actualmente, el manejo de la rotación del personal se encuentra administrativamente a cargo de la Dirección General de Personal (DNP), que aparte de la Ley de Orgánica y de Personal, se rige bajo los lineamientos específicos del Reglamento de Designación de Pases y Traslados del Personal de Policía. Por otro lado, la formación policial está manejada por la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, la cual actúa también en base a los lineamientos generales de la Ley Orgánica, la Ley de Personal, el Reglamento General del Sistema Educativo y el Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacio-

nal de Educación. Por su parte, las diferentes escuelas de educación y capacitación policial se encuentran reguladas por su propio reglamento interno.

A partir del año 2004, producto del “Plan de Modernización y Transformación Integral de la Policía para el Siglo XXI, se tomaron dos medias fundamentales en cuestiones de manejo de personal y capacitación policial. En primer lugar, se decidió por parte del alto mando policial establecer cambios en las mayas curriculares del sistema de capacitación policial en las escuelas de formación. En segundo lugar, mediante resolución No. 2006-563-Cs-g-PN del año 2006, se reformó también el Reglamento de Designación de Pases y Traslados del Personal Policial. No obstante, si bien estas reformas no se enmarcaron dentro de una estrategia de reestructuración más general del manejo del personal y educación policial, el propósito fundamental de estas medidas fue corregir ciertas falencias históricas organizacionales y culturales que le permitieran a la Policía Nacional adaptarse a la nueva de filosofía y espíritu policial (propiciado por el Plan de Modernización), denominado “Policía Comunitaria.”

Como consecuencia de esto, la pregunta pertinente sería: ¿Qué impactos han producido estas reformas en el sistema a la estabilidad territorial y a la capacitación del personal? ¿Cuáles son sus alcances y límites? A continuación miraremos algunos matices relacionados a la estabilidad territorial del personal que nos servirá como respuesta a la pregunta planteada.

Estabilidad territorial del personal

Desarraigo

Al partir diciendo que los modelos de Policía Comunitaria se basan en la alta estabilidad y sentimiento de pertenencia del personal policial en la comunidad, el desarraigo y la rotación de personal es uno de los problemas históricos y estructurales que mayormente ha afectado el funcionamiento de programas de policía comunitaria por parte de instituciones policiales centralizadas y militarizadas. Producto de ello, y como parte de un diagnóstico institucional del Plan de Modernización, la Policía Nacional del Ecuador puso en marcha una reforma al

Sistema de Reglamento de Pases y Traslados del Personal Policial en el año 2006,⁹ con el afán de establecer una nueva forma de manejo del sistema de pases y rotación discrecional del personal.

Varias son las reformas planteadas en el presente reglamento; sin embargo, el artículo cuarto parece estar directamente relacionado con dar solución al viejo problema del desarraigo policial. Este artículo establece que el pase por regiones geográficas se establecerá garantizando una estabilidad profesional del o la policía en regiones cercanas a su domicilio civil; lo cual se logrará, tomando en consideración las provincias donde nació o se ha radicado el personal policial. En el caso de que ciertas provincias no puedan ser autosuficientes, se tomará como punto de referencia la más cercana que esté a menos de tres horas en tiempo de traslado.

Este sistema de asignación, denominado Régimen Regional (RR) tiene como finalidad primordial garantizar la integralidad familiar, psicológica y emocional del miembro policial como base fundamental del desarrollo personal e institucional. Sin embargo, este Régimen no es aplicable en la oficialidad superior de los grados de Mayor, Teniente Coronel y Coronel de Policía. Su reducido número (alrededor de 575 oficiales) genera que este grupo se sujete a las necesidades de jerarquía, especialidad y competencias del clasificador de puestos de la institución y podrán ser movilizados por todas las unidades del país.¹⁰ Por lo tanto, los cambios en el Reglamento de Pases están pensados para afectar a oficiales subalternos y policías de línea a pesar de que estos tendrán que someterse, en el caso de que la institución lo requiera, al Régimen Operativo Obligatorio (ROO).¹¹

Como vimos anteriormente la institución policial ha estado conformada por miembros provenientes principalmente de la sierra ecuatoriana.¹² Según la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, el 75,79% provienen de la Región Sierra y solamente el 21,62% de la Región Costa (ver cuadro 9). Esto a pesar de que la tendencia regional sobre el origen de nacimiento podría estar cambiando en los últimos años, debido principalmente a la creación de escuelas de formación de clases y policías en todo el país.¹³

Cuadro 9

Número de policías por lugar de nacimiento y asignados por provincia según regiones del Ecuador

	No. Policía por región de nacimiento	No. Policía asignado por provincia	% de Policías por región de nacimiento	Tasa por mil hab. Por región de nacimiento
Sierra	30103	22728	75,79%	4,85
Costa	8587	14019	21,62%	1,26
Oriente	997	2724	2,51%	1,47
Galápagos	32	248	0,08%	1,37

Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador

Cuadro: Elaboración propia

Las provincias de la Sierra Centro y Norte son los lugares de origen o nacimiento del gran grueso del personal policial. En este sentido, Pichincha proporcionalmente es la que más provee policías a la institución con el 30%. Le siguen en orden de importancia Cotopaxi (8,03%), Bolívar (7,85%), Chimborazo (7,39%) e Imbabura (6,54%). Si sumamos los porcentajes de estas provincias de la Sierra Norte, estas representan casi un 60% del total. No obstante, al tomar en cuenta la población del año 2008, las provincias que más personal proveen a la institución son: Bolívar con 17,2 policías por cada mil habitantes; luego Cotopaxi con 7,8; Chimborazo con 6,5; Imbabura con 6,4; Loja con 5,4; y, Pichincha con 4,4. Por su parte, las provincias que menor representación tienen son Orellana con 0,1; Azuay con 0,3; Morona Santiago con 0,6; Guayas con 0,7; y, Manabí con 0,9 (ver cuadro 10).¹⁴

Cuadro 10
Policías por provincias de nacimiento 2008

	No. policías por lugar de nacimiento	%	Tasa x mil hab.
Pichincha	11915	30,00%	4,4
Cotopaxi	3190	8,03%	7,8
Bolívar	3119	7,85%	17,2
Chimboraza	2935	7,39%	6,5
Imbabura	2598	6,54%	6,4
Guayas	2449	6,17%	0,7
Loja	2384	6,00%	5,4
Tungurahua	2202	5,54%	4,3
Los Ríos	1962	4,94%	2,6
Esmeraldas	1787	4,50%	4,0
Carchi	1266	3,19%	7,5
El Oro	1239	3,12%	2,0
Manabí	1150	2,90%	0,9
Cañar	309	0,78%	1,4
Zamora Chinchipe	307	0,77%	3,5
Napo	239	0,60%	2,4
Pastaza	203	0,51%	2,6
Azuay	185	0,47%	0,3
Sucumbíos	168	0,42%	1,0
Marona Santiago	74	0,19%	0,6
Galápagos	32	0,08%	1,4
Orellana	6	0,02%	0,1

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional del Ecuador

Cuadro: Elaboración propia

Ahora bien, si nos remitimos a la estructura regional propuesta por el Reglamento de Pases y Traslados del Personal Policial en el artículo 18, vemos que las regiones 7, 8, 9 y 10 no son autosostenibles en cuanto al número de policías que requieren, frente al que nace en la región. En la región cinco, por su parte, la provincia de Guayas muestra un déficit de más de 5.000 mil miembros que difícilmente pueden ser cubiertos por las provincias de Los Ríos y el Oro; por lo tanto, esta región también se presenta como deficitaria. Las regiones 2, 3, y 4 y 6 (de la Región Sierra) por el contrario, sí son autosostenibles (ver cuadro 11).

Cuadro 11

Número de policías por lugar de nacimiento y asignados por provincia según esquema clasificatorio regional del Reglamento de Pases y Traslados del Personal.

Regiones	Provincias	No. policías por lugar de nacimiento	No. Policía asignado por provincia	Saldo
Región 1	Pichincha*	11915	14304	-2389
	Esmeraldas	1787	1262	525
	Total	13702	15566	-1864
Región 2	Imbabura	2598	1039	1559
	Carchi	1266	763	503
	Total	3864	1802	2062
Región 3	Tungurahua	2202	1162	1040
	Bolívar	3119	612	2507
	Cotopaxi	3190	820	2370
	Total	8511	2594	5917
Región 4	Azuay	185	1384	-1199
	Cañar	309	526	-217
	Chimborazo	2935	988	1947
	Total	3429	2898	531
Región 5	Guayas*	2449	7691	-5242
	Los Ríos	1962	1526	436
	El Oro	1239	1147	92
	Total	5650	10364	-4714
Región 6	Loja	2384	1130	1254
	Zamora Chinchipe	307	428	-121
	Total	2691	1558	1133
Región 7	Sucumbios	168	705	-537
	Orellana	6	398	-392
	Total	174	1103	-929
Región 8	Pastaza	203	399	-196
	Morona Santiago	74	387	-313
	Napo	239	407	-168
	Total	516	1193	-677
Región 9	Manabí	1150	2393	-1243
Región 10	Galápagos	32	248	-216

Fuente: Comandancia Nacional de Policía Nacional

Cuadro: Elaboración propia

Autosustentable

No autosustentable

A la población de Guayas y Pichincha, en la columna de número de policías asignados por provincia, se les ha sumado la población de las Provincias de Santa Elena y Santo Domingo respectivamente para efectos de comparación con la columna de número de policías por lugar de nacimiento. Hay que recordar que las Provincias de Santo Domingo y Santa Elena son de reciente creación.

