

FLACSO - Biblioteca

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

Daniel Pontón C.

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR



2009

POLICÍA COMUNITARIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

Daniel Pontón C.

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

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

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

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

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

Impresión: Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, junio 2009

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

Autor: Daniel Pontón C.

Tutor: Jorge Núñez Vega

AGRADECIMIENTO

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

ÍNDICE

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

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

Desconcentración de las UPC

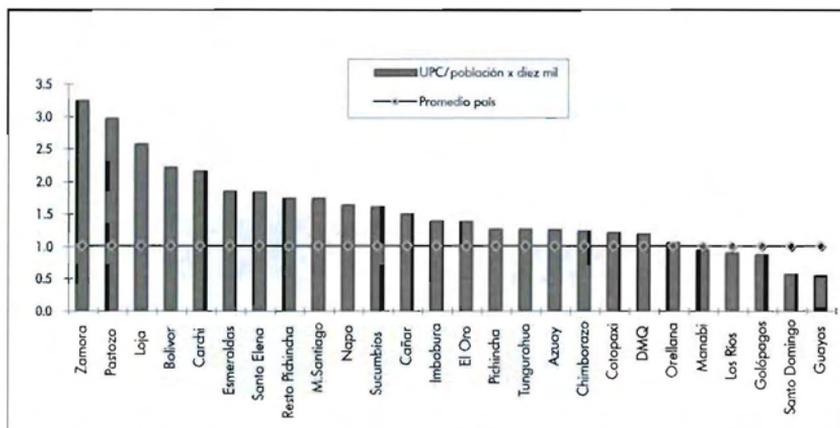
No es sencillo analizar la desconcentración de las UPC en la Policía Nacional. La gran cantidad de factores que entran al momento de poder tomar una decisión para la asignación recursos (humanos y económicos), hace imposible hablar de una distribución totalmente equitativa de un bien público en un determinado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

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

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

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

Gráfico 5
UPC por cada diez mil hab. 2008

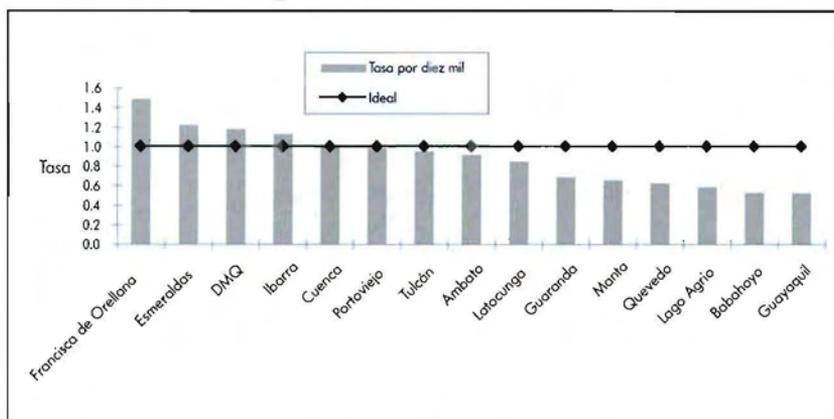


Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

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

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



Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

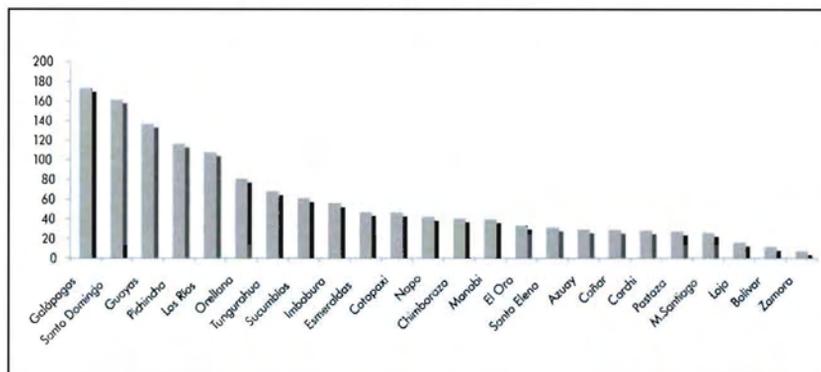
Cuadro: Elaboración propia.

