



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Maestría en Seguridad y Defensa 2014 - 2015

**POLICÍA COMUNITARIA, REFORMA Y CONFIANZA
CIUDADANA. EN EL PERÍODO 2007-2015.**

Autor: Andrés Eduardo Grijalva Córdova

Director: Klever Daniel Pontón Cevallos

Quito, mayo, 2017

No.053- 2017.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los dieciséis días del mes de mayo del año dos mil diecisiete, **ANDRES EDUARDO GRIJALVA CORDOVA**, portador de la cédula de ciudadanía: 1715691489, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA 2014-2015**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“POLICÍA COMUNITARIA, REFORMA Y CONFIANZA CIUDADANA. EN EL PERIODO 2007-2015”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA**.

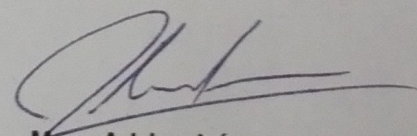
Habiendo obtenido las siguientes notas:

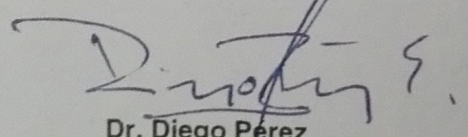
| | |
|---------------------|------|
| Promedio Académico: | 9.13 |
| Tesis Escrita: | 9.50 |
| Grado Oral: | 9.29 |

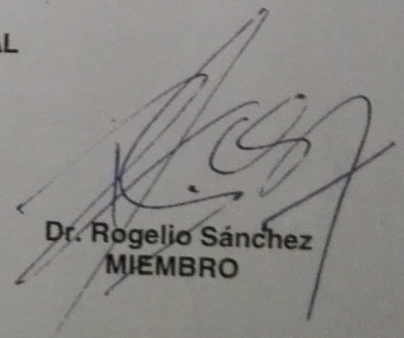
Nota Final Promedio: 9.26

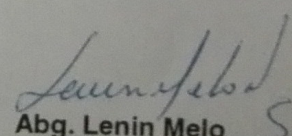
En consecuencia, **ANDRES EDUARDO GRIJALVA CORDOVA**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Adrian López
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL


Dr. Diego Pérez
MIEMBRO


Dr. Rogelio Sánchez
MIEMBRO


Abg. Lenin Melo
Director de Secretaría General

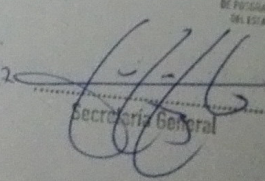
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

De conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original


INSTITUTO
DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES
LA UNIVERSIDAD
DE POSGRADO
DEL ESTADO

Fojas 11
Fecha 07/05/17


Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Andrés Eduardo Grijalva Córdova, máster, con CC. 1715691489, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones, expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andrés Eduardo Grijalva Córdova', is written over a horizontal line.

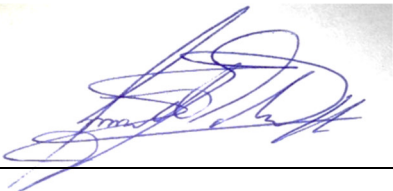
Firma

CC. 1715691489

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 16 de mayo de 2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Andrés Eduardo Grijalva Córdova', is written over a horizontal line.

FIRMA DEL CURSANTE

ANDRÉS EDUARDO GRIJALVA CÓRDOVA
CC. 1715691489

RESUMEN

La Policía Comunitaria se presenta como una ampliamente difundida imagen de reforma institucional policial en la región Latinoamericana. La reducción de los niveles de delincuencia, así como el incremento de los niveles de confianza ciudadana hacia la institución, son el objetivo central de esta pretendida reforma. El presente trabajo se centra en analizar el proceso de reforma institucional de la Policía Nacional del Ecuador, teniendo como carta de presentación a la Policía Comunitaria y cómo la aplicación de este modelo policial ha contribuido a mejorar la confianza ciudadana hacia toda la institucionalidad policial; por medio de significativos cambios en los niveles de gerenciamiento institucional y cambios en los modelos educativos policiales que orienten a efectivizar un verdadero espíritu comunitario policial.

Palabras clave: Reforma institucional, Policía Comunitaria, confianza ciudadana, gerenciamiento, modelos educativos.

ABSTRACT

The Community Police presents itself as a widely disseminated image of institutional police reform in the Latin American region. Reducing crime levels as well as increasing levels of public trust towards the institution is the central objective of this reform process. The present work focuses on analyzing the institutional reform process of the National Police of Ecuador, having as a presentation card, the Community Police and how the application of this police model has contributed to improve citizen confidence towards all police institution by means of significant changes in the levels of institutional management and changes in police education models that lead to the realization of a true police community spirit.

Key words: Institutional reform, Community Police, public trust, management, educational models.

DEDICATORIA

Para mi esposa e hija, el motor de mi vida y la razón por la cual cada día busco superar mis propios límites.

AGRADECIMIENTO

Agradezco infinitamente a mi institución, la Policía Nacional, pues me ha dado la posibilidad de crecer intelectualmente, brindándome la oportunidad de cursar esta maestría. Espero poder retribuir con conocimiento e ideas para mejorar el tratamiento del fenómeno delictivo desde el interior de la institución. Agradezco particularmente a los señores oficiales que aportaron con su experiencia y puntos de vista para poder elaborar el presente trabajo. Mi gratitud, además, hacia Daniel Pontón, un gran tutor, una gran persona, pero sobre todo un gran amigo. Gracias por orientarme de la mejor manera y generar en mi un verdadero sentido académico que me permitió abordar el tema con la objetividad requerida.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| Introducción | 8 |
| CAPÍTULO 1 | 10 |
| EL PROBLEMA | 10 |
| 1. Antecedentes | 10 |
| 2. Planteamiento y formulación del problema..... | 15 |
| 3. Justificación..... | 18 |
| 4. Metodología | 19 |
| CAPÍTULO 2 | 26 |
| ESTADO DEL ARTE: ¿DE DONDE PROVIENE LA CONFIANZA CIUDADANA HACIA LA POLICÍA? | 26 |
| 1. Confianza | 27 |
| 2. Las Fuentes de la Confianza ciudadana hacia la Policía. | 30 |
| 2.1. Los medios de comunicación. | 30 |
| 2.2. La efectividad ante el delito. | 34 |
| 2.3. Las relaciones históricas entre policía y comunidad..... | 37 |
| 2.4. Las variables institucionales, la reforma y modernización policial..... | 42 |
| CAPÍTULO 3 | 45 |
| CORRIENTES TEÓRICAS: EL INSTITUCIONALISMO VS. EL NEOINSTITUCIONALISMO | 45 |
| 1. El Institucionalismo y Neo institucionalismo | 45 |
| 2. Reforma Institucional y Policía Comunitaria..... | 48 |
| 2.1. Gerenciamiento. | 53 |
| 2.2. Capacitación..... | 55 |
| CAPÍTULO 4 | 59 |
| POLICÍA COMUNITARIA EN ECUADOR | 59 |
| La policía en La Colonia | 59 |
| La policía en la Gran Colombia | 60 |
| La policía en la época Republicana..... | 60 |
| La policía en la época democrática. | 62 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 5 | 68 |
| EL MODELO DE GERENCIAMIENTO EN LA POLICÍA COMUNITARIA..... | 68 |
| La nueva estructura de la Policía Comunitaria..... | 73 |
| Asignación de recursos en los niveles de desconcentración | 82 |
| El resultado del cambio de Gerenciamiento expresado en desconcentración de los servicios de la Policía Comunitaria..... | 83 |
| CAPÍTULO 6 | 88 |
| MODELO EDUCATIVO EN LA POLICÍA COMUNITARIA | 88 |
| La formación en la Escuela Superior de Policía..... | 89 |
| La educación en las Escuelas de formación de Policías de línea | 93 |
| Los procesos de capacitación policial. | 96 |
| Niveles educativos en la Policía Comunitaria..... | 98 |
| CAPÍTULO 7 | 112 |
| CONCLUSIONES..... | 112 |
| Bibliografía | 116 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|----------------|-----|
| Gráfico 1..... | 82 |
| Gráfico 2..... | 16 |
| Gráfico 3..... | 71 |
| Gráfico 4..... | 82 |
| Gráfico 5..... | 99 |
| Gráfico 6..... | 100 |
| Gráfico 7..... | 101 |
| Gráfico 8..... | 102 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|--------------------|----|
| Ilustración 1..... | 66 |
| Ilustración 2..... | 74 |
| Ilustración 3..... | 76 |
| Ilustración 4..... | 80 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|---------------|-----|
| Cuadro 1..... | 77 |
| Cuadro 2..... | 78 |
| Cuadro 3..... | 85 |
| Cuadro 4..... | 91 |
| Cuadro 5..... | 97 |
| Cuadro 6..... | 104 |
| Cuadro 7..... | 109 |
| Cuadro 8..... | 111 |