De esta forma, pese a la adopción de un nuevo Reglamento de Pases y el establecimiento de nuevas escuelas de formación de tropa a lo largo del territorio como estrategia para cooptar personal policial de distintas regiones o provincias del país, todavía existen grandes inconvenientes para compensar el desbalance producido entre el personal que opera en cada provincia o región, frente al personal originario en las distintas provincias y regiones. Esta descompensación más bien nos lleva a plantear que si miramos el lugar de nacimiento como un factor fundamental para establecer sentimientos de pertenencia a la comunidad del personal policial, el desarraigo sigue siendo un factor que predomina como práctica institucional en la Policía Nacional del Ecuador.

Sin embargo, es necesario preguntar: ¿Cuáles son los factores o restricciones importantes que no permite que este proceso de homogenización de la estructura social por regiones y provincias de origen se mantenga hasta el día de hoy, pese a la existencia de un nuevo Reglamento de Pases y el establecimiento de nuevas escuelas de formación de tropa a lo largo del territorio?

Razones puede haber muchas, aunque contestar esta pregunta conduce necesariamente a una reflexión inicial donde la idea de proceso es clave para entender cualquier posibilidad de cambio institucional. Es decir, cualquier estrategia que promueva una transformación en la estructura social por lugar de nacimiento de la policía y que a su vez evite el desarraigo propio de los procesos militarizados de policía, es un tema que cobra sentido y debe ser evaluado en el mediano y largo plazo, sin esperanza de encontrar modificaciones importantes y visibles en el corto plazo.

Sin embargo, existen dos contrapesos importantes que afectarían significativamente todo proceso iniciado por la Policía Nacional para evitar el desarraigo: El primero viene dado por el peso del legado histórico y cultural que caracteriza a la estructura social de la institución policial. En este sentido, si asumimos que lo que explica el acceso labo-

ral de una persona a una organización es, por un lado, los estímulos racionales costo - beneficio en las expectativas laborales (oportunidades de crecimiento remunerativo y profesional, estabilidad laboral, entre otro); y por otro lado, las construcciones simbólicas transmitidas generacionalmente a lo largo de la historia (reconocimiento y expectativas de vida), justamente este sistema de estímulos a la población debe estar equitativamente distribuido a lo largo del territorio.

A pesar de esto, es conocida la presencia de familias enteras al interior de la institución provenientes de la Sierra Central, las cuales le han dado forma y vida a ésta, culturalmente hablando, a lo largo de su historia. Esto demostraría la presencia de redes sociales al interior de la policía que actúan como imán para que grupos cercanos al entorno familiar y social del elemento policial, opten por ingresar a la institución en mayor medida que otros sectores sociales.

Con esto, la demanda social para ingresar a la institución se vería sopesada mayoritariamente a favor de la población proveniente de la Sierra Central, la misma que tendría mayores estímulos culturales, sociales y económicos para ingresar a la institución a causa de una tradición transmitida e imitada por las nuevas generaciones.

Lo dicho es corroborado por el Tcnel. Max Campos,¹⁵ para quién “éste es uno de las más graves temas a resolver por la institución debido a que significaría enfrentarse a una larga tradición construida históricamente”. En efecto, lejos de ser un asunto fácil de solucionar por medio de reformas formales, no parece haber una solución inmediata o de corto plazo. Sin embargo, es un desafío imperioso promover transformaciones profundas al proceso de selección de personal y generar incentivos aún más fuertes que motiven a la población a lo largo del territorio nacional a sumarse a la institución. De este modo, sería posible lograr una mayor democratización a través una representación proporcional de la estructura social del personal policial dentro de la institución.

Otro tema que afecta la puesta en marcha de un proceso de homogenización social de la Policía Nacional por lugar de origen, es la forma tradicional del manejo político de las recurrentes crisis de inseguridad vividas en el país en los últimos tiempos, complementado con un moldeo de gestión tradicional que promueve el desarraigo y la alta rotación. El ejemplo más claro de esto se dio en noviembre de

2008, cuando por orden del presidente Rafael Correa se estableció una emergencia operativa de la policía. En este caso, la injerencia política le dio amplios poderes discrecionales al mando central para disponer la movilización de personal para de esta forma hacer frente a la carencia de funcionarios/as en algunos lugares del territorio ecuatoriano, saltándose así los avances que en esta materia había logrado el Reglamento de Pases. Según Diario Hoy, “esa disposición tenía por objeto la movilización inmediata de todos los servicios y unidades policiales en las 24 provincias del Ecuador (...), para lo cual 1596 Unidades de Policía Comunitaria desarrollaron operativos de prevención y reacción permanentes, ante la eventual presencia de actos delictivos.” (Diario Hoy, 2008).

Así, la puesta en marcha del nuevo Reglamento de Pases y Traslados y la apertura de nuevos centros de formación de tropa en distintos lugares del país para mejorar sus niveles de acercamiento a la población por parte de la Policía Nacional en el mediano y largo plazo, es un proceso que podría verse afectado, por un lado, por el legado histórico y cultural que caracteriza la procedencia de la estructura social de la Policía; y por otro lado, por la gestión y mirada tradicional cortoplacista, efectista y reactiva propia de los gobiernos de turno al tema de la criminalidad e inseguridad en el Ecuador, complementado con un modelo de gestión tradicional basado en el desarraigo del personal y la alta rotación (esto último lo miraremos a continuación).

Rotación

Anteriormente analizamos el lugar de procedencia del personal como un indicador que nos podría dar una muestra del desarraigo característico de los modelos policiales militarizados como el ecuatoriano. Ahora bien, es necesario afirmar que el sitio de procedencia puede constituirse en un indicador mentiroso para conocer la falta de sentimiento de pertenencia de un policía a la comunidad, si se parte de que la institución termina muchas veces determinando el lugar de residencia del personal y por ende su sentido de pertenencia a la comunidad. En otras palabras, la fijación del lugar de residencia del personal policial se determina de acuerdo al lugar donde la institución requiere de sus servicios; lo cual puede despertar en los policías fuertes sentimientos de pertenencia al lugar de residencia que no precisamente corres-

ponde con su lugar de origen y nacimiento. De hecho, es muy conocido que muchos policías deciden tener familia y hogar en lugares donde han pasado la mayor parte de su juventud y vida profesional antes de los treinta años.

Tomando como referencia lo dicho en esta sección, nos referiremos a la alta rotación del personal como otro de los problemas que afecta enormemente la estabilidad policial en la comunidad, la cual es necesaria para un adecuado funcionamiento de la Policía Comunitaria.

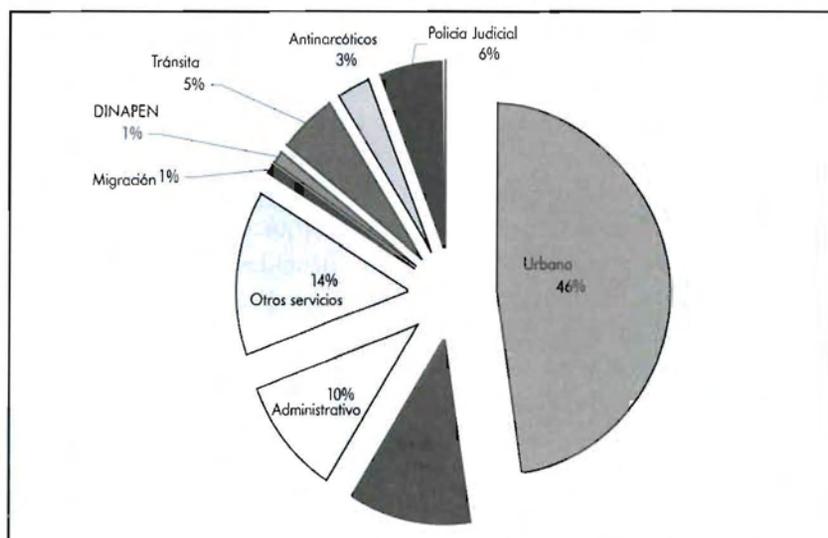
Como vimos anteriormente, uno de las características principales de los sistemas policiales militares es la alta rotación del personal. En efecto, la Ley de Personal de la Policía Nacional del Ecuador estipula que los ascensos policiales se los realizará respetando las jerarquías de los grados, la antigüedad y los tipos de trabajos o servicios. Producto de esto, cualquier movimiento en la estructura jerárquica policial afectará la estabilidad de los funcionarios y funcionarias. Esto se explica porque la institucionalidad de la policía necesitará un reemplazo a la ausencia de un miembro en algún puesto; quien será suplido por el personal inmediato inferior en la escala jerárquica. De esta forma, ante cualquier movimiento o cambio de autoridades, se inicia un carrusel de cambios en los puestos de trabajo.¹⁶

Por otro lado, si bien el Reglamento de Pases y Traslados recoge este espíritu al tomar en cuenta la jerarquía, grado de preparación, capacitación y especialidad para la asignación de los pases de oficiales subalternos y policías, el cambio o innovación que ha implementado este Reglamento es que la rotación actualmente se establecerá por los servicios afines¹⁷ de los Comandos Provinciales de cada región o porque estos se encuentran aledaños geográficamente al domicilio civil de él o la policía. Esto quiere decir que a pesar que se ha ganado en estabilidad en la región o provincia donde el personal definió su domicilio, hoy en día, el problema de la rotación persiste en los servicios.¹⁸

En este sentido, según este mismo Reglamento, la permanencia en cada unidad de servicio policial será de dos años a excepción de las provincias de la Región Amazónica y Galápagos donde el tiempo de permanencia es de un año.¹⁹ Sin embargo, este tipo de estabilidad (dos años) no se da en todos los servicios policiales. Según el Cnel. Carlos Orbe,²⁰ "en el Servicio Urbano y de Tránsito de la Policía Nacional se registran los mayores niveles de rotación de personal". Para este funcio-

nario, a diferencia de otras áreas (como la administrativa, Policía Judicial, Antinarcoóticos, entre otras) en este tipo de servicio existen altos niveles de rotación de personal cuyo tiempo de permanencia es menor a seis meses. Este problema se acentúa si tomamos en cuenta que el gran grueso (aproximadamente el 63%) de la población policial se encuentra concentrado en el Servicio Urbano y Rural y de Tránsito (ver gráfico 15);²¹ lo cual lo convierte en un problema general y no aislado de la institución.

