

FLACSO - Biblioteca

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

Daniel Pontón C.

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR



2009

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

Daniel Pontón C.

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

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

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

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

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

Impresión: Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, junio 2009

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

Autor: Daniel Pontón C.

Tutor: Jorge Núñez Vega

AGRADECIMIENTO

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
Justificación.....	14
Metodología	16
Capítulo I	
ELEMENTOS CONCEPTUALES.....	25
Reforma, instituciones y procesos	26
Reforma policial y cambio institucional.	30
Policia 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
Policia 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

CAPÍTULO II**OBJETO DE ESTUDIO****Un breve recorrido histórico**

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

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

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

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

La institución recibió una nueva estructura y jerarquía, consolidándose como un híbrido entre fuerza policial y fuerza militar.² Durante el gobierno del presidente Arroyo del Río (1940-1944) se generó una mayor militarización, estrategia que buscaba proteger a éste gobierno de las presiones políticas por parte de las Fuerzas Armadas luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo del Río en 1942. En 1944, con la caída de este presidente - ocasionada por una insurrección militar-popular - la policía sufrió otro cambio de nombre. En un intento por disminuir su carácter militar, pasó a llamarse "Guardia Civil Nacional"; en 1946, por primera vez fue introducida en la Constitución y mencionada como policía civil. Más adelante, en 1951, el Congreso Nacional volvió a otorgarle el nombre de "Policía Nacional."

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

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

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

Con la finalización de las dictaduras y el regreso a la democracia en el año 1979, en Ecuador no se vislumbraron transformaciones fundamentales en la estructura institucional de la Policía Nacional. Así, tanto en la Constitución Política de 1979 como en la de 1998, se mantuvo la estructura, dependencia orgánica y doctrina militar características. Prueba de ello es que según la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998, ésta es una institución profesional y técnica organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución son militares.³

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

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

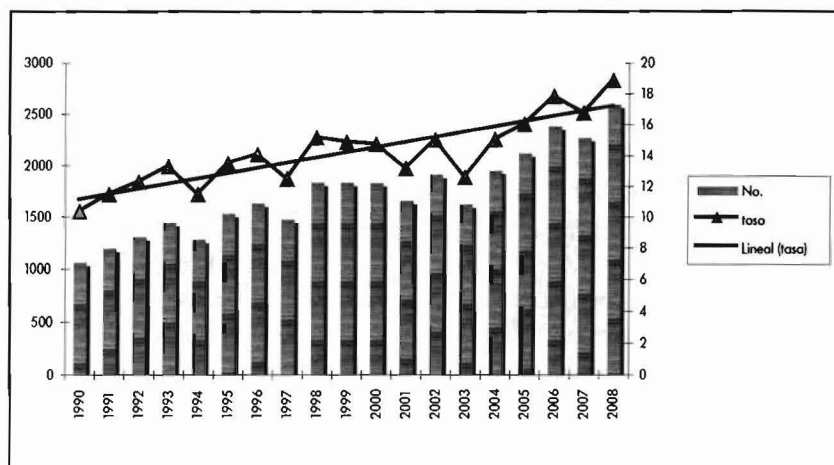
Latinobarómetro (2004) la Policía del Ecuador es percibida por la población como la tercera más corrupta a nivel de América Latina.