Introducción

A nivel de Latinoamérica se presenta como carta eficiente de modernización policial la aplicación de modelos comunitarios en las policías. Lo que se busca, es la reducción de los niveles de violencia y delincuencia de por sí altos en la región (PNUD, 2013); y la recuperación de la confianza ciudadana en la institucionalidad policial.

A partir del año 2007, en el Ecuador, la balanza del poder político toma una drástica inclinación con la llegada del actual presidente Rafael Correa Delgado. Una de las propuestas que cobró mayor popularidad en el electorado fue la de mejorar la provisión del servicio público de la seguridad. Desde esta visión, tanto a nivel de gobierno como institucional policial, surgen nuevos paradigmas en el tratamiento de la seguridad ciudadana.

Varios fueron los intentos por cumplir con las propuestas del gobierno de turno que fueron desde declaratoria de emergencia a la institución policial, reformas jurídicas y legales que siguieran a la formulación de la nueva constitución del año 2008, cambios en los patrones de selección y formación del manejo del talento humano policial y una reforma integral institucional policial, presentando a la Policía Comunitaria como un eje transversal en la institucionalidad policial (Pontón D., 2009).

Es así que a nivel de Estado, se recoge a la filosofía de la Policía Comunitaria como la intención más evidente de cambio en el tratamiento de los problemas de seguridad ciudadana. Uno de los principales tópicos dentro de esta propuesta, fue darle realce a la actividad ejecutada por la Policía Comunitaria, que venía presentándose como una insipiente policía de proximidad con la comunidad. En ese sentido, se alinea esta idea con el pensamiento en toda la región de tener a las policías comunitarias como carta de presentación de una pretendida reforma institucional que permita alcanzar sus objetivos de mayor seguridad y mejora de los índices de confianza ciudadana.

Si tomamos en cuenta estos parámetros, es necesario preguntarse, ¿se ha generado más confianza ciudadana hacia la policía desde la implementación del modelo de policía comunitaria en Ecuador?; y, de ser así ¿qué factores de aplicación del modelo de policía comunitaria contribuyen al mejoramiento de esta confianza ciudadana?

El objetivo general de este trabajo es evidenciar que el cambio de modelo de gerenciamiento y de capacitación en la Policía Comunitaria en el Ecuador, constituyen factores determinantes en la construcción de confianza ciudadana hacia la Policía. Para

ello, se describirá el modelo original de Policía Comunitaria y se establecerá su relación con la confianza ciudadana en la policía. Además, se identificará las acciones ejecutadas por la Policía Comunitaria del Ecuador en territorio y se analizará las disposiciones y acuerdos emitidos en torno al trabajo que desempeña la policía comunitaria, y que, han logrado que cambie el accionar policial sin cambiar su institucionalidad formal.

Se buscará con ello proporcionar una herramienta académica que, a la vez, sirva de insumo para concretar el ampliamente divulgado proceso de reforma institucional en la Policía Nacional del Ecuador.

EL PROBLEMA

1. Antecedentes

Las Policías son instituciones sociales, cuyos orígenes se remontan a las primeras organizaciones y aglomeraciones urbanas. Desde esta perspectiva, estas instituciones constituyen “una de las formas más antiguas de protección social, así como el principal modo de expresión de autoridad” (Rico, 2005 en Dammert & Paulsen, 2005: 17). A nivel de América Latina, “la policía constituye un actor clave para el tratamiento de la seguridad ciudadana” (Pontón D., 2007: 38).

Los procesos de democratización, de reclamo social y ciudadano, de falta de confianza en las instituciones públicas, así como de irrespeto a los derechos humanos, exigían un cambio en los mecanismos de acción ejecutados por el Estado y las Policías para mantener la seguridad (Frühling, 2003: 4). Así, se inician procesos de descentralización del ejercicio del poder, entregando facultades y atribuciones a los gobiernos locales para la gestión de la seguridad; y, transformaciones en los procedimientos de las instituciones policiales para la prevención y control en materia de seguridad (Dammert, 2005).

En ese sentido, los modelos policiales han ido cambiando con el transcurrir del tiempo. Desde una policía represiva, pasando a una orientada a problemas hasta llegar a una policía comunitaria; se ha tratado de instaurar modelos policiales que satisfagan las necesidades de sus respectivos contextos.

Los primeros intentos por establecer un modelo de Policía ‘distinto’ – el comunitario – datan de finales de la Segunda Guerra Mundial, en Inglaterra. Sin embargo, adaptaciones de forma sistemática se tomaron en la década de los 70-80 en los Estados Unidos (Camardon, 2013: 4) donde el modelo comunitario de policía se presentaba como una decisión política para acercar la policía a las minorías que históricamente se habían sentido amenazadas por ella (Romero & Ruiz, 2006) por

medio de la adopción de dimensiones filosóficas, estratégicas y programáticas que caracterizan a este tipo de modelo policial (Cordner, 1995).