Gráfico 15
Distribución del servicio policial por funciones 2008



Fuente: Comandancia Nacional de la Policía Nacional del Ecuador.

Cuadro: Elaboración propia

Estos altos niveles de rotación en los Servicios Urbano - Rural (incluido Policía Comunitaria) y de Tránsito, se deben en gran parte a problemas que van más allá del alcance normativo y tienen que ver con la naturaleza del trabajo policial. Entre los factores que causan la alta rotación se encuentran problemas salud y malas condiciones laborales del personal que cumple estas funciones. En efecto, según Orbe, se han detectado grandes niveles contaminación en la sangre (alrededor del

50%) del personal de Tránsito y de Servicio Urbano debido a la exposición que tienen frente a los gases proveniente de los vehículos de la ciudad. De esta forma, la rotación de estos servicios policiales se presenta como necesaria e inevitable con la finalidad de precautelar la salud de los policías. Así mismo, las malas condiciones laborales²² denunciadas por la Policía Nacional de muchos de los efectivos presentes en el servicio operativo urbano, de tránsito y especialmente de Policía Comunitaria, trae como consecuencia que exista inconformidad por parte del personal para este trabajo y ellos mismos busquen la posibilidad de ser removidos a otras áreas.

Este problema ha derivado en el desarrollo de sistemas de corrupción en el manejo de pases al interior de la Policía Nacional. Según Pérez (2008), en la actualidad muchos policías utilizan influencias internas y externas para acceder a puestos de trabajo determinados, los cuales en muchos de los casos son producto de coimas. Por otro lado, y como para terminar este círculo de inconvenientes, según el mismo autor, este sistema de manejo de pases se ha utilizado también como mecanismo de impartición de castigos mediante el cual, se ubica al personal infractor o que ha cometido una falta disciplinaria en lugares de difícil acceso, malas condiciones laborales y de mayor peligro o riesgo personal.²³

De esta forma, la alta rotación de la policía actualmente viene dada por tres causas fundamentales: por la necesidad institucional de generar rotación debido a la jerarquización de los puestos de trabajo, las necesidades institucionales para cubrir déficit de personal ante las recurrentes emergencias operativas; y por la poca predisposición del personal del Servicio Urbano y Rural por mantenerse en sus cargos ante poco favorables condiciones laborales.

Se debe rescatar, no obstante, la labor de la Policía Nacional de tratar de solucionar los problemas de la alta rotación del personal. Si bien las jerarquías policiales y el necesario estímulo por ascender a puestos mejores juegan un papel problemático estructuralmente a la estabilidad necesaria en la Policía Comunitaria, se puede hacer aún mucho en lo que tiene que ver con los incentivos para una mejor calidad de vida de los agentes del Servicio Urbano y Rural, de Tránsito y específicamente de Policía Comunitaria; justamente para esta última es necesaria la creación de un manual de procedimientos, el mismo que

garantizaría en parte una estandarización del servicio comunitario en todos los agentes independientemente de su alta rotación.²⁴

A pesar de esto, un manual de procedimiento de policía comunitario no sería suficiente, ya que lo que marca la diferencia cualitativa del servicio policial es en sí mismo el elemento humano. En este sentido, la alta rotación del personal por servicios proactivos, disuasivos y reactivos no se presentaría como un asunto tan problemático si se parte de que este sistema es una filosofía institucional y no uno más de los servicios policiales. Sin embargo, esto trae grandes desafíos al sistema de educación y capacitación policial como lo veremos a continuación.

La capacitación policial

Si la implementación de la Policía Comunitaria en el Ecuador se proyecta como el ícono referente o la carta de presentación de la nueva cara de la Policía Nacional a la sociedad, el sistema educativo policial se constituye en el espacio fundamental de la reforma cultural de la policía. En efecto, gran parte de los problemas de implementación analizados en este trabajo podrían ser solventados de sobremanera, si el sistema educativo o de capacitación cumple su misión de motor fundamental del cambio cultural y filosófico de la policía.

Anteriormente vimos cómo la doctrina militar adoptada por la institución, desde su implementación en 1938, ha ido copando o permeando diferentes niveles de la actividad policial. En un interesante análisis, Jaramillo (2008) nos muestra cómo la formación militar está presente en esta institución hasta la actualidad, a través de: jerarquías de personal, vestimenta, labores o funciones y tácticas de combate.²⁵ Sin embargo, según este mismo autor, el cambio más significativo y que marcó la vida de la policía como institución profesional fue la creación de la Escuela de Carabineros en el año 1938. Esto generó un impacto fundamental en la formación y capacitación policial pues se empezaron a impartir valores, doctrinas y formación militar a los nuevos cadetes ingresados de la policía.²⁶ Por lo tanto, la educación y formación militar se constituyó en el eje fundamental del espíritu y razón de ser la institución hasta el día de hoy.

De esta forma, si la necesidad de implementación de la Policía Comunitaria requiere de una viraje a la formación humanista e integral del policía con la finalidad de generar gestores comunitarios y

agentes reflexivos conocedores de la realidad local y general, la pregunta pertinente que guiará esta sección será²⁷ ¿Cómo se ha impartido la educación y formación policial desde la implementación de la Policía Comunitaria?

La educación policial en el Ecuador está regulada por la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional. Según Merlo (2008), el actual sistema educativo tiene su fundamento legal en la Orden General No 177 del Comando General de la Policía Nacional de 1998 y en el acuerdo del Ministerio de Gobierno y Policía No. 1072 del mismo año, mediante los cuales se aprobó y expidió el Reglamento Orgánico funcional de la Dirección Nacional de Educación.

A nivel más general, esta Dirección y su respectivo reglamento se encuentran regulados por la Ley de Personal de la Policía Nacional del Ecuador. En esta ley se estipula claramente en el artículo 42 la especialización como objetivo institucional primordial. Asimismo, entre los artículos 50 y 55 del Reglamento General de la Ley de Personal, se dan las directrices generales para lograr esta especialización policial. No obstante, en ningún articulado habla de la necesidad de pensar en una educación integral y humana de la Policía Nacional.

El nivel operativo de la educación está dividido en el Subsistema de Educación Superior (Escuela de Estado Mayor, Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales y la Escuela Superior de Policía); el Subsistema Tecnológico (Instituto Tecnológico Superior, la Escuela de Perfeccionamiento de Clases, y la Escuela de Formación Profesional de Policías);²⁸ y, el Subsistema Regular y Permanente (Educación a Distancia y Unidades Educativas). La formación básica policial está a cargo de las Escuelas de Formación de Policías y la Escuela Superior de Policías a nivel de suboficiales y oficiales respectivamente. El tiempo necesario estipulado de preparación es de un año, mientras que para la formación de oficiales es de tres años. Los cursos o formación de ascensos a nivel de suboficialidad se realizan por medio de las Escuelas de perfeccionamiento de Clases y Policías. Por su parte, para la oficialidad los estudios se realizan en las Escuelas de Perfeccionamiento de Oficiales (oficiales subalternos promocionados), y la Escuela de Estado Mayor (oficiales superiores promocionados) (ver cuadro 12).²⁹ Por último, las diferentes Escuelas de la Policía Nacional se regulan por sus respectivos reglamentos internos, los mismos que imponen

los lineamientos generales de disciplina, autoridad, obediencia y lealtad característicos de la formación militar.

Cuadro 12

Características de la formación de la Policía Nacional del Ecuador

	Instituto Superior Tecnológico Norte	Estado Mayor	Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales	Escuela Superior de Policía	Clases y de Policías	Formación de Policías
Cobertura	Personal policial de la plaza Quito	Oficiales Superiores promocionados	Oficiales Subalternos promocionados	Aspirantes civiles	Suboficiales y clases de policía	Aspirantes civiles
Unidades en el país	1	1	3	1	22	10
Periodicidad	regular	Regular	Regular	regular	irregular	Irregular
Tiempo	3 años	18 meses	6 meses	7 semestres	4 meses	12 meses
Docentes	Policías y civiles	Policías y civiles	Policías y civiles	Policías y civiles	Policías y civiles	Policías y civiles
Cafidad	Presencial	A distancia: 8 meses Presencial 10 meses	A distancia: 4 meses. Semipresencial: 2 meses	Internado	A distancia	Internado

Fuente: Cuadro realizado por Francisco Guzmán Enríquez como parte del trabajo denominado "El estudio de la prevención del delito como eje transversal en el sistema educativo de la Policía Nacional", previo para la obtención del Diplomado Superior de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana.