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

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

Gráfico 1

Evolución de los homicidios en el Ecuador 1990-2008



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

Gráfico: Elaboración propia

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

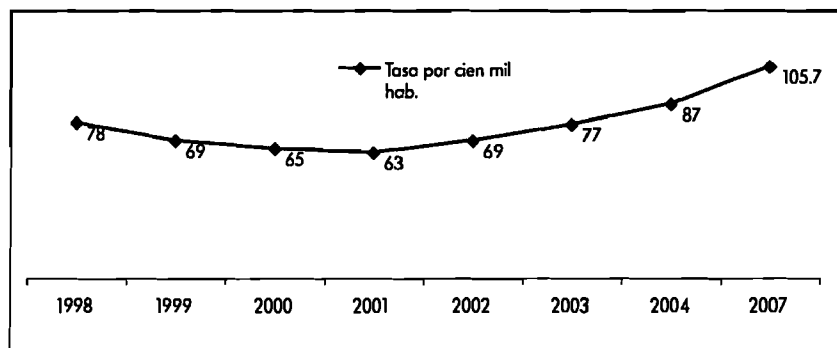
Por ejemplo, la Constitución de 1998 preveía la instauración del Concejo Nacional de Policía y la prescriptiva o facultad constitucional para la transición de la administración de justicia policial al sistema judicial común (unidad jurisdiccional). Sin embargo, en el primer caso se creó la estructura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

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

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

Gráfico 2

Evolución de la población penitenciaria en el Ecuador 1998-2007



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

Gráfico: Elaboración propia

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

Organización y funcionamiento de la seguridad pública en el Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

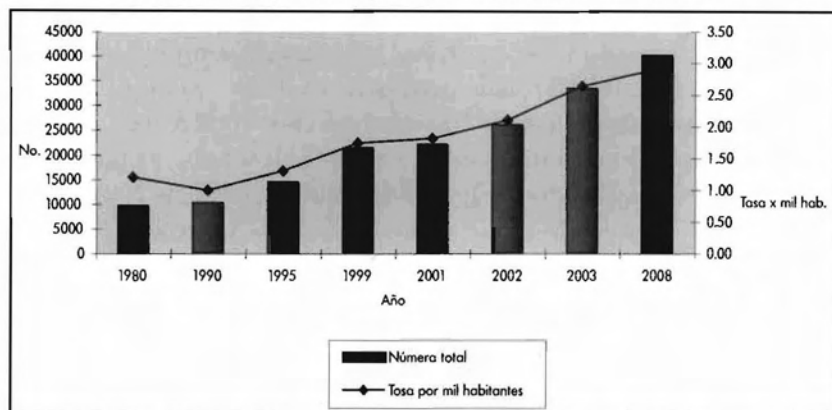
Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional, Mayo 2008. Ley de Personal de la Policía Nacional

Cuadro: Elaboración propia

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

Gráfico 3

Evolución del personal policial en el Ecuador 1980-2008



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

Gráfico: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5

Evolución del presupuesto policial de la República del Ecuador

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

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

2: Cálculo propio

3: Cálculo propio en base a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. www.mef.gov.ec4: Cálculo propio en base a los Datos del Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec5: Cálculo propio en base a los datos de población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). www.inec.gov.ec

El Programa de Policía Comunitaria en el Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planes de modernización de la Policía Nacional del Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

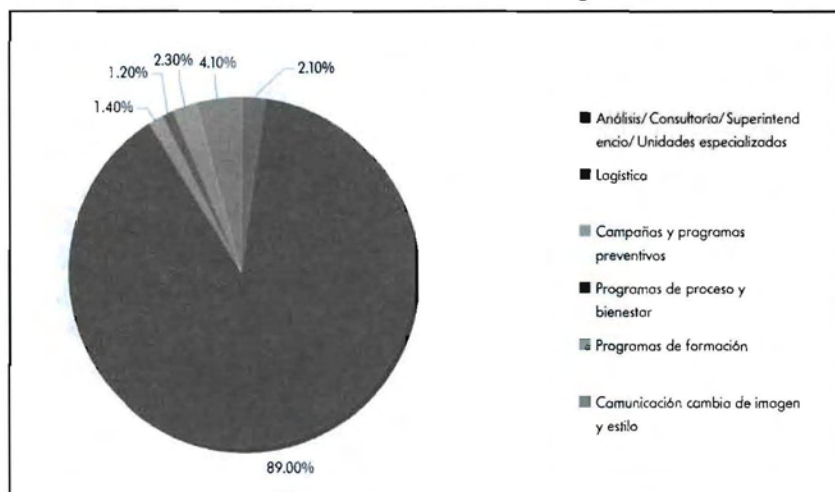
En el mes de marzo de 2008, se lanzó - por parte del Gobierno Nacional a través de Ministerio de Gobierno- el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, en el cual se expuso ante la ciudadanía la estrategia o la forma de inversión de los recursos de la emergencia. En el lanzamiento de este Plan, se contempló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

