

**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.abayala.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 invaluable ayuda, a mis ex compañeros de trabajo Manuel Dammert, Andreina Torres y Verónica Loor por su solidaridad y apoyo. Agradezco además a FLACSO por la formación y conocimientos fundamentales impartidos para mi desarrollo laboral y profesional, y al Municipio de Quito que contribuyó enormemente a través del financiamiento de proyectos de investigación de seguridad ciudadana, en los cuales participé por el espacio de cinco años. Por último, agradezco a Lucía Dammert y Fredy Rivera por las observaciones y comentarios efectuados a este trabajo; y a los Tenientes Coroneles Max Campos, Carlos Orbe y Gabriela Gómez de la Torre por las facilidades prestadas a la institución policial para acceder a la información necesaria y requerida.

# ÍNDICE

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

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

## CAPÍTULO IV

**RECURSO HUMANO**

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

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

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

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

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

### **Instituciones, personal y educación**

Desde el punto de vista formal, el manejo del personal o recurso humano está amparado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998 y sus respectivos reglamentos creados en el año 1999.<sup>3</sup> No obstante, para echar un vistazo a las lógicas de los contenidos de la conducción del recurso humano policial, es necesario revisar la historia de la creación de esta entidad, la cual ha ido consolidando algunas prácticas institucionales informales que se extrapolan o se evidencian hasta la actualidad, actuando como elementos restrictivos al cambio institucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Estabilidad territorial del personal**

#### *Desarraigo*

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

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

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

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

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

**Cuadro 9**

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

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

Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador

Cuadro: Elaboración propia

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

**Cuadro 10**  
Policías por provincias de nacimiento 2008

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

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional del Ecuador

Cuadro: Elaboración propia

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

**Cuadro 11**

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

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

Fuente: Comandancia Nacional de Policía Nacional

Cuadro: Elaboración propia

Autosustentable

No autosustentable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Rotación*

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

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

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

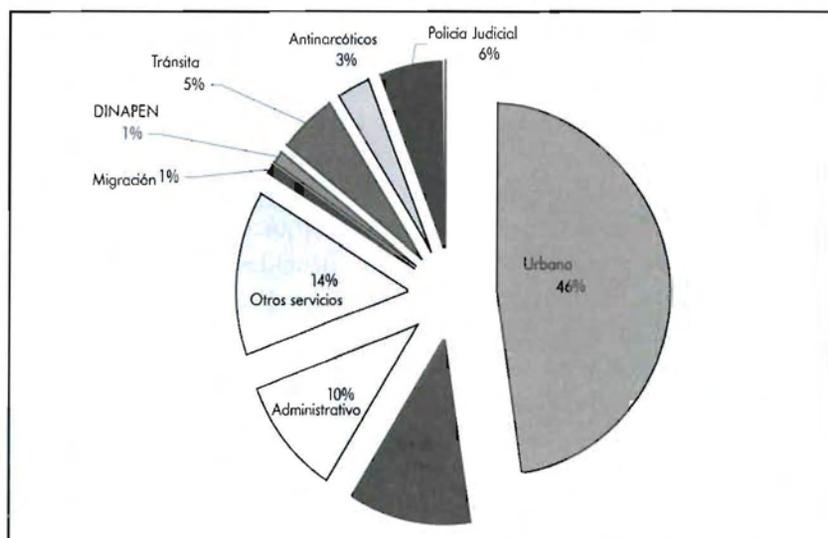
Como vimos anteriormente, uno de las características principales de los sistemas policiales militares es la alta rotación del personal. En efecto, la Ley de Personal de la Policía Nacional del Ecuador estipula que los ascensos policiales se los realizará respetando las jerarquías de los grados, la antigüedad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

Por otro lado, si bien el Reglamento de Pases y Traslados recoge este espíritu al tomar en cuenta la jerarquía, grado de preparación, capacitación y especialidad para la asignación de los pases de oficiales subalternos y policías, el cambio o innovación que ha implementado este Reglamento es que la rotación actualmente se establecerá por los servicios afines<sup>17</sup> de los Comandos Provinciales de cada región o porque estos se encuentran aledaños geográficamente al domicilio civil de él o la policía. Esto quiere decir que a pesar que se ha ganado en estabilidad en la región o provincia donde el personal definió su domicilio, hoy en día, el problema de la rotación persiste en los servicios.<sup>18</sup>

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

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

**Gráfico 15**  
Distribución del servicio policial por funciones 2008



Fuente: Comandancia Nacional de la Policía Nacional del Ecuador.  
Cuadro: Elaboración propia

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

50%) del personal de Tránsito y de Servicio Urbano debido a la exposición que tienen frente a los gases proveniente de los vehículos de la ciudad. De esta forma, la rotación de estos servicios policiales se presenta como necesaria e inevitable con la finalidad de precautelar la salud de los policías. Así mismo, las malas condiciones laborales<sup>22</sup> denunciadas por la Policía Nacional de muchos de los efectivos presentes en el servicio operativo urbano, de tránsito y especialmente de Policía Comunitaria, trae como consecuencia que exista inconformidad por parte del personal para este trabajo y ellos mismos busquen la posibilidad de ser removidos a otras áreas.