A partir del año 2004, producto del Plan de Modernización Policial, se empezó a establecer reformas a las mayas curriculares de la formación policial con el fin de sumirse a los lineamientos de esta nueva filosofía institucional denominada Policía Comunitaria. Previo a esto, y como consecuencia del Plan Piloto de Policía Comunitaria puesto en marcha en Quito en el año 2003, se capacitó al personal de la Policía Nacional con financiamiento externo e institucional para que aprendan los fundamentos de la policía comunitaria en países como Chile, Israel, España, Colombia, entre otros. Estos policías capacitados en el exterior sirvieron desde ese entonces a la institución como personal base para empezar a irradiar o proyectar este nuevo concepto al interior de la Policía Nacional y hacia la comunidad. En efecto, muchos de este grupo actualmente actúan como instructores en las diferentes escuelas de formación policial, asesoran a diferentes organismos del Estado en esta materia y están a cargo de programas específicos de Policía Comunitaria alrededor del país.

La formación en policía comunitaria y temas afines (como derechos humanos, realidad nacional, relaciones públicas, resolución de conflictos, liderazgo, etc.) se la imparte actualmente en las escuelas de

oficiales y policías. Esto se realiza para lograr interiorizar los fundamentos de esta nueva filosofía institucional en las bases de la formación policial. Así, las diferentes materias tradicionalmente impartidas se comparten con las de policía comunitaria o temas afines, con el gran propósito de lograr la integralidad necesaria en la formación policial.

Por otro lado, los principios de policía comunitaria también se imparten en los diferentes cursos de ascenso policial. Según el Coronel Bolívar Cárdenas,³⁰ a nivel de suboficialidad hasta mediados del año 2008 se capacitaron en los cursos de ascensos 2.500 efectivos que a su vez actuarán como tutores en el futuro. Estos se someten a un sistema mixto de educación a distancia y presencial donde se les imparte materias de seguridad ciudadana o temas afines. Por otro lado, según el Coronel Francisco Guzmán,³¹ a nivel de oficialidad se introdujeron también materias de seguridad ciudadana y policía comunitaria en los cursos de ascensos de oficiales subalternos y en la formación para oficiales en la Escuela de Estado Mayor. Asimismo, se logró introducir este tipo de materias en el Instituto Superior Tecnológico de Policía, el cual es avalado por el Concejo Nacional de Educación Superior del Ecuador (CONESUP). Por último, la impartición de conocimientos de policía comunitaria también se ha realizado (a nivel de oficialidad y suboficialidad) en cursos de actualización y conocimiento que se realizan por fuera de la educación regular a través de cooperación interinstitucional (como en el caso de las becas donadas por el Municipio de Quito para la capacitación del personal), y cursos que los diferentes policías acceden voluntariamente.

No obstante, a pesar de la importancia de los cambios en las mayas curriculares en los últimos años, la educación en materia de policía comunitaria o temas afines - proyectada a ser el pilar fundamental del cambio cultural de la Policía Nacional - se enfrenta a dos desafíos fundamentales y que se presentan como elementos restrictivos en el proceso de cambio institucional: 1) la fuerte presencia histórica de la doctrina militar aún en la educación policial y, 2) la brecha aún muy difícil de cubrir de policías capacitados en el manejo de policía comunitaria.

La fuerte presencia histórica de la doctrina militar:

En el primer caso, esta herencia de la formación militar se puede evidenciar en la estructura o modelo de las diferentes escuelas de formación policial, la carga militar o doctrinaria en las mayas curriculares y la planta docente:

En primer lugar, por estar las diferentes escuelas policiales alineadas a las Leyes Orgánicas y de formación policial, éstas reproducen institucionalmente la doctrina disciplinaria y jerarquía militar que afecta a una formación integral del personal de Policía Comunitaria. Si bien, las voces a favor de la formación militar dicen que una de las ventajas de este tipo de instrucción es ganar en disciplina, lealtad y unidad al interior de la policía, los diferentes reglamentos que regulan los diversos centros de educación tienen regímenes disciplinarios muy severos (draconianos) y con una fuerte jerarquía institucional. Por ejemplo, en el artículo 2 del Reglamento de Disciplina de la Escuela Superior de Policía dice: “La Policía Nacional, por su condición de institución organizada bajo un sistema jerárquico disciplinario para el cumplimiento de sus funciones específicas, requiere de sus miembros una severa y consciente disciplina que se manifieste en el cumplimiento del deber y respeto a las jerarquías.” Esto forja que la impartición de materias de corte civilista enfocadas a una formación integral de la Policía Comunitaria se imparta en regímenes educativos con una inobservancia estructural de los valores civiles. Todos los centros de formación policial son entes cerrados y apartados de cualquier contacto civil, lo cual dificulta la interacción policía - comunidad.

Por otro lado, aún se conserva un fuerte peso institucional de la formación policial militarizada en las horas de instrucción. A pesar, de que en los últimos años se ha buscado reducir esta carga, aún se puede observar materias enfocadas a la instrucción formal, defensa interna, seguridad nacional, etc. (Merlo, 2008). Así, al remitirnos a las mayas curriculares de los cursos de formación de policías de las 2.592 horas de instrucción en cuatro trimestres (1 año), solamente 534 horas (20%) están destinadas a materias relacionadas con una formación integral, tales como: Policía Comunitaria, Relaciones Públicas, Orientación Psicológica, Lenguaje y Comunicación, Computación, Idioma Extranjero, Derechos Humanos, Mediación de Conflictos, Liderazgo, Talleres de Reforzamiento y Recuperación Pedagógica (ver anexos). En las horas de instrucción de la oficialidad por su parte, se han introducido tam-

bién materias de formación en policía comunitaria y seguridad ciudadana; sin embargo, existe todavía una fuerte tendencia hacia la instrucción policial tradicional.³²

Esto genera graves problemas en el aprendizaje de los cadetes policiales. Según Camacho (2008), un policía raso en las escuelas de formación comparte extenuantes horas de estudio con actividad física que le impide desarrollar su capacidad intelectual. Según este autor, la formación policial en el Ecuador, está diseñada para que el policía no aprenda nada en materia de formación integral. Esto se complica aún más con la creencia por parte de los cadetes (presente a manera de subcultura policial) de que las materias de instrucción policial clásicas son el verdadero espíritu de la formación de un policía. En efecto, en una encuesta publicada por el Instituto Tecnológico Superior de la Policía Nacional,³³ más del 56% de los policías respondieron que dentro de sus preferencias estaba estudiar materias de especialidad como Derecho, Investigación de Policía Judicial, Criminalística y Seguridad; es decir, asignaturas más ligadas al trabajo clásico de la policía que a una orientación civil.

Por último, otro de los problemas en la formación policial viene del lado de los instructores. Si bien en la formación se ascensos de oficiales y suboficiales se ha logrado incorporar la colaboración de universidades privadas en los últimos años, así como el concurso de profesores civiles para la formación de base policial, la mayoría de catedráticos o planta docente proviene de las huestes de la Policía Nacional misma. Según Ramírez (2008), el principal problema de esto es que la gran mayoría de los formadores han sido formados bajo un sistema militar, disciplinario y ortodoxo, lo cual se presenta como un contrapeso importante si se pretende lograr una formación integral del policía.

Diferencias existentes en la capacitación del personal al interior de la policía:

El siguiente punto a analizar es el relacionado a las diferencias existentes en la capacitación del personal al interior de la policía. Para ello debemos partir examinando las brechas presentes de la formación policial en general. En este sentido, si lo que se busca para lograr una formación integral del policía es tener previamente una necesaria base formativa de los miembros, se puede decir que la misma se ha presentado históricamente como deficitaria en el Ecuador. A pesar de en la

década de los 90 se planteó una reforma al sistema de selección donde solo se escogían aspirantes que habían terminado sus estudios secundarios, ³⁴ según la Comandancia General de Policía, actualmente solamente el 7% del personal policial ha tenido acceso a educación superior (gran porcentaje de ella incompleta).