En América Latina, la Policía Comunitaria surge como repuesta a tres factores: falta de confianza pública en la policía; necesidad de nuevas estrategias para frenar el crecimiento delictivo; y, la necesidad de descentralizar y modernizar a la Policía (Camardon, 2013: 3; Frühling, 2003: 4). Este ‘modelo’ fue aceptado y difundido como propio por la Policía Nacional del Ecuador¹; que, al igual que en la región latinoamericana, buscaba revertir la desconfianza ciudadana (Camardon, 2013: 7)

1.1. Policía en Ecuador

Siendo el fortalecimiento de los cuerpos policiales un medio para obtener seguridad, esta institución en el Ecuador ha tenido – al igual que en toda América Latina – varios matices en su funcionamiento (Dammert, 2005).

Los procesos de democratización, así como de respeto y aceptación de los Derechos Humanos, fueron hitos que marcaron una decisión por transformar a nivel institucional a las policías, no solo en Ecuador, sino en toda América Latina, logrando que exista gestiones en diversas materias – una de ellas la seguridad – desde ámbitos y perspectivas locales (Frühling, 2003: 8).

Sin embargo, el mejoramiento de las relaciones entre policía y comunidad, que conduzcan a mejorar la confianza en la institución policial, ha sido un aspecto que se ha mantenido al margen, aparentemente, en el tiempo. Así lo reflejan los datos, que muestran cifras muy bajas de confianza en la policía.

Algunos atribuyen esta carencia de confianza a la corrupción (Córdova, y otros, 2008), otros al abuso en la facultad discrecional para el uso de la fuerza (Mastrofski, 2004: 109; Davis, 2006: 61). Sin embargo, está claro que la confianza en la policía ecuatoriana ha sido baja.

¹ De acuerdo al viceministro del Interior del Ecuador, en el marco del Seminario: Políticas de Seguridad Ciudadana en los países de UNASUR, efectuada los días 20 y 21 de octubre de 2015 en la ciudad de Quito, indicó que el 49% de policías en el Ecuador, son comunitarios.

Gráfico 1

Confianza en la Policía del Ecuador a través del



Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados por el Latinobarómetro

Se aprecia en el gráfico que la confianza en la policía ecuatoriana ha estado por niveles por debajo del treinta por ciento desde 2001. Ya en 2007, empieza la escalada de la confianza ciudadana hacia la institución. Por lo que, surge una primera interrogante. ¿Cómo era el trabajo de la policía antes de 2007?

Históricamente, en Ecuador, funcionando bajo los preceptos de las constituciones de 1978 y 1998, existía un servicio policial tendiente a garantizar la seguridad pública altamente represivo (Carrión, 2004). Sin embargo, la Policía Nacional, ya contaba con un programa inicial comunitario el cual se evidenciaba en los Puestos de Auxilio Inmediato [PAI] en el año 1991, aunque éste no constituía un eje transversal en la institucionalidad policial (Pontón D., 2009: 61).

Para el año 2002, en el Distrito Metropolitano de Quito, se inicia el plan piloto de la creación de la Policía Comunitaria como un servicio de la Policía Nacional; y, el 12 de diciembre del mismo año, el Honorable Consejo de Generales de la Policía Nacional, dispone la aplicación del servicio a nivel nacional (Dirección Nacional de Policía Comunitaria, 2015). Sin embargo, la institución policial, de manera general, aun operaba – y opera – como un actor autónomo, pues gozaba, por ley, de autonomía administrativa y financiera – lo cual afectaba de forma adversa a un proceso real de cambio institucional (Pontón D., 2007: 39).

Ya para el año 2004, la Policía Nacional propone el Plan de Modernización y Mejoramiento para el período 2004-2014, el cual es reformulado en el año 2010.

En febrero del año 2007, se creó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, conformada por cuatro ex Generales de la Policía Nacional del Ecuador y cuatro personas de la sociedad civil (Pontón D., 2007: 53) lo cual marca un hito en la planificación policial, caracterizada por su aislamiento y secretismo.

Se buscó así un ‘modelo’ de gestión policial que pretendía alejarse de su condición conservadora, cerrada, ensimismada, centralizada y que evita el control civil, característico de los modelos militarizados policiales preexistentes durante la Guerra Fría (Ruiz, 2004).

Ya con la Constitución del 2008, se creó una función policial mucho más específica. Este cuerpo legal otorga a la Policía Nacional la misión de “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De cara a una nueva constitución, se proponen nuevos cambios para enfrentar los problemas de inseguridad. Es así que, para el año 2010, mediante acuerdo Ministerial, se creó la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, dependiente de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional. Su función radicaría en la elaboración, difusión e implementación de estrategias sobre seguridad ciudadana (Zapata, 2014).

Desde esta perspectiva, la Policía Comunitaria se presentó como una alternativa para mejorar los niveles de inseguridad ciudadana (Chinchilla, 1999: 1), constituyéndose en una filosofía institucional que crea un modelo capaz de restaurar el prestigio de la Policía (Lara, 2001). Por esta razón, en el Ecuador, se consolida la finalidad de la Policía Comunitaria para constituirse como “la modalidad de servicio policial que más confianza genere en la comunidad” (Dirección Nacional de Policía Comunitaria, 2015).

A lo anterior se suma, además, el Plan Nacional del Buen Vivir – PNBV – como proyecto creado por SENPLADES que otorga líneas de acción para garantizar un desarrollo integral, armónico y sustentable de la población ecuatoriana durante un

período de tiempo establecido entre los años 2009 - 2013 (PNBV, 2009) y reformulado para el período 2013 - 2017.

El objetivo tres de éste plan, “Mejorar la calidad de vida de la población”, por medio de su política tres punto siete que indica “Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos” buscaba prevenir y controlar la delincuencia común en todas sus manifestaciones por medio de la participación conjunta de la policía y la comunidad, estrechando los lazos sociales (PNBV, 2009-2013: 205).

Aunque no de forma sincrónica, pero si a manera de ensayo-error², la Policía Nacional, dentro de su Plan de Modernización y Mejoramiento para el período 2004-2014 – y su reformulación en el 2010 – ha orientado su objetivo número dos a cumplir con lo ordenado por el PNBV. Éste objetivo esta descrito como “Fortalecer la capacidad operativa de los servicios policiales para aumentar los niveles de seguridad e incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad” (Plan de modernización de la Policía Nacional del Ecuador, 2010).

En ese sentido, en el Ecuador se consolidan procesos – iniciados en el 2002 – de acercamiento comunitario a través de la Policía Comunitaria como unidad especial de la Policía Nacional. Planes y programas como los contactos ciudadanos, los cursos de ascenso para oficiales, el barrio seguro, el vigilante autorizado de vehículos, el patrullaje a pie, entre otros, fueron los primeros intentos por crear una policía de proximidad más cercana a su comunidad (Ministerio del Interior, 2014).

Sin embargo, aunque la Policía Nacional había reconocido a la Policía Comunitaria como una nueva perspectiva de servicio policial, en la práctica, ésta “no constituía una dirección general de planificación, gestión, coordinación, asesoramiento, ni administración interna que atravesase transversalmente la institucionalidad policial” (Pontón D., 2009: 63).