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

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

Gráfico 4

Características de la inversión del Plan de Seguridad Ciudadana



Fuente: Plan de Seguridad Ciudadana (2008)

Gráfico: Elaboración propia

Cuadro 6

Montos de inversión del Plan de Seguridad Ciudadana

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

Fuente: Plan de Seguridad Ciudadana (2008)

Cuadro: Elaboración propia

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

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

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

Notas

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

- 8 Según Jorge Villarroel, en el Ecuador los tipos de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública (el caso Fybeca, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranqui) han estado encaminadas al establecimiento de comisiones investigadoras que han sido muy poco evaluadas en sus resultados y que han servido más bien como mecanismo apaciguador ante la crisis coyuntural. En 27 años de democracia en el Ecuador han existido solamente cuatro comisiones de la verdad para investigar escándalos de abuso y corrupción de la policía, además de una serie de comisiones o informes especiales creados bajo decreto presidencial o ministerial para algún tema coyuntural específico que no han tenido la incidencia ni el seguimiento para establecer reformas sustanciales al interior de la policía. Muchas de estas comisiones o intentos de ellas han estado atravesadas por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de León Febres Cordero, a quien se le acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.
- 9 Desde el año 2003 hasta el 2007, 1.700 quejas contra la institución policial de un total de 165.000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total recibidas (aquí se incluyen quejas contra la Policía Nacional, la Policía Judicial, y la Dirección Nacional de Migración). Si bien este número parece irrelevante frente al gran universo de denuncias cabe destacar que gran parte del grueso de quejas (más del 50%) no especifican la institución demandada y el 15% son contra personas naturales. Esto genera que la Policía Nacional aparezca dentro de las primeras cinco instituciones más demandas en la Defensoría; sin embargo, si analizamos las quejas por derechos vulnerados, de este total (165.000) solo existen en estos 4 años 30 quejas por tortura, 20 por inviolabilidad de domicilio, y no se reportan quejas por temas de corrupción. (Pontón, 2007)
- 10 A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 29 años de democracia, lo cual ha vuelto aún más difícil la posibilidad del control político del trabajo policial debido a la alta rotación de las autoridades políticas. En estos 29 años de democracia llegaron al poder un total de 13 Presidentes de la República de los cuales solo tres cumplieron su periodo completo. Desde el año 1996 hasta la fecha el Ecuador ha tenido ocho presidentes y ninguno ha cumplido todo su periodo. El promedio del periodo presidencial es de un presidente por cada 2,15 años (el periodo por ley es de cuatro). Esto también provocó una alta rotación de ministros de gobierno donde solo en el último periodo presidencial de Alfredo Palacios llegaron a siete en un poco más de año y medio.
- 11 En la Constitución 2008, existen modificaciones en materia policial. Las más importantes vienen dadas por la eliminación del concepto de fuerza pública que agrupaba a Fuerzas Armadas y Policía dentro de una sola categoría; así también, se separó claramente los roles de las dos instituciones sin contemplar sumisión por parte de la Policía Nacional en caso de emergencia en el país. Por otro lado, se dictaminó el nuevo espíritu o misión de las fuerzas militares y policiales en materia de derechos humanos, se eliminó la figura del Consejo Nacional de Policía, se estableció de nuevo la unidad jurisdiccional, y se habla de la colaboración de los gobiernos locales con la Policía en materia de seguridad ciudadana. No obstante, la seguridad

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

LA DESCENTRALIZACIÓN**La descentralización policial**

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

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

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

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

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

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

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

El proceso de descentralización y la Policía en el Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Policía comunitaria, desconcentración e institución

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desconcentración de recursos

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 7
Numérico policial comparativo 1999-2008

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

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

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

Cuadro: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8

Númérico comparativo de UPC y Policías Comunitarios 2005-2008

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

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

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

Cuadro: Elaboración propia.

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

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

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