No obstante, en esta formación universitaria se puede observar grandes diferencias. Como se observa en el cuadro 13, la probabilidad de acceder a educación universitaria en la oficialidad es mucho mayor (46,3%) a la suboficialidad (4,1%). Si bien es lógico suponer que los niveles superiores van siempre a tener una mayor oportunidad de formación universitaria debido a que estos ocupan cargos de administración y toma de decisiones, esta brecha es preocupante por ser extremadamente marcada. Esta diferencia también se puede ver, aunque menos pronunciada, cuando se compara el acceso a cursos de capacitación. Según la Comandancia General de la Policía Nacional, el 56,7% de la oficialidad accedió a un curso de capacitación mientras que en la suboficialidad tan solo el 21%. ³⁵

Cuadro 13
Formación universitaria por grados

GRADO	% por grados	% del total
General de Distrito	244,4%	0,8%
Coronel	91,3%	4,1%
Teniente Coronel	73,9%	3,6%
Mayor	74,9%	8,2%
Capitán	68,0%	11,2%
Teniente	52,1%	8,1%
Subteniente	21,9%	10,4%
Subtotal oficialidad	46,3%	46,3%
Suboficial Mayor	6,7%	0,1%
Suboficial Primero	4,6%	0,8%
Suboficial Segundo	3,0%	1,5%
Sargento Primero	5,6%	4,5%
Sargento Segundo	12,3%	7,8%
Cabo Primero	6,4%	11,1%
Cabo Segundo	3,6%	9,8%
Polícía	2,8%	18,1%
Subtotal suboficialidad	4,1%	53,7%

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional

Cuadro: Elaboración propia

Esto se corrobora también según lo manifestado por Merlo (2008), donde según la Encuesta del Instituto Tecnológico Superior de la Policía Nacional más de 18.000 miembros de la institución declararon no haber recibido ninguna capacitación en los últimos tres años. Por otro lado, más del 84% del personal declaró no estar recibiendo formación alguna.

En el caso de la Policía Comunitaria, las brechas se mantienen. Si bien, es meritorio resaltar los esfuerzos institucionales por mejorar en la capacitación del personal en Policía Comunitaria a través de la promoción de diferentes materias relacionadas a este tema en los cursos de formación básica, ascenso del personal y cursos extraordinarios, todavía existe una gran cantidad de personal que no se ha capacitado. Según la Dirección Nacional de Educación solamente un 20,13% de los policías comunitarios han accedido a una capacitación, cantidad que se concentra mayoritariamente en Quito (alrededor de 900 de 1500 aproximadamente) gracias al apoyo de Municipio de Quito. Por último, y como un problema que agrava más el tema de la capacitación, muchos de los funcionarios y funcionarias que han sido capacitados en labores de policía comunitaria ya han sido rotados en sus puestos.

De esta forma, a los problemas concernientes al manejo de personal como la rotación y el desarraigo, se deben sumar los problemas concernientes a la impartición de la educación y capacitación policial en lo que tiene que ver con la herencia de la formación militar y las brechas o asimetrías en la capacitación. Es necesario observar que estos problemas han sido vistos con preocupación por la Policía para lo cual, se han buscado algunos correctivos generales y parciales. Sin embargo, el gran grueso del problema está ligado a dificultades históricas que obedecen a las características propias del modelo policial ecuatoriano.

Notas

158 Discurso pronunciado en el marco del lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2008, el día 26 de marzo de 2008.

159 Para cuestiones de organización y exposición de este documento, he agrupado estos dos elementos bajo el nombre de manejo de recurso humano. No obstante, en

la literatura especializada sobre reforma policial son dos campos diferenciados de análisis.

- 160 Cada una de las áreas relacionadas a la cuestión de personal, como por ejemplo: la seguridad social, la cesantía y la justicia, están reguladas por leyes y reglamentos. Algunas áreas, como manejo de pases, educación, disciplina y condecoraciones se regulan solo por reglamentos. Lo que se quiere recalcar aquí es que los fundamentos jurídicos donde se asienta el manejo del personal de la Policía, se estructuran de manera general en la Ley Orgánica y de Personal.
- 161 En el Reglamento de Pases de 1985 se estipulaba una alta discrecionalidad de los mismos por parte de las cúpulas policiales.
- 162 En el Ecuador, la carencia de personal imperante en la institución hasta antes de la década de los 2000, generó grandes inconvenientes para cubrir las demandas específicas de seguridad de la población. Hoy en día, si bien ha existido un incremento importante del personal, las exigencias cada vez mayores de la población por más policías, debido a la aparición de nuevas amenazas que afectan a la seguridad de la ciudadanía (sean objetivos o subjetivas), generan todavía inconvenientes en la estabilidad del personal.
- 163 Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 164 Un trabajo interesante sobre las tácticas y técnicas de control del orden público fue publicado por Campos (2004), donde se puede ver claramente las similitudes del modelo policial y militar.
- 165 Sobre las relaciones entre ascetismo, sufrimiento del cuerpo y la producción de sentidos en las instituciones policiales, leer (Hathazy, 2006).
- 166 Según el artículo 1 de este Reglamento la finalidad primordial es “regular y optimizar las destinaciones de los miembros de la Policía Nacional a diferentes Comandos y Unidades y Servicios Policiales, para propender a la eficiencia profesional, estabilidad familiar, mejoramiento de conocimientos, destrezas, habilidades y experiencias en las funciones que se le asigne. Por otro lado, también dentro de sus finalidades, en el artículo 2 se da un peso importante a la “asignación policial de acuerdo a sus habilidades y conocimientos mediante la utilización de medios técnicos que faciliten una eficaz y ágil forma de ubicar a los oficiales, clases y policías en el lugar más adecuado.”
- 167 Según el artículo 10 del Reglamento de Pases la institución observará en lo posible los lugares del domicilio civil de la oficialidad superior policial para efectos de la asignación de pases; no obstante, se sujetarán primero a las necesidades institucionales de cubrimiento territorial.
- 168 Según el artículo 6 del Reglamento de Pases, el Régimen Operativo Obligatorio (ROO), es aquel en el que prima los requerimientos de servicio en recurso humano para cubrir las necesidades orgánico-numéricas y mantener la capacidad operativa de los comandos, unidades y servicios policiales desplegados en el territorio nacional.
- 169 Se debe reconocer que el dato sobre el lugar de origen o nacimiento policial no sería el mejor indicador sobre el desarraigo policial ya que muchas veces lo que marca el sentimiento de pertenencia del personal es el lugar donde él o la policía ha fi-

- jado su hogar. Por lo tanto, el indicador correcto sería conocer el lugar o provincia de residencia previo al ingreso a la institución policial. De todos modos, ajustándonos a los datos disponibles, podemos decir que el lugar de nacimiento nos da una buena aproximación del domicilio policial previo al ingreso a la institución.
- 170 Se refiere a las escuelas para formación de clases y policías y no a la escuela de formación de oficiales. En el Ecuador, la única escuela de formación de oficiales es la Escuela Superior Gral. Alberto Enríquez Gallo, ubicada en la ciudad de Quito. Actualmente existe el proyecto de abrir otra escuela de formación superior en el Litoral ecuatoriano; de todos modos, la oficialidad solamente representa el 7,13% del total del recurso humano policial. Por lo tanto, esta centralización de la formación superior no afectaría mayormente para que el gran grueso de la población se concentre en la Sierra Central por su lugar de origen.
- 171 Si bien la creación de escuelas en todo el país puede ser una salida a la problemática de disparidades regionales por el lugar de origen de los policías, todavía la selección del personal que ingresará a la institución se la realiza en Quito por parte de la Dirección Nacional de Educación. Según Máx Campos, esto produce que, por ejemplo, una persona aplicante de la provincia de El Oro sea designada a una escuela ubicada en la provincia de Imbabura para efectos de cumplir con las plazas asignadas. De esta forma, el sistema de selección del personal también reproduce este problema de desarraigo cultural de la policía.
- 172 Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.
- 173 Este fenómeno se da con mayor frecuencia en la oficialidad superior de la Policía. Es por ello que el Reglamento de Pases y Traslados se diferencia entre este sector y la oficialidad de grado inferior y la suboficialidad. En el caso de la oficialidad superior, no aplica el criterio regional para la asignación.
- 174 Por servicios afines se entiende aquellos servicios policiales que están relacionados con la actividad o especialización. Según el Reglamento de Pases, existe dos tipos de servicios o especializaciones policiales: el servicio preventivo, disuasivo y proactivo; y el servicio de investigaciones. Esto quiere decir que un policía dedicado a trabajos preventivos o reactivos solo podrá rotar dentro de los servicios de su especialización; es decir, servicio urbano, servicio rural, policías especiales, unidades operativas, servicio de migración, servicio de tránsito, servicio de medioambiente y servicio de turismo. Por otro lado, los policías dedicados a trabajos de investigación podrán rotar entre los servicios de Policía Judicial; Antinarcóticos; Unidades Especiales de Investigación, Inteligencia y Seguridad Pública; DINAPEN y ODMU. Esta disposición fue creada con la finalidad de ajustarse al artículo 20 del Reglamento de Pases, en el cual la rotación del recurso humano se da entre los servicios policiales afines, garantizando así el mejoramiento de los conocimientos, destrezas y habilidades que se traducen en experiencias, necesarias para satisfacer las exigencias de la sociedad y crear una carrera policial que promueva una cohesión de la institución.
- 175 Según los funcionarios/as de la Dirección Nacional de Personal, a pesar de que es muy complicado cumplir a cabalidad el sistema de asignación por regiones, dada las necesidades orgánico – numéricas - operativas de la institución en todo el terri-

torio nacional, se ha tratado de respetar en lo posible lo estipulado en el Reglamento de Pases. Por lo general, según estas personas, si se requiere hacer un desplazamiento entre las regiones se da preferencia a quienes son solteros.