En efecto, no se consolidaban transformaciones de fondo que la distinguan de una policía tradicional, lo que llevaba a sus funcionarios a reproducir

² En la Introducción del Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador (2014: 4), se indica que en inicio se pensó en un “Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional para el siglo XXI 2004-2014”, pero que con la nueva Constitución, al formulación del PNBV, y la aplicación de la herramienta GPR, se revisa el plan original, dando cabida, en el 2010, a una reformulación del mismo. Actualmente, se cuenta con el Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador 2013-2017

comportamientos de criminalización de la pobreza y abuso de poder, manteniendo una “subcultura policial” (Camardon, 2013: 3), que llevaba a la institución a enfocarse más en las relaciones públicas que en la participación ciudadana, rendición de cuentas y resolución de problemas de seguridad (Aldaz & Beliz, 2007 en Carrión, S/F: 8). Esto dificultó los procesos de democratización de las policías (Pontón D., 2007: 42) y el consecuente deterioro de las relaciones con la comunidad y la pérdida de confianza.

2. Planteamiento y formulación del problema

Si bien se ha reformulado la orientación de las funciones policiales, aunque con varios problemas a nivel interno de la institución policial (Pontón D., 2009) y, por medio de ello, se crea la Policía Comunitaria con una finalidad específica, constituirse en un servicio que genere mayor confianza de la ciudadanía hacia la policía (DNPC, 2015); y que, pese a su implementación desde el año 2002, los niveles de confianza no mejoran sino hasta el año 2007, la pregunta que surge dentro de esta investigación es ¿qué actividades ejecutó la Policía Comunitaria desde su creación para cumplir con la visión institucional de constituirse en una institución confiable?

En una descripción breve de los delitos analizados por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Quito³, para el año 2007 la victimización de personas giraba en un número de 8723. Para el año 2008, el índice de victimización se incrementa 21,91%; para el año 2009 se reduce en un 38,97% con respecto al año anterior; para el año 2010 existe un incremento del 16,47%; de tal forma que hasta el año 2011, el índice de personas victimizadas con fuerza o sin fuerza, mayores de quince años se había incrementado en un 23%. De la misma manera, la estadística refleja que en ese año, un 39% de la población no encontraba policía comunitaria en su barrio pero que un 49% de esta población estaba dispuesta a coordinar con la misma policía para poder hacer frente a los problemas de inseguridad.

³ Se considerarán solo los delitos contra la propiedad, pues contra los niveles de muertes violentas o crimen organizado, la actividad efectiva que puede realizar la Policía Comunitaria es casi nula (PNUD, 2009: 358)

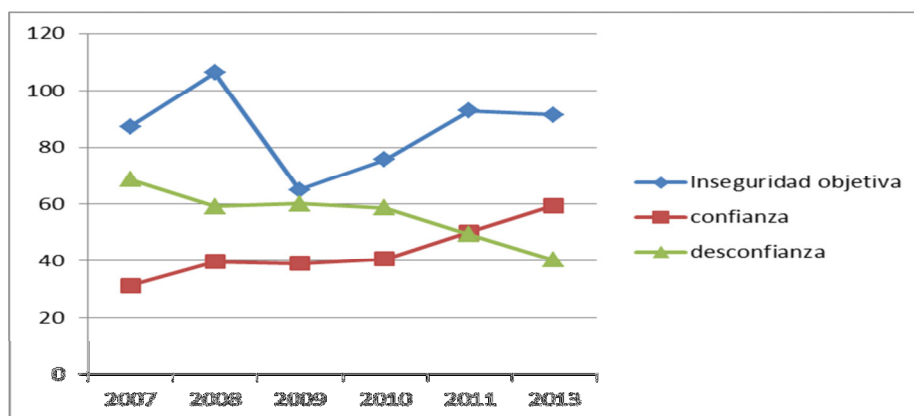
Por otro lado, el mismo año – 2011 – se evidencia que el 50,2% de la población percibía a su barrio como menos seguro en comparación con el año anterior. Hacia el año 2012, el mismo observatorio presenta datos en los que la inseguridad objetiva se incrementa en promedio 27%. Sin embargo, para 2013, esta inseguridad se reduce en promedio un 22%.

Estos datos, acompañados con las aproximaciones de Latinobarómetro, que, para el año 2007 evidencia un nivel de desconfianza hacia la policía de 68,6%; para el año 2008 el nivel de desconfianza es de 59,1%; en el año 2009 la desconfianza en la policía es de 60,1%; para el año 2010 la credibilidad y confianza de la policía fluctúa en el 58,6%. Es decir, niveles de desconfianza generalizada por sobre el 50%.

Ya para el año 2011, la misma fuente evidencia que los niveles de confianza varían al presentar los siguientes datos: el 49,3% tiene poca o ninguna confianza en la Policía y el 50,2% confía algo o mucho en la Policía. Para el año 2013, el 40,4% tiene poca o ninguna confianza en la institución policial, y 59,5% tienen mucha y alguna confianza en la policía, y en el año 2015, los niveles de alguna o mucha confianza fluctúan por sobre el 59%. Si bien estos datos tienen representatividad a nivel nacional, es previsible que la tendencia de la capital del Ecuador sea similar a la tendencia nacional.

Gráfico 2

Comparativo: Inseguridad objetiva, confianza y desconfianza en la Policía Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana y de Latinobarómetro

Se conoce entonces que la estrategia de Policía Comunitaria ha sido adoptada en la región latinoamericana como mecanismo para mejorar la confianza en la Policía (Fruhling, 2003; Dammert & Paulsen, 2005; Lara, 2001), por lo que la Policía Nacional del Ecuador adoptó este modelo con el fin de constituirse en “la modalidad de servicio policial que más confianza genere en la comunidad” (Dirección Nacional de Policía Comunitaria, 2015) a pesar de presentar problemas en sus niveles de gerenciamiento, aplicación, gestión y coordinación (Pontón, 2007); y que, pese a ello, los niveles de confianza ciudadana en la Policía aumentaron, surge la siguiente interrogante que orientará la presente investigación: ¿Qué factores inciden para que el trabajo en territorio realizado por la Policía Comunitaria contribuya a incrementar el nivel de confianza hacia la Policía entre los años 2007-2015?

Hugo Frühling, académico chileno, experto en asuntos policiales, asevera que, en América Latina, las reformas policiales tendientes a cumplir con sus metas – sean estas orientadas al control de delito y/o producción de confianza e imagen institucional hacia la ciudadanía – iniciaron a través de diagnósticos que han considerado *aspectos organizativos, financieros, de personal, de dirección, operativos y valóricos*.

Desde la perspectiva de la situación del personal cobra gran importancia los aspectos de selección y formación policial (Frühling, 2006: 3-4); y, desde el aspecto organizativo, se puede ejemplificar que en las policías que cuentan con mayores niveles de confianza y aceptación general de la ciudadanía, como Carabineros de Chile, Policía Militar de Sao Paulo y Policía Nacional de Colombia, se han implementado significativos cambios y reformas en materia gerencial (Frühling, 2009: 3).