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

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

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

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

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

### La capacitación policial

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

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

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

agentes reflexivos conocedores de la realidad local y general, la pregunta pertinente que guiará esta sección será<sup>27</sup> ¿Cómo se ha impartido la educación y formación policial desde la implementación de la Policía Comunitaria?

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

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

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

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

### Cuadro 12

#### Características de la formación de la Policía Nacional del Ecuador

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

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

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

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

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

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

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

*La fuerte presencia histórica de la doctrina militar:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 13**  
Formación universitaria por grados

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

Fuente: Comandancia General de Policía Nacional

Cuadro: Elaboración propia

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

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

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

## Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)  
 s/f *Descentralización. Documento de Orientación*. Disponible en: [www.deza.admin.ch/ressources/resource\\_es\\_23586.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_es_23586.pdf). 05/22/2008
- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt  
 1993 "Crisis, elección y cambio." En *Zona Abierta*, No. 63/64. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 45-71.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque  
 2003 *Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente  
 1998 *Constitución Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO.
- Barrientos, Franklin  
 2004 "Policía Comunitaria: Evaluación de algunas experiencias." En Hugo Frühling y Azun Candina (editores). *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).
- Casas, Pablo  
 s/f *Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Camacho, Ricardo  
 2008 "¿Quiere mejorar la seguridad pública? Mejore la capacitación de la policía." En *Revista GESTIÓN No. 165*, Quito.
- Campos, Máx  
 2008 *La policía comunitaria y la reforma policial en Ecuador*, Trabajo monográfico para la obtención del Diplomado de Seguridad Ciudadana. Quito, FLACSO Sede Ecuador . Documento no publicado.

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

Hugo Frühling y Azun Candina (editores). *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago.

Frühling, Hugo

2004 "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?" En Hugo Frühling y Azun Candina (editores). *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

---

2005 "La reforma de la policía y el proceso de democratización." En Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin (editores). *Crimen y Violencia en América Latina*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.

---

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

García, Nilo

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

GTZ, *et.al.*

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

Guzmán, Francisco

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

Hanashiro, Olaya

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

\_\_\_\_\_ y Daniel Pontón

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

Hernández, Virgilio

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

Hathazy, Paúl,

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

Hurtado, Edíson

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

Jaramillo, Juan

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

Kigman, Eduardo

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

Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales

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

Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales

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

March, James G y Johan P. Olsen

- 1993 "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política." En *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 1-43.

Mawby, R.I

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

Merlo, Franklin

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

Ministerio de Gobierno, Cultos, Municipalidades y Policía

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

Montero, Augusto y Máximo Sozzo

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

Neild, Rachel

- 1999 "Policía Comunitaria", en WOLA, *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador. Disponible en: [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=1017](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=1017). 03/04/2007