- 176 Este tiempo de permanencia podrá ampliarse por dos años más, siempre y cuando el Comandante Provincial solicitara a la Dirección de Personal que se mantenga al recurso humano en esa unidad, previa la elaboración de un informe que justifique plenamente el pedido. En ningún caso un miembro podrá estar más de cuatro periodos en una misma unidad. (artículo 25 y 26v del Reglamento de Pases y Traslados del Personal Policial).
- 177 Entrevista realizada el 16 de junio de 2008.
- 178 Del total de funcionarios/as del Servicio Urbano y Rural, el 32,7% se encuentra haciendo servicios de Policía Comunitaria.
- 179 Entre estas condiciones laborales están: extensas horas de trabajo, bajas remuneraciones, problemas de traslados de un lugar a otro, falta de instalaciones adecuadas para el personal de Policía Comunitaria, entre otras.
- 180 El inconveniente principal de este sistema de castigos es que en mucho de los casos se termina estigmatizando al lugar, región o servicio policial al que fue delegado el o la agente con mala conducta. Con este sistema de castigos podría haber fácilmente regiones o servicios donde por cuestiones disciplinarias se agrupan varios malos elementos en una sola área.
- 181 En este aspecto, si bien existen manuales administrativos a nivel general, se carece hasta el día de hoy de un manual de procedimiento de policía comunitario que podría paliar la alta rotación de personal.
- 182 Sobre el tema de la militarización de la policía, si bien existe un enorme debate al respecto en América Latina, es necesario precisar qué estamos entendiendo por militarización. En el caso del Ecuador, aunque las Fuerzas Armadas y la Policía son instituciones con diferentes relaciones de dependencia orgánica (Ministerio de Defensa y de Gobierno respectivamente), la estructura y organización de ambas es bastante similar. En esta sección hablaremos de militarización para referirnos a la impartición de doctrina militar al interior de la Policía.
- 183 Si bien la denominación de Escuela de Carabineros desapareció, la doctrina y la formación militar persisten hasta la actualidad en las diferentes escuelas policiales.
- 184 En una interesante nota Camacho (2008) nos dice “la clave de la capacitación policial es el trato con la gente.” Según este autor el arma de fuego es el último recurso de un policía, pues antes de eso tiene el uso de armas no letales, aunque la principal arma disuasiva debe ser la “verbalización” (Camacho, 2008: 38). Para este autor un policía debe ser un experto en comunicación capaz de poder mediar y resolver conflictos sociales, para lo cual debe existir una preparación y capacitación integral.
- 185 Las Escuelas de aspirantes de policías se encuentran distribuidas por todo el país, éstas se componen por: Unidad de Equitación y Remonta - Pichincha (CP-1), Escuela Guayaquil - Guayas (CP-2), Escuela Gustavo Noboa - Manabí (CP-4), Escuela Alausí - Chimborazo (CP-5), Escuela Cbos. Sócrates Arboleda Sanabria - Los Ríos (CP-8), Escuela San Miguel de Bolívar - Bolívar (CP-11), Escuela San Pablo -

Bolívar (CP-11), la Escuela ubicada en la Provincia de Imbabura (CP-12) y el Comando Provincial de Galápagos (CP-19).

- 186 El Instituto Superior Tecnológico de la Policía por su parte ofrece cursos al personal de cualquier grado que voluntariamente opte por las distintas especializaciones. Las especializaciones ofrecidas son: criminalística, administración de empresas, investigación criminal, investigación de accidentes de tránsito, seguridad pública y privada. Actualmente este instituto solo se encuentra presente en la ciudad de Quito (Guzmán, 2008)
- 187 Director Nacional de Educación. Entrevista realizada el 30 de mayo de 2008.
- 188 Subdirector de Asuntos Internos. Entrevista realizada el 13 de junio de 2008.
- 189 En la formación de ascensos de la suboficialidad la carga de materias sobre policía comunitaria y seguridad ciudadana se ha repartido homogéneamente (50%) con otro tipo de formación.
- 190 Tomada de Merlo (2008).
- 191 estudios universitarios pudieron acceder a tomar cursos al interior de la institución con la finalidad de alcanzar el bachillerato. Esto generó que actualmente el 97% de los policías estén aptos para una educación superior o universitaria.

CONCLUSIONES

Pese a la tendencia reformista del ambiente político ecuatoriano desde el regreso a la democracia como respuesta a las recurrentes crisis sociales, la Policía Nacional del Ecuador no ha tenido reformas sustanciales en su estructura orgánica en la nueva era democrática iniciada en el año de 1979. Esto ha generado un retraso histórico en cuanto a transformaciones institucionales frente a otras policías latinoamericanas.

El Plan de Modernización de la Policía Nacional de 2004 y el Plan de Seguridad Ciudadana de 2008 hacen una apuesta significativa a la Policía Comunitaria como la carta de presentación de su nueva cara institucional a la comunidad. De hecho, las expectativas institucionales de los gobiernos de turno y el mando policial han estado dirigidas especialmente a buscar a través de este servicio, mejoras en el control de la delincuencia cotidiana y un mejor acercamiento y aceptación del trabajo de la policía por parte de la sociedad en general.

Analizar el impacto de la Policía Comunitaria en el proceso de cambio institucional de la Policía Nacional implica partir diferenciando entre lo que es el concepto de policía comunitaria como servicio o como filosofía institucional. En el primer caso, los modelos de servicio de policía comunitaria a nivel mundial son disímiles o diversos los unos a los otros, esto hace muy complicado establecer generalizaciones dada la multiplicidad de formas de servicios y enfoques. En el segundo caso, hablar de policía comunitaria como filosofía nos conduce a pensar en un nuevo modelo de atención policial basado en un proceso de

acercamiento a la población y que se constituye en un eje fundamental para el cambio institucional de la policía en su conjunto.

El análisis de la policía comunitaria desde la perspectiva de la filosofía institucional se presenta como un objeto de estudio importante para la teoría neoinstitucional debido a la naturaleza restrictiva de estas instituciones policiales al cambio. Cabe resaltar que la restricción a este cambio es el precepto fundamental de la teoría neoinstitucional.

Las instituciones no deben ser entendidas solamente como entes formales abstractos y vaciados de contenido, sino como prácticas informales con significados y necesidades históricas concretas donde se incluyen las reglas no escritas (cultura) denominado el nivel discrecional no regulado.

La Policía Comunitaria nos conduce necesariamente al debate sobre la pertinencia de los modelos policiales. Si bien este tema es intrascendente desde el punto de vista de la eficiencia histórica (es decir saber qué modelo es mejor que otro), la apuesta en marcha de policías comunitarias actualmente se justifica por alinearse a los precepto de la reforma del Estado en sociedades contemporáneas. En el proceso de implementación de este tipo de modelos comunitarios al interior de cuerpos policiales militarizados, centralizados y burocratizados como la Policía Nacional del Ecuador, se presentan contradicciones importantes que lo convierten en un objeto de análisis muy interesante para el enfoque neoinstitucional.

La descentralización policial es uno de los temas de debate esenciales para el cambio institucional necesario para la implementación de programas de policías comunitarias al interior de cuerpos policiales altamente centralizados y jerarquizados. En el Ecuador, es pertinente hablar de desconcentración antes que de descentralización dado el modelo institucional de la Policía Nacional en la Constitución Política y Leyes Orgánicas.

El Programa de Policía Comunitaria al interior de la Policía Nacional presenta dos contradicciones importantes en el proceso de desconcentración policial. Por un lado, se ha confundido la desconcentración con falta de planificación central que se expresa en asimetrías importantes en la asignación de recursos (humanos y materiales) a lo largo de territorio; y por otro lado, dada la practicas institucionales vigentes, existe todavía una concentración del mando y toma de decisiones

que impiden ponerse a tono con las dinámicas y planteamientos de las autoridades locales. La estructura institucional actual de la Policía Nacional del Ecuador no es afín y compatible con un proceso de manejo y coordinación con los gobiernos locales.

Pese a que los modelos de policía comunitaria promueven un prototipo basado en la estabilidad territorial de personal y el sentimiento de pertenencia a la localidad, el modelo militarista - centrado en el desarraigo del personal - y el proceso histórico de construcción de la estructura social de la Policía Nacional por lugar de nacimiento son dos restricciones importantes al Programa de Policía Comunitaria del Ecuador. En el primer caso, el modelo militarista exagera los altos niveles de rotación del recurso humano dedicado al Servicio Urbano y Rural, y en el segundo caso, la estructura social vigente de la Policía Nacional hace que el lugar de origen de los policías se concentre mayoritariamente en la Sierra Central; lo cual es un indicador clave del desarraigo del personal.

Pese a que se generaron cambios en las mayas curriculares del sistema educativo de formación y ascenso, la capacitación policial presenta dos procesos que restringen la puesta en marcha de una educación que promueve valores civilistas e integrales al personal. El primero de ellos es la fuerte presencia de la formación militar en la educación policial que se expresa en la organización institucional de los diferentes centros educativos, las mayas curriculares y la planta docente. El segundo problema se manifiesta en la cobertura del servicio. Muy poco personal de la suboficialidad (de mayor contacto con la ciudadanía) tiene acceso a la educación universitaria y a cursos de especialización. En el caso específico de la Policía Comunitaria, existe todavía una brecha muy grande en el personal que ha recibido capacitación, esto se complementa con la alta rotación del personal que ha sido capacitado.