En ese sentido, la hipótesis que guiará la presente investigación será que *el cambio de modelo de gerenciamiento y la implementación de un nuevo modelo educativo de capacitación policial en la Policía Comunitaria del Ecuador, constituyen factores determinantes para generar mayor confianza hacia toda la Policía entre los años 2007-2015.*

Para intentar probar la hipótesis de la presente investigación, el trabajo tendrá como objetivo principal el evidenciar que el cambio de modelo de gerenciamiento y de capacitación en la Policía Comunitaria en el Ecuador, constituyen factores determinantes en la construcción de confianza ciudadana hacia la Policía. Para ello, se describirá el modelo original de Policía Comunitaria y se establecerá su relación con la confianza ciudadana en la policía. Además, se identificará las acciones ejecutadas por la Policía Comunitaria del Ecuador en territorio y se analizará las disposiciones y acuerdos emitidos en torno al trabajo que desempeña la policía comunitaria, y que, han logrado que cambie el accionar policial sin cambiar su institucionalidad formal.

Se buscará con ello proporcionar una herramienta académica que, a la vez, sirva de insumo para concretar el ampliamente divulgado proceso de reforma institucional en la Policía Nacional del Ecuador.

3. Justificación

El presente trabajo de investigación obedece a una inquietud profesional del autor, actualmente policía en servicio activo, y que tiene importancia para la seguridad ciudadana, sustentado en la idea de que cuando los ciudadanos no tienen confianza en las instituciones de justicia – una de ellas la policía -, pueden buscar otros mecanismos para preservar el orden o resolver disputas, siendo algunos de estos muy violentos (Bradbury, Dougherty, & Lindquist, 2006).

Además, la falta de confianza en la institución policial degenera en un incremento de la sensación de inseguridad de la ciudadanía (Camardon, 2013: 5; Dammert & Malone, 2002: 287), por lo que este trabajo pretende identificar las variables necesarias que el modelo de Policía Comunitaria aporta a la gestión de la Policía Comunitaria del Ecuador y que la hacen gozar de aceptación general y confianza.

Se busca, por medio de esta investigación, proporcionar una herramienta a la Policía Nacional que le permita optimizar los recursos en la ejecución de actividades operativas que han dado resultado en el mejoramiento de la confianza ciudadana hacia la Policía; puesto que dicha confianza es esencial para la práctica policial, y

perderla repercute en el nivel, la calidad y la intensidad de la colaboración de la ciudadanía (Yñiguez y González, 2004: 133 en Yñiguez, 2007: 71).

En ese mismo sentido, dentro de la revisión bibliográfica; y, respaldado en criterios académicos de otros autores, se hace una crítica a la escasa información crítico-analítica respecto a la puesta en práctica de las iniciativas de policiamiento comunitario en toda la región, salvo por contados estudios de caso (Camardon, 2013: 9; Dammert & Malone, 2002; Dammert & Paulsen, 2006; Frühling, 2003: 10; Ruiz, 2006: 10-26). Esto dificulta, sin lugar a dudas, la implementación de mecanismos de evaluación efectivos que permitan medir el grado de éxito o fracaso de este tipo de estrategias; y, más aún, cuando los trabajos de análisis entre confianza ciudadana y policía comunitaria resultan escasos (Pontón D, 2009: 14)

La investigación, además, se enmarca dentro de la línea de investigación Transformación de la Seguridad y la sublínea de Seguridad Ciudadana del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

4. Metodología

Para el desarrollo de la presente investigación, en primera instancia, se partirá de la concepción generalizada sobre policía comunitaria. Ésta constituye un modelo elaborado hace más de 150 años por Sir Robert Pel y aplicado a la policía metropolitana de Londres. También tiene sus orígenes en la policía de Japón, conocida como ‘Kobán’ (Chinchilla, 1999: 2).

Este modelo policial tiene características principales, entre las que se cuentan la capacidad de operar más allá del *full enforcement of the law*, comportamientos más proactivos que reactivos lo cual permite un incremento de la cooperación ciudadana, con el consecuente incremento de la aceptación y confianza de la comunidad (Chakraborty, 2003: 253), capacidad para el diseño de estrategias en el nivel local, la promoción de la cooperación interinstitucional, desconcentración tendiente a abolir la verticalidad institucional, mejor presencia en territorio, incorporación de la comunidad en el tratamiento de la seguridad y procesos de selección y reclutamiento que orienten la búsqueda de talento humano policial con perfiles que faciliten la comunicación y la gestión social (Chinchilla, 1999: 4-5).

Por medio de estas características, se infiere como primer supuesto de investigación el hecho que la policía comunitaria sirva como herramienta para construir confianza ciudadana (Kalliney, 1996: 98) la cual se evidenciará en la disposición de la comunidad para colaborar con la policía en el tratamiento de la seguridad ciudadana (Bradbury; Dougherty & Lindquist, 2006: 176).

Como segundo supuesto, se considera que la institucionalidad formal – leyes, reglamentos, códigos – no ha sido cambiada dentro de la Policía Nacional del Ecuador⁴, por lo que, desde el inicio, ya se cuenta con marco restrictivo a cualquier proceso de reforma o cambio institucional.

Desde esta perspectiva, el autor se encontrará con desafíos importantes a nivel de la institución policial. Pese a ser un miembro activo del conglomerado policial, será una actividad ‘cuesta arriba’ la obtención de información de aquellas personas que, en el nivel directivo – y por ende superiores jerárquicos del autor – puedan brindar criterios cesudos y sustentados sobre los avances en los procesos de reforma institucional que busquen mejorar la confianza ciudadana.

Seguramente, en ese ámbito, se evidenciará, aún, ciertos niveles de aislamiento y secretismo, propios de la megaestructura policial. En ese sentido, la jerarquía del autor jugará un papel importante en la obtención de la información dentro de la institución.

Importante es, además, hacer notar que no solamente procesos de gerenciamiento y capacitación cubren en su totalidad una reforma que busque generar confianza ciudadana, peor aún indicar que éstos son elementos únicos de tales procesos. Los procesos de reforma consideran cambios en los aspectos legales – leyes, reglamentos, etc. – (Frühling, 2003, 2006, 2009), cambios en el manejo del talento humano (Puiggros, 2014), altos niveles de desconcentración de servicio (Galilea, Letelier, & Ross, 2011), cambios en los niveles de control interno y externo de la actividad policial (Sain, 2009), estudios sobre la efectividad y operatividad policial (Eck & Weisburd, 2004), análisis de niveles de resolución e investigación criminal (Skogan

⁴ La institución policial aún funciona regida por preceptos de la Ley Orgánica, Ley de Personal, Reglamentos a esas Leyes, Reglamento de Disciplina de la Policía, Reglamento Interno de Unidades Policiales, que fueron difundidos desde el año 1998. Por lo que, la institucionalidad formal no ha cambiado.