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

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

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

Gráfico 7
Delitos por UPC por provincia 2008



Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

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

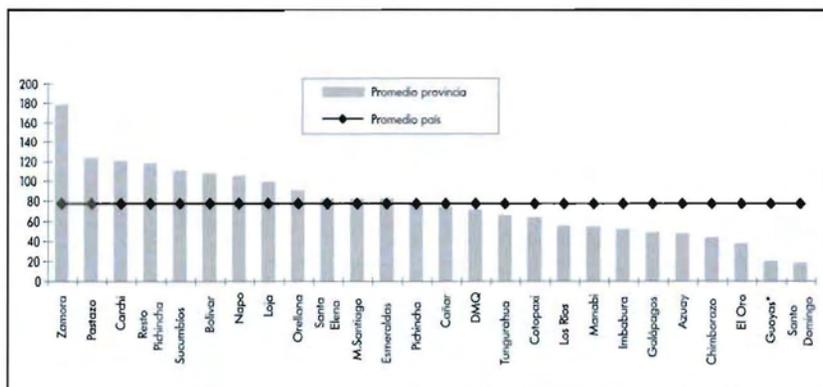
Desconcentración de personal

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

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

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

Gráfico 8
Tasa de Policía Comunitaria por cada cien mil habitantes
por provincia 2008

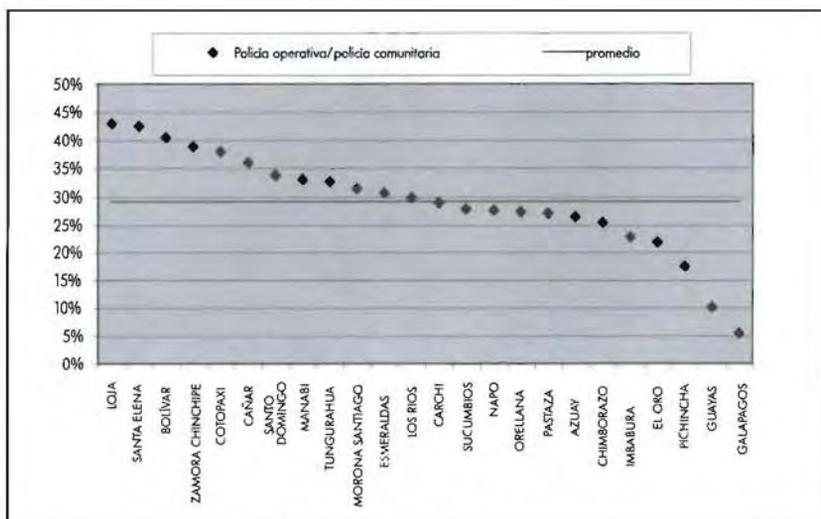


Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

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

Gráfico 9
Policía operativa asignada a Policía Comunitaria
por provincia 2008



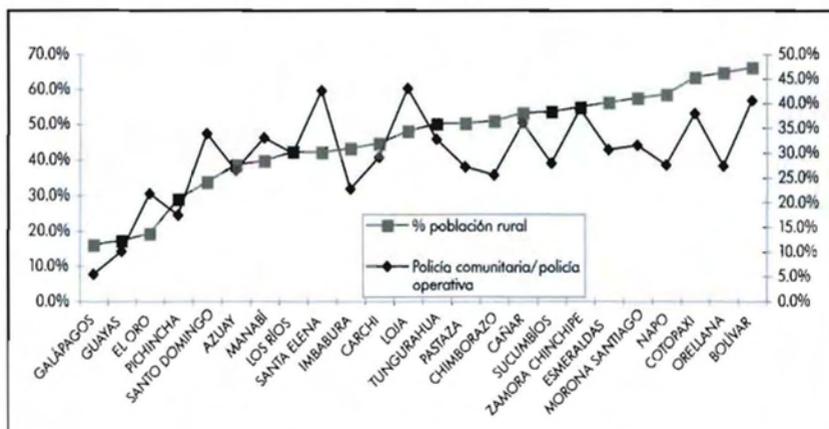
Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