La confusión entre servicio y filosofía institucional por parte de las autoridades policiales y políticas ha sido uno de los detonantes para que el Proyecto de Policía Comunitaria sea implementado sin reformas institucionales visibles hasta el día de hoy. Si bien se repite a menudo que la Policía Comunitaria es una nueva filosofía institucional, recurrentemente el programa funciona como servicio netamente en la institución sin posibilidad de convertirse en un eje transversal fundamental de la planificación policial en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
 s/f *Descentralización. Documento de Orientación*. Disponible en: www.deza.admin.ch/ressources/resource_es_23586.pdf. 05/22/2008
- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt
 1993 "Crisis, elección y cambio." En *Zona Abierta*, No. 63/64. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 45-71.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque
 2003 *Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente
 1998 *Constitución Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO.
- Barrientos, Franklin
 2004 "Policía Comunitaria: Evaluación de algunas experiencias." En Hugo Frühling y Azun Candina (editores). *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).
- Casas, Pablo
 s/f *Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Camacho, Ricardo
 2008 "¿Quiere mejorar la seguridad pública? Mejore la capacitación de la policía." En *Revista GESTIÓN No. 165*, Quito.
- Campos, Máx
 2008 *La policía comunitaria y la reforma policial en Ecuador*, Trabajo monográfico para la obtención del Diplomado de Seguridad Ciudadana. Quito, FLACSO Sede Ecuador . Documento no publicado.

-
- 2004 *Multitudes y tumultos como formas de alteración del orden público*. Quito: Pantone Impresiones.
- Congreso Nacional
- 1997 *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana*. Registro Oficial No. 169.
- Corporación Latinobarómetro
- 2004 *Un informe - resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones*. Santiago. Disponible en: www.latinobarometro.org
- Chéves, Raúl Marcelo
- 2003 "El modelo policial hegemónico en América Latina." En *Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible*. Disponible en: www.iigov.org/ss/article.drt?edi=180823&art=180829. 10/08/2006
- Dammert, Lucía y John Bailey
- 2005 *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo Veintiuno Editores.
-
- 2007 *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- De la Torre, Patricia
- 2004 *Stato nostro. La cara oculta de la beneficencia en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Decreto Ejecutivo 1339
- 2006 "Creación de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana". Disponible en: <http://www.corantioquia.gov.co/juridica/textos/PDF/1339.pdf>. 02/18/2008
- Diario el Comercio
- 2007a "La policía usará USD 300 millones para autos, armas, cuarteles". *Diario el Comercio*, viernes 12 de octubre. Quito.
-
- 2007b "El proyecto de reforma a la policía fue presentado hoy a Correa", *Diario el Comercio*, lunes 20 de agosto. Quito.
-
- 2007c "Bolívar Cisneros es el nuevo jefe de la Policía", *Diario el Comercio*, domingo 28 de enero. Quito.
- Diario Hoy
- 2009 "Se declara emergencia operativa de la policía", *Diario Hoy*, domingo 23 de noviembre de 2008. Quito
- Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales
- 1999 "Reglamento General de la Ley Orgánica de la Policía Nacional 1998." En *Legislación Policial Actualizada*, Quito.
- Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales
- 1999 "Reglamento a la Ley de Personal de la Policía Nacional 1998." En *Legislación Policial Actualizada*, 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*. Santiago: 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*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

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*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.

2007 "Reforma policial: una mirada al proceso en América Latina." En *Revista URVIO No. 2*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

García, Nilo

2008 *¿Cómo hacer policía Comunitaria?* Policía Nacional del Ecuador, Quito.

GTZ, *et al.*

2004 *Las reformas a la ley de régimen municipal. Un apoyo a la gobernabilidad local*. Quito: GTZ, AME, Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional del Congreso Nacional, y Cooperación Alemana.

Guzmán, Francisco

2007 *El estudio de la prevención del delito como eje transversal en el sistema educativo de la Policía Nacional*. Trabajo monográfico para la obtención del Diplomado de Seguridad Ciudadana. FLACSO Sede Ecuador. No publicado.

Hanashiro, Olaya

2006 "Policing democracy." Capítulo de la tesis de doctorado *The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland*. No publicado.

_____ y Daniel Pontón

2006 "Elementos para una reforma policial en Ecuador." En *Boletín Ciudad Segura*, No. 4. Quito: FLACSO Sede Ecuador, pp. 4-8.

Hernández, Virgilio

1998 *Dimensiones Teóricas Sobre Políticas Pública*. Quito: PUCE, Quito.

Hathazy, Paúl,

s/f "Cosmología del orden: disciplina y sacrificio en los agentes antidisturbios. En *Revista Apuntes de Investigación No. 11*. Buenos Aires: CECYP.

Hurtado, Edíson

2007 "Política, descentralización y autonomías en Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes". En Fernando Carrión (compilador). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Serie Foro, Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMIL, BTC.

Jaramillo, Juan

- 2008 *Militarización de la policía nacional del Ecuador*. Trabajo monográfico para la obtención del Diplomado de Seguridad Ciudadana. FLACSO Sede Ecuador. No publicado.

Kigman, Eduardo

- 2006 *La Ciudad y los otros Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales

- 1999 "Ley Orgánica de la Policía Nacional 1998." En *Legislación Policial Actualizada*, Quito.

Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales

- 1999 "Ley de Personal de la Policía Nacional 1998." En *Legislación Policial Actualizada*, Quito.

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.

Mawby, R.I

- 2003 "Models of policing" in Tim Newburn "editor", *Handbook of policing*, William Publishing, UK.

Merlo, Franklin

- 2008 *Análisis y perspectivas del sistema policial en el Ecuador*. Trabajo monográfico para la obtención del Diplomado de Seguridad Ciudadana FLACSO Sede Ecuador, No publicado.

Ministerio de Gobierno, Cultos, Municipalidades y Policía

- 2008 *Plan de seguridad ciudadana. Una nueva policía cerca de ti*, Quito.

Montero, Augusto y Máximo Sozzo

- 2008 *Ciudadanía, contactos y evaluación del servicio policial. Indagaciones Sociológicas en la Ciudad de Santa Fe*. Universidad del Litoral. Mimeo.

Neild, Rachel

- 1999 "Policía Comunitaria", 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. Disponible en: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=1017. 03/04/2007

-
- 2002 *Sosteniendo la Reforma: Policía democrática en América Latina*, WOLA. Disponible en: www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Policia%20democratica%20en%20Centroamerica.pdf 04/25/2007

North, Douglass. C

- 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, México DF.

Ojeda, Lautaro

- 2007 "¿Descentralizar y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema en debate." En *Boletín Ciudad Segura No. 12*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.

Paredes, Oswaldo

2005 "Reglamento de Disciplina de la Escuela Superior de Policía." En *Leyes y Reglamentos Policiales. Ayuda Didáctica y Asesoramiento*. Quito.

2005 "Reglamento de Régimen Interno de las Unidades Policiales 1985." En *Leyes y Reglamentos Policiales. Ayuda Didáctica y Asesoramiento*. Quito.

Pérez, Manuel

2008 *La corrupción de la policía Nacional del Ecuador en los últimos cinco años*, Trabajo monográfico para la obtención del Diplomado de Seguridad Ciudadana, FLACSO Sede Ecuador, No publicado

Pontón, Daniel

2007 "El proceso de Reforma Policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido." En *revista URVIO No. 2*. FLACSO Sede Ecuador.

2004 "Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)." En Lucía Dammert "editora", *Seguridad Ciudadana Experiencias y Desafíos en América Latina*, Red 14 URB-AL-VALPARAÍSO. Disponible en: www.urbalvalparaíso.cl.

2006 "La privatización de la seguridad ciudadana en Ecuador: impactos y posibles escenarios." En *Boletín Ciudad Segura No. 7*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.

Pontón, Jenny y Andreina Torres

2007 "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas." En *Revista URVIO No. 1*, FLACSO Sede Ecuador.

Paredes, Oswaldo

2005 "Reglamento de Régimen Interno de las Unidades Policiales 1985." En *Leyes y Reglamentos Policiales. Ayuda Didáctica y Asesoramiento*, Quito.

Presidencia d la República del Ecuador

2006 *Reglamento de Designación de Pases y Traslados del Personal Policial*. Resolución No. 2006-563-Cs-g-PN.

Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales

1999 "Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacional de Educación." en *Legislación Policial Actualizada*. Quito.

Rico, José María y Laura Chinchilla (2006). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Salazar, Pablo y Alexandra Lastra

2006 "El presupuesto de la seguridad". En *Boletín Ciudad Segura*, No. 5. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Sánchez, Francisco

2006 "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis electoral". En *Revista ICONOS No. 25*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

- Sozzo, Máximo
 2007 *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina.* Universidad Nacional del Litoral, No publicado.
- Stiglitz, Joseph
 1986 *La economía del sector público.* Barcelona: Antoni Bosch editor S.A., 2nd edición.
- Tilly, Charles
 1998 *La desigualdad persistente.* Argentina: Manantial.
- Valverde, Mariana y Ron Levi
 2006 "Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad." En *Revista Delito y Sociedad No. 15.* Santa Fe: Universidad Nacional de Litoral.
- Varela, Fernanda
 s/f *Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria.* Chile. Disponible en: www.subsecar.cl/discursos/Modelos.pdf
- Villalobos, Luis
 2007 "Enfoque Institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas." En *Revista URVIO No. 2.* Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Weird, Margaret y Theda Skocpol
 1993 "La estructura del Estado: una respuesta 'Keynesiana' a la Gran Depresión." En *Zona Abierta, No. 63/64.* Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 73-153.
- Wilson, James y George Kelling
 2005 "Broken Windows: the police and neighborhood safety." En Tim Newburn (editor). *Policing Key Reading.* UK: William Publishing.
- 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. Disponible en: www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2-05/15/2007
- 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. Disponible en: www.scielo.cl/pdf/revcipol/v-26n1/art04.pdf. 06/08/2007

Página web consultada

<http://www.cejamericas.org/reporte/index.php?idioma=espanol>

Entrevistas

Tnte. Cnel. Máx Campos. Asesor de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2008.