W. G., 2011), procesos de selección y capacitación (Frühling, 2009) entre otros temas más.

Sin embargo, analizar todos esos temas en una sola publicación, llevaría un gasto excesivo de tiempo, recursos, y búsqueda de objetivos que sobrepasan la orientación del tema de investigación. En ese sentido, se consideran aspectos de gerenciamiento institucional y capacitación policial, como determinantes en la creación de confianza ciudadana (Fühling, 2006, 2009).

Desde este ámbito, el fin del investigador, e incluso su límite, no es el de determinar un nexo causal abarcativo entre los parámetros identificados de forma hipotética como aquellos que promueven un desarrollo de la confianza ciudadana hacia la policía. La intención es más bien iniciar un debate a nivel nacional, que busque cubrir todas las aristas de una reforma institucional policial que conduzca a generar mayor confianza ciudadana.

En ese sentido, lo que se busca es proporcionar una herramienta académica que, a la vez, sirva de insumo para concretar el ampliamente divulgado proceso de reforma institucional en la Policía Nacional del Ecuador.

El estudio se caracteriza por ser un estudio de caso que se restringe de forma exclusiva a la Policía Comunitaria, no por arbitrio del autor, ni porque las otras ‘ramas’ de la actividad policial carezcan de importancia, sino por que las transformaciones estructurales policiales se hacen más visibles y materializables gracias al espíritu de servicio del modelo comunitario (Pontón D., 2009: 18), como primer punto de contacto entre comunidad y policía, y cuyo último fin es el de generar confianza ciudadana (Kalliney, 1996: 98).

Siendo ese el caso, se conciben como variables independientes en la hipótesis central del presente de trabajo de investigación al cambio del modelo de gerenciamiento de la policía comunitaria y a la mejora en los procesos de capacitación como factores que contribuyen al incremento de la confianza ciudadana – variable dependiente – en la institución policial.

Se han considerado como muestras posibles las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Quito, las cuales, a nivel policial, concentran la mayor cantidad de personal activo operativamente (Dirección General de Personal de la Policía Nacional, 2015). Sin embargo, se ha seleccionado al Distrito Metropolitano de Quito por ser la ‘cuna’ de

la Policía Comunitaria en el Ecuador y porque dispone de un Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana – OMSC – en el que se cuenta con datos sobre seguridad objetiva y percibida; además que presenta aportes de carácter académico y analítico sobre los problemas de inseguridad en la ciudad de Quito. En ese sentido, se descartan las ciudades de Guayaquil y Cuenca, pues a criterio del investigador, el aporte académico de sus respectivos observatorios resulta insuficiente.

Además, un complemento para el análisis de la data obtenida del Observatorio Metropolitano de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito, lo constituirán las estadísticas presentadas por Latinobarómetro, en sus aproximaciones y disgregaciones de muestra exclusivos para la capital del Ecuador y que guardan estrecha relación con la confianza ciudadana en la Policía Nacional.

El lapso de tiempo está íntimamente ligado en primera instancia con el cambio de gobierno y distribución de poder en el estado ecuatoriano y la relativa estabilidad política que se da a partir del año 2007 considerando que “Las instituciones cambian cuando la distribución de poder cambia” (Pontón D., 2007: 47); y, la creación de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, el mismo año.

Esto, complementado con la difusión y reformulación del Plan de Modernización de la Policía Nacional, en el que se propusieron cambios al modelo de gestión policial y a la disponibilidad de datos referentes a seguridad y victimización en el DMQ; además, con los cambios administrativos institucionales que ha llevado a cabo la Policía Nacional, sobre todo respecto a la gestión de la Policía Comunitaria; justifican el lapso temporal seleccionado.

Textos referentes y punto de partida para la presente investigación lo constituyen las publicaciones de Daniel Pontón de 2007 y 2009, en las cuales se hace referencia a las reformas de la institución Policial. Mi intención es determinar si los cambios – no ejecutados por la Policía Nacional – a los que hace mención el autor en el contexto en que fueron descritos, han sido los determinantes para marcar un antes y un después en la actividad de la Policía Comunitaria y el consecuente crecimiento en la confianza ciudadana en la institución policial.

En ese sentido, se utilizará, para la presente investigación, una mixtura de análisis cualitativa – cuantitativa, que permita hacer deducciones sustentadas en datos

numéricos y que se expliquen en la ejecución de actividades puntuales en el tratamiento y funcionamiento de la Policía Comunitaria.

Es así que en el primer capítulo se encontrará detalles afines al problema de investigación. Se definirá la situación alrededor de la problemática y se presentará la hipótesis de investigación del presente trabajo. Se hará énfasis, además, en la metodología a utilizarse para poder responder a la pregunta rectora del trabajo de investigación. En esta sección se pretende realizar un breve diagnóstico de la relación existente entre Policía Comunitaria y confianza ciudadana.

En el segundo capítulo se hará mención a la confianza en sí misma, y como es que las instituciones policiales pueden mejorar o permitir una reducción en los niveles de confianza ciudadana hacia la institucionalidad policial. Desde esta perspectiva, y revisada la literatura al respecto, se hará mención a cuatro factores que definen la confianza ciudadana hacia la policía. El primero, la intervención de los medios de comunicación en las actividades de las Policías. Se argumentará que en última instancia, es la confianza en los medios y no en la policía la que define las percepciones de la gente respecto al ámbito noticioso y de información mediática.

El segundo tema de relación confianza y policía radica en la efectividad de ésta ante el delito. Se argumentará que, el delito, por ser un fenómeno multicausal, no debería generar conclusiones abarcativas y de entera responsabilidad de las policías, sino que su tratamiento en el ámbito de efectividad, debería ser de forma integral.

Como tercer tema generador de confianza ciudadana, se analizan las relaciones históricas entre Policía y comunidad. En ese sentido se indicará que históricamente, estas relaciones han estado marcadas por parámetros segregativos y discriminatorios por parte de la Policía, por lo que, las estrategias de acercamiento social y capacitación policial son necesarias para desarraigar de la sociedad el sentimiento de hostilidad hacia la institución policial.

En cuarto y último lugar, dentro de este capítulo, se analizarán los factores de reforma institucional como detonantes en la mejora de niveles de confianza ciudadana. Se argumentará que, la tónica reformista policial se ha alineado con la del Estado en general, y que, tras varios intentos, se vislumbra ciertos aspectos que generan interés para la investigación.

Además, se hará mención a cómo entender un proceso de reforma institucional y cómo se enlaza este proceso con la ejecución de planes de policía comunitaria con el fin de identificar los elementos comunes en un proceso de cambio institucional que busca mejorar la confianza de la ciudadanía.

Se concluirá que existen varios elementos que definen una reforma institucional policial, pero que, sin embargo, a nivel latinoamericano, los cuerpos policiales que han aplicado reformas desde la óptica de policía comunitaria han ejecutado cambios a nivel gerencial y de capacitación. Desde esta perspectiva, el marco de referencia teórico se centrará en poner en evidencia que es y cómo se va a entender al gerenciamiento y a la capacitación policial.