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

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

Gráfico 10
Relación Policía Comunitaria población rural 2008

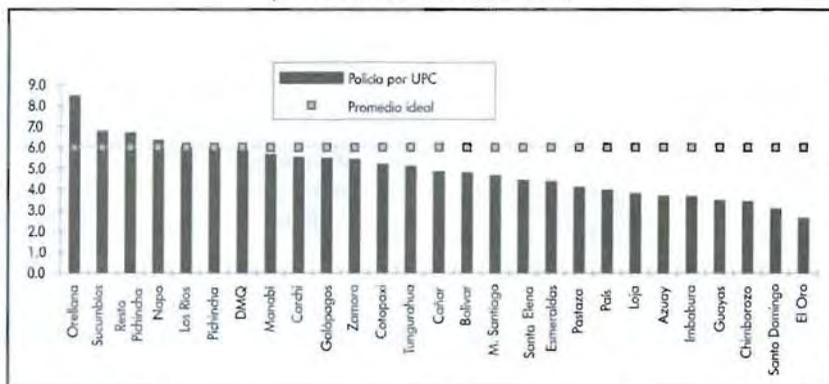


Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

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

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



Fuente: Comandancia General de Policía Nacional.

Cuadro: Elaboración propia.

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

Desconcentración del servicio

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

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

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

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

Desconcentración del mando

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

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

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

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

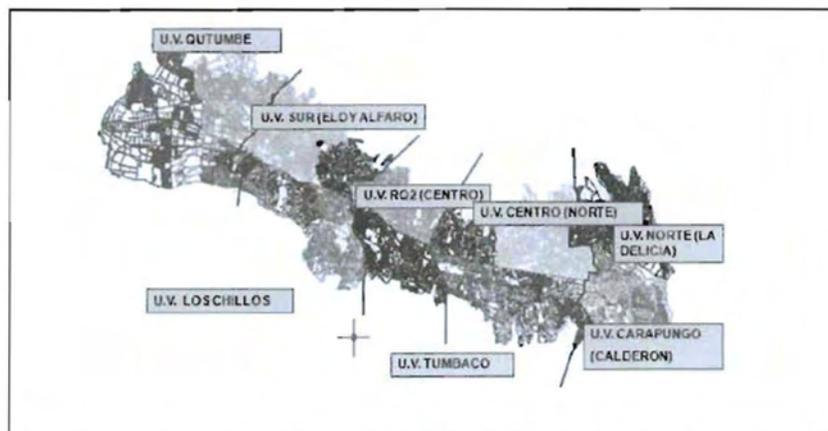
(instituciones formales), inició un proceso de desconcentración operativa del mando en el año 2004 con dos objetivos fundamentales: a) mejorar los niveles de llegada a la población dotando de cierta libertad a las unidades policiales para que establezcan estrategias operativas acordes a las necesidades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

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

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

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

Gráfico 12
Unidades de DMQ



Fuente: Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ

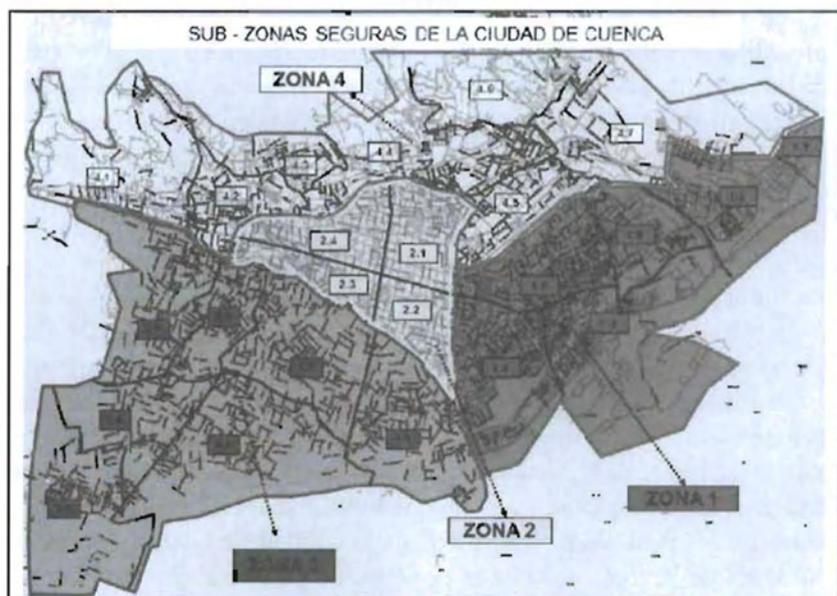
Elaboración: Tcnel Max Campos

Gráfico 13



Fuente: Comando Provincial Guayas No. 2

Gráfico 14



Fuente: Comando Provincial Azuay No. 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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