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

North, Douglass. C

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

Ojeda, Lautaro

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

Paredes, Oswaldo

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

---

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

Pérez, Manuel

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

Pontón, Daniel

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

---

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

---

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

Pontón, Jenny y Andreina Torres

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

Paredes, Oswaldo

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

Presidencia d la República del Ecuador

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

Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales

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

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

Salazar, Pablo y Alexandra Lastra

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

Sánchez, Francisco

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

- Sozzo, Máximo  
 2007 *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina.* Universidad Nacional del Litoral, No publicado.
- Stiglitz, Joseph  
 1986 *La economía del sector público.* Barcelona: Antoni Bosch editor S.A., 2nd edición.
- Tilly, Charles  
 1998 *La desigualdad persistente.* Argentina: Manantial.
- Valverde, Mariana y Ron Levi  
 2006 "Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad." En *Revista Delito y Sociedad No. 15.* Santa Fe: Universidad Nacional de Litoral.
- Varela, Fernanda  
 s/f *Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria.* Chile. Disponible en: [www.subsecar.cl/discursos/Modelos.pdf](http://www.subsecar.cl/discursos/Modelos.pdf)
- Villalobos, Luis  
 2007 "Enfoque Institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas." En *Revista URVIO No. 2.* Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Weird, Margaret y Theda Skocpol  
 1993 "La estructura del Estado: una respuesta 'Keynesiana' a la Gran Depresión." En *Zona Abierta, No. 63/64.* Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 73-153.
- Wilson, James y George Kelling  
 2005 "Broken Windows: the police and neighborhood safety." En Tim Newburn (editor). *Policing Key Reading.* UK: William Publishing.
- WOLA  
 2000 *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil.* Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador. Disponible en: [www.wola.org/index.php?option=com\\_content&task=viewp&id=391&Itemid=2-05/15/2007](http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2-05/15/2007)
- Zurbriggen, Cristina  
 2006 "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica al estudio de las políticas públicas." En *Revista de Ciencia Política, Volumen 26/ No. 1,* pp. 67-83. Disponible en: [www.scielo.cl/pdf/revcipol/v-26n1/art04.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v-26n1/art04.pdf). 06/08/2007

## Página web consultada

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

## Entrevistas

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

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

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

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

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

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

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

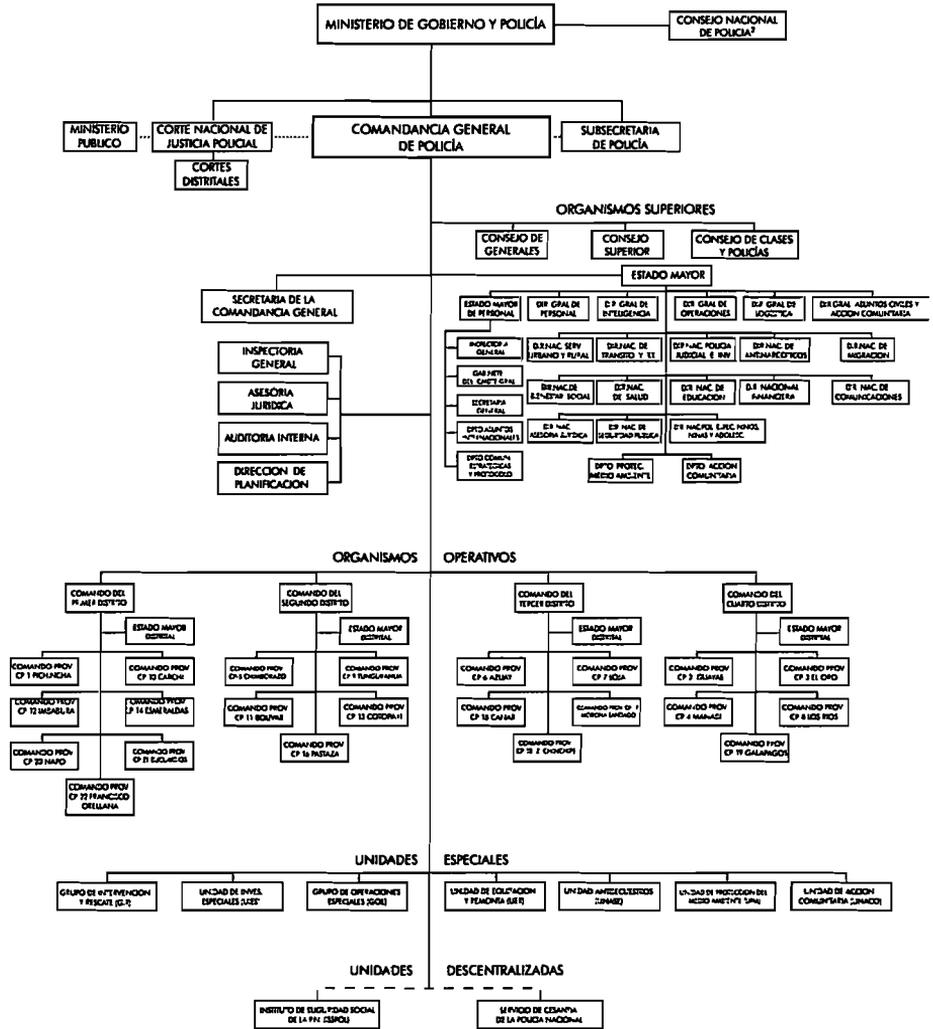
Dra. Lorena Vinueza. Ex Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Entrevista realizada a Lorena Vinueza en julio de 2004.

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

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

## **ANEXOS**

Anexo 1



REFERENCIAS:  
 Línea de autoridad: \_\_\_\_\_  
 Línea de Coordinación: - - - -

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

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

## Anexo 2

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

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

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