En el capítulo tres se mencionará a las corrientes teóricas que ayudaran en la investigación para entender los procesos de reforma institucional. En ese sentido, se presenta el debate existente entre el institucionalismo, como corriente formalista, que busca el cambio institucional a través del cambio de las leyes y reglamentos que las rigen. Como contra parte a esta afirmación, se menciona al neo institucionalismo como corriente que trata de explicar la resistencia a los cambios. Dicha resistencia proviene de los actores involucrados, argumentando que los cambios en los aspectos formales de las instituciones no son garantía de una reforma real en ellas, por lo que se hace necesario además de estudiar los cambios formales, analizar el comportamiento de los actores, que para el caso del presente trabajo se lo entenderá como la subcultura policial.

Además, este capítulo profundizará en los aspectos teóricos de una reforma institucional, relacionándola con la Policía, y la Policía Comunitaria. Se hará mención a los aspectos históricos detonantes del discurso reformista a nivel policial y las apreciaciones de varios autores respecto a lo que se consideran se debe cambiar para lograr una efectiva reforma que conduzca a lograr el objetivo último de la Policía Comunitaria, generar confianza ciudadana. Se considerarán dos aspectos en reforma institucional, el gerenciamiento y la capacitación.

En el capítulo cuatro se realizará una descripción del proceso histórico de la policía comunitaria en la reforma institucional. Se revisarán los cambios institucionales sufridos en el tiempo, y que se presentan como reformas institucionales. Se llegará al punto de quiebre definido en el lapso temporal de

análisis de la presente investigación, donde se considera más evidente la reforma institucional.

El capítulo cinco analiza cómo, en última instancia, la reforma policial en materia de gerenciamiento desemboca en una organización territorial desconcentrada de la operatividad en zonas, distritos, circuitos y sub circuitos. Se hará una descripción del nuevo modelo de estructura institucional y el proceso de desconcentración en recursos de acuerdo a la revisión de la memoria institucional al respecto.

En el capítulo seis, se hará un análisis de los procesos educativos policiales y su cambio en el transcurrir del tiempo de análisis. El estudio será de carácter descriptivo histórico de las diferentes mallas curriculares que se han implementado en las unidades educativas de formación policial.

Especial énfasis se pondrá en las escuelas de formación policial para personal de rangos bajos – policías, con el supuesto de que la escasa identificación de policías de menores grados con el programa de policía comunitaria así como su deficiente formación para afrontar los desafíos que presenta la resolución de problemas, son las fuentes de erosión de la confianza, sobre todo porque los funcionarios policiales de menor graduación, representan mayoría prácticamente en todas las instituciones policiales (Frühling, 2003: 21)

El capítulo siete presenta las conclusiones de la investigación sobre la base de los análisis de procesos de gerenciamiento y capacitación, contrastados con la estadística de confianza ciudadana, indicando que estos niveles se incrementan, en el período de tiempo indicado donde se han producido los cambios institucionales analizados.

ESTADO DEL ARTE: ¿DE DONDE PROVIENE LA CONFIANZA CIUDADANA HACIA LA POLICÍA?

“La Policía tiene, en esencia, un comportamiento interno similar al de otras organizaciones (empresas, sindicatos), profesiones (abogacía, medicina) e instituciones (ejército, iglesia). Aspectos significativos de su funcionamiento se rigen por principios y fundamentos parecidos” (Yñiguez Navas, 2007: 58).

Durante su funcionamiento, las policías han generado una doctrina de trabajo establecida como sistemas de valores, reglamentos, códigos de conducta, sentimientos de identidad y creencias propias de la institución, arraigadas a su interior, lo que se conoce como su doctrina institucional. Es precisamente esta doctrina la que modela las relaciones de esta institución con la comunidad (Manual de Doctrina de la Policía Nacional del Ecuador, 2015).

La Policía, en su razón de ser, es la encargada de contener todos los aspectos de la violencia en una comunidad, debido a, primeramente, las demandas de este mismo conglomerado social, así como también a las exigencias de los gobiernos en los Estados (Carrión, S/F: 8), constituyéndose así en uno de los pilares de la seguridad ciudadana (Pontón D., 2007: 38). Para ello, cuenta con facultades para el uso de la fuerza como herramienta para la represión y el control (Skolinik, 1996 en Dammert, 2005: 128).

Sin embargo, el Estado y sus instituciones, particularmente la Policía “(...) incumple su objetivo básico en el orden público y la seguridad en buena medida porque han perdido credibilidad y confianza de la ciudadanía” (Ojeda, 2007: 352). Desde esta perspectiva y con los antecedentes mencionados, la bibliografía relacionada a policía y confianza ciudadana sugiere que la Policía Comunitaria surge como respuesta a esta falta de credibilidad institucional (Camardon, 2013: 3; Frühling, 2003: 4); y, se consideran cuatro parámetros que definen un mayor o

menor grado de credibilidad y confianza en la institución policial. Así, surgen temas que relacionan a la policía con la publicidad y medios; la efectividad en el control del delito; las relaciones históricas con la comunidad; y, variables institucionales relacionadas con la reforma y la modernización como factores que afectan en la confianza ciudadana hacia la institución.

Siendo así, es necesario en primera instancia comprender ¿qué es la confianza?

1. Confianza

La confianza ha sido debatida desde diversos sectores académicos y prácticos, cada uno de ellos creando aproximaciones propias respecto a su naturaleza y mecanismos de desarrollo. (Fernández Monroy & Martín Santana, 2006: 79). En ese sentido, la confianza constituye un concepto abstracto, “difícil de tratar teóricamente” (Herreros Vázquez, 2002: 131). A *grosso modo*, la confianza constituye una suerte de apuesta hecha en el presente para obtener un futuro deseado con bases en las acciones pasadas y dependiente de situaciones fácilmente interpretables y de la facilidad en la comunicación (Onghena, 2003: 4). En este sentido, la confianza constituye una decisión que acarrea un riesgo (Herreros, 2002: 131).

Como se indicó anteriormente, múltiples son las disciplinas que han tratado de definir la confianza. Desde el ámbito filosófico, la confianza es entendida como “la buena voluntad de una parte [sea individuo o agrupación] de ser vulnerable a las acciones de la otra, con base en la expectativa de que la otra parte realizará una acción positiva y justa, sin tener en cuenta la habilidad de dirigir o controlar la acción para obtener beneficios en el intercambio” (Davis, Mayer & Schoorman, 1995: 710), poniendo así en relevancia nociones filosóficas del bien – buena voluntad –, el mal – sentido de vulnerabilidad –, y la justicia, todos ellos dirigidos hacia una expectativa definida.

Desde la psicología, la confianza es entendida como el factor vital para las relaciones interpersonales de cooperación interinstitucional y de actividades sociales (Pérez, Ruiz, & Sanz, 2009: 36). Desde la perspectiva de las relaciones interpersonales, la confianza es una parte de la “personalidad sana” que forja los

rasgos individuales de las personas (Erikson, 1963:7). Como factor de cooperación institucional, la confianza constituye elemento fundamental para iniciar la cooperación, considerando que se debe cooperar para apoyar a otros (Deutsch, 1962: 302).

