FLACSO - Biblioteca

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

Daniel Pontón C.

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

ABYA YALA
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

FLACSO 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

AGRADECIMENTO

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 intitución 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 instituciones 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 modernización[2] 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'Donell (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 el 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 profunidad 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 seguritización 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 trasformaciones 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 trasformaciones 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 conceptúales 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 linimientos 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.

CAPÍTULO I

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 unos 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 cumplimento 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 compresión de los contextos y los actores[2] 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 compresión 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 teóricas 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 (Zurbriggen, 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 compresión 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 autosuficientes 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, estaduales o provinciales y municipales en algunos casos (ver cuadro 1).[8]

Cuadro . Características de las policías latinoamericanas

País	Tipo de Estado	Número de cuerpos policiales	Tipos de policías	Dependencia institutional
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 estaduales son subordinados o 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 especializada 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 estaduales 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 delincuencial, 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 actoras 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

FLACSO - Biblioteca

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, capitación, 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 tacaría 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 forman 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 la 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?

FLACSO - Biblioteca

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 Wacqüant (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 80[20], 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 comunidad[23] en la evitación de riñas callejeras, conflictos sociales, manejo de los temas urbanos como el control del ornato, el higienismo social y las incivilidades[24] 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-

FLACSO - Biblioteca

tralizado, con fuertes dosis de discrecionalidad[26] del agente policial en la resolución de conflictos sociales, se presenta como el contrapeso antagónico 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 institucional[27] 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 lineamentos 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 antagónicas 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 institucional[29] 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]

FLACSO - Biblioteca

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 univoca 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

FLACSO - Biblioteca

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 strickes 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).

FLACSO - Biblioteca

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 (*neighbourdhood 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 aparecimiento 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-

tructura 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 *gendarmerie* francesa, los *carabinieris* 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).