Tnte. Cnel. Bolívar Tello. Entrevista realizada el 9 de junio de 2008.

Gral. s.p Carlos Calahorrano . Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional del Ecuador, impulsor del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003 y miembro del equipo técnico que del Plan de Modernización de la Policía del 2004. Miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador. Entrevista realizada en julio de 2007.

Cnel. Carlos Orbe. Asesor de la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador. Entrevista realizada el 16 de junio de 2008.

Gral. s.p Jorge Villarroel. Ex Comandante Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional. Miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador. Entrevista realizada en junio de 2007.

Cnel. Bolívar Cárdenas. Director Nacional de Educación. Entrevista realizada el 30 de mayo de 2008.

Cnel. Francisco Guzmán. Subdirector de Asuntos Internos. Entrevista realizada el 13 de junio de 2008.

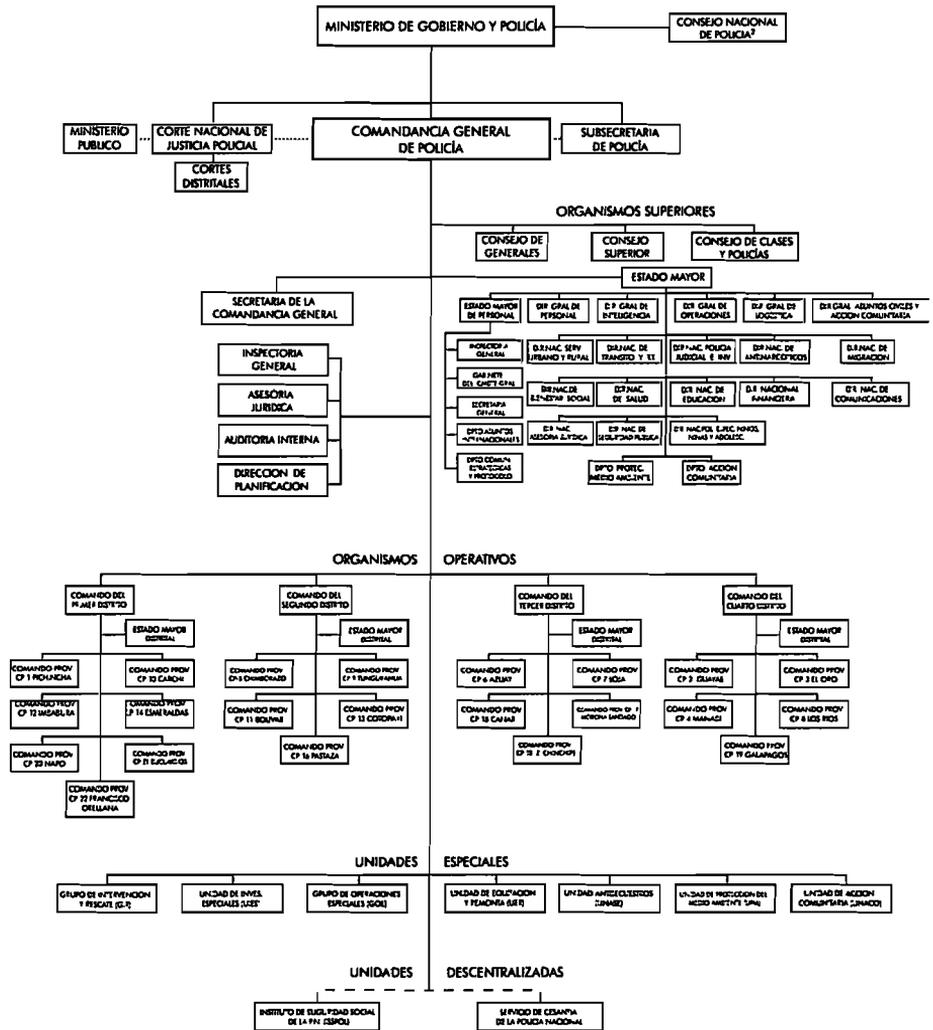
Dra. Lorena Vinueza. Ex Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Entrevista realizada a Lorena Vinueza en julio de 2004.

Dr. Alexis Ponce. vocero de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Entrevista realizada en agosto de 2007.

Dr. Lautaro Ojeda. Ex asesor de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Entrevista realizada el 10 de junio de 2007.

ANEXOS

Anexo 1



REFERENCIAS:
 Línea de autoridad: _____
 Línea de Coordinación: - - - -

- 1: En el mes de Abril 2006 se creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana.
- 2: El Consejo Nacional de Policía previsto en la Constitución carece de una ley que defina su estructura.

FUENTE: LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA NACIONAL R.O. 368 del 24-VII-98
 ELABORACION: DIRGPLAN

Anexo 2

POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR. DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN. DEPARTAMENTO TÉCNICO PEDAGÓGICO. MALLA CURRICULAR PARA EL CURSO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE POLICÍAS DE LÍNEA

PRIMER TRIMESTRE				SEGUNDO TRIMESTRE				TERCER TRIMESTRE				CUARTO TRIMESTRE			
Ord.	ASIGNATURAS	S	T	Ord.	ASIGNATURAS	S	T	Ord.	ASIGNATURAS	S	T	Ord.	PRACTICAS PRE-PROFESIONALES	S	Trimestral
	ÁMBITO LEGAL				ÁMBITO LEGAL				ÁMBITO LEGAL				ÁMBITO POLICIAL		
1	Introducción al Derecho	5	60	1	Código Penal Común	5	60	1	Código de Procedimiento Penal: Común y de la Policía Nacional	5	60	1	Taller de Reforzamiento y Recuperación Pedagógica	54	1 semana.
2	Reglamentos; Interno de las Unidades Policiales y de Disciplina de la PN	5	60	2	Código Penal de la Policía Nacional	4	48		ÁMBITO POLICIAL					54	2 semana.
3	Reglamento Orgánico Funcional de las E. F. P. P. de Línea y de Servicios. ÁMBITO POLICIAL	3	36	3	Ley Orgánica y de Personal de la Policía Nacional y, su Reglamentos. ÁMBITO POLICIAL	4	48	2	Procedimiento de servicio Urbano y Rural	6	72	2	Seminarios, conferencias charlas y foros sobre las asignaturas estudiadas	54	3 semana.
								3	Procedimiento de Policía Judicial	4	48	3	Prácticas Pre-profesionales Servicio Urbano y Rural	54	4 semana T/C
4	Instrucción Formal	8	96	4	Instrucción Policial	6	72	4	Policía Comunitaria	5	60			54	5 semana T/C
5	Historia de la Policía Nacional	4	48	5	Seguridad Ciudadana	4	48	5	Procedimiento de Medio Ambiente	5	60			54	6 semana T/C
6	Ética Policial	4	48	6	Derechos Humanos	4	48	6	DINAPEN y ODMU	2	24	4	Retiro/mentación y actualización de conocimientos	54	7 semana.
				7	Conocimiento de Armas	3	36	7	Procedimiento de Migración	4	48	5	Prácticas Pre-profesionales Servicio Urbano y Rural	54	8 semana T/C
7	ÁMBITO COMPLEMENTARIO			8	Manejo de Eventos Adversos	3	36	8	Procedimiento de Antinarcoóticos	3	36		54	9 semana T/C	
8	Relaciones Humanas y Públicas	4	48		ÁMBITO COMPLEMENTARIO			9	Procedimiento de Inteligencia	3	36			54	10 semana T/C
9	Orientación Psicológica	4	48	9	Mediación y resolución de conflictos	4	48	10	Procedimiento de Tránsito	3	36	6	Retiro/mentación y actualización de conocimientos	54	11 semana.
10	Lenguaje y Comunicación.	3	36	10	Liderazgo	4	48	11	Mantenimiento del Orden y Seguridad Público	3	36	12	Prácticas para la graduación	54	12 semana.
11	Computación	4	48	11	Primeras Auxilios	4	48	12	Prácticas de Tiro	3	36		Total de horas	648	
12	Idioma extranjero ÁMBITO FÍSICO CORPORAL	4	48	12	Idioma extranjero ÁMBITO FÍSICO CORPORAL	3	36	13	Redacción de Partes e Informes	2	24				
								14	ÁMBITO FÍSICO CORPORAL						
13	Educación Física	2	24	13	Cultura Física	2	24	15	Educación Física	2	24				
14	Defensa Personal	2	24	14	Defensa Personal	2	24	16	Defensa Personal	2	24				
15	Deportes	2	24	15	Deportes	2	24	17	Deportes	2	24				
	Total de horas clase	54	648		Total de horas clase	54	648		Total de horas clase	54	648				

Fuente: Francisco Guzmán. Tomado de la Dirección Nacional de Educación