Desde otra perspectiva, la de la sociología, la confianza es “un estado que involucra expectativas de confianza positivas acerca de los motivos de otros, hacia situaciones que conllevan riesgo para uno mismo” (Coleman, 1990). Luhmann (2005: 6), define a la confianza como “la creencia de una parte en otras que después se comportarán de manera predecible y que está basada en una relación circular de riesgo y acción”.

En la Economía, la confianza es definida como “la transacción de expectativas entre dos partes, que muestran interés en establecer relaciones de confianza en la consecución de un beneficio común (...); por el cual cada parte busca la cooperación de la otra para obtener mayores beneficios” (Black et.al, 2003 en Pérez, Ruiz, & Sanz, 2009: 36). Por esta razón, la confianza se puede entender como un proceso característico del *rational choice*.

Desde la perspectiva económica, además, se promueven tres formas de clasificar la confianza: calculativa, relacional e institucional.

La confianza calculativa, hace referencia al riesgo calculado característico de los análisis económicos. Relacionalmente, la confianza está basada en la legalidad de las partes involucradas en el proceso de confianza, obedeciendo a límites establecidos en la institucionalidad de la ley. Por último, está la confianza institucional, definida como la existencia de un marco laboral que regula las relaciones y ‘transacciones’ entre las partes (Pérez, Ruiz, & Sanz, 2009: 38).

1.1.Confianza y policía

Lo primero que se debe comprender es que la falta de confianza en la policía es uno de los factores que explica la sensación de inseguridad de manera más contundente (Dammert y Malone, 2002: 285). Mientras prevalezca la desconfianza, la armonía en las relaciones policía y comunidad no puede desarrollarse plenamente

(Weber E., 2003: 6); es más, la desconfianza hace del individuo víctima de sentimientos de temor (Luhmann, 2005: 5).

Además, esta pérdida de confianza hacia la policía desencadena un sinnúmero de problemas de autoridad. “Si la confianza de la población en la Policía desaparece, también lo hace la legitimidad de la autoridad de sus agentes (...)” (Yñiguez Navas, 2007: 70-71), una legitimidad que garantizaría el éxito de la política gubernamental de Policía Comunitaria (Pontón D., 2007: 41).

Se hace necesario entonces entender ¿cómo se pierde la confianza? La pérdida de confianza puede surgir por acciones propias de la policía que terminan en actos de corrupción. Ésta, se considera un factor que permite que la delincuencia fluya desde el interior mismo de las instituciones policiales (Key, 1935; Inzunza, 2003 en Davis, 2006: 56) y que puede ser resuelto con un liderazgo ejemplar, responsabilidades internas, capacitación, inspecciones internas, voluntad para cambiar las prácticas informales y empoderamiento con la comunidad (Meares & Skogan, 2004: 78)

En ese sentido, para el presente trabajo, por confianza se entenderá a la cualidad de la relación y mecanismo eficiente en la gobernanza (Zucker, 1986 en Gordon, 2005: 42) como un factor importante que facilita la cooperación y la resolución de problemas (Ostrom y Kahn, 2003 en Gordon, 2005: 42), con lo cual se facilita el combate al crimen (Brannan & Shaw, 2009: 199), impactando de forma significativa en la legitimidad y estabilidad de la institución policial (Morales Quiroga, 2008: 162), reduciendo la incertidumbre de la comunidad respecto del comportamiento policial.

Además, la confianza ciudadana hacia la policía se verá como la facultad de la ciudadanía para delegar a la institución policial la toma de decisiones en materia de seguridad, sin la necesidad de vigilarla permanentemente (Hardin, 1999 y 2001; Buendía y Somuano, 2003 en Morales Quiroga, 2008: 162). En este sentido, la confianza de la ciudadanía hacia la policía será una variable que explica la actitud de la comunidad hacia la institución – mayor o menor confianza – y se evidenciará en la participación activa y coordinada de la sociedad y la policía, priorizando el desempeño institucional como factor explicativo de la confianza.

Se hablará de una confianza que está más relacionada con la competencia institucional que con una responsabilidad individual (Bradbury; Dougherty & Lindquist, 2006: 187).

Definida la confianza en un aspecto teórico que intenta explicar su relación con la función policial, es necesario tratar las posibles fuentes de confianza ciudadana hacia la policía.

2. Las Fuentes de la Confianza ciudadana hacia la Policía.

2.1. Los medios de comunicación.

La noticia es el principal bien producido por los medios de comunicación. El mensaje que transmiten constituye el fin mismo de su función.

Los medios de comunicación se han desarrollado con el transcurrir del tiempo; y, hemos pasado de tener noticieros o periódicos, a tener potenciales periodistas en cada ciudadano con una cámara, una filmadora, o un simple comentario en una red social o un blog. No obstante, el producto final de todos es siempre el mismo, una noticia. Podríamos decir entonces que tenemos medios de comunicación oficiales, y medios de comunicación no oficiales, ambos transmitiendo mensajes - noticias.

La noticia puede ser entendida como

La divulgación o publicación de hechos antes desconocidos (...) [como] principal material informativo que proporcionan los noticieros y los diarios. (...) los medios de comunicación compiten constantemente por la primicia de los sucesos cotidianos, con el fin de generar expectativa e incrementar la circulación de los diarios a través de un buen tiraje y la sintonía o *rating* en el caso de la radio y la televisión (Pontón, J., 2007a: 143).

Situación similar ocurre con los medios no oficiales como redes sociales o blogs, los cuales compiten por un 'me gusta', un 'retweet' o una visita más por acumular. La búsqueda de rating y sintonía ha llevado a todos los medios a buscar cada vez más noticias que llamen la atención de forma instantánea en el público. De ahí que

las noticias policiales sean fuentes claves de su éxito (Pontón, J., 2007a: 143). Es por ello que el uso excesivo o abuso en el uso de la fuerza por parte de la policía constituyen gran parte de lo informado y transmitido por los medios, moldeando la percepción que los ciudadanos tienen sobre los policías (Brannan y Shaw, 2009: 211).

Tampoco se puede dejar de lado la mediatización de casos de corrupción. Ambos, tanto violaciones de Derechos Humanos, como hechos de corrupción, constituyen el principal insumo de transmisión y difusión de noticias policiales (Pontón, J., 2007a: 143).

En este sentido, las relaciones entre medios de comunicación y Policía se ha caracterizado por tensiones que obedecen a la razón de ser cada una de ellas (Pontón, J. 2007b: 173). Por un lado, los medios de comunicación se consideran agentes de control social, jugando un papel importante en definir de lo que es el orden y estabilidad (Ericson, *et.al.*, 1987:1 en Ericson, 1989: 208); y por otro, las policías tienen el mismo rol facultado enteramente por el Estado. Con esto se puede entender que dos instituciones absolutamente distintas, tengan visiones divergentes sobre un mismo tema, con lo cual ambas se convierten en antagónicas.

Además, la actividad de la policía está siempre supervigilada por los medios de comunicación, por lo que, la mínima acción puede ser ampliamente publicitada (Ericson, 1989: 298), no solamente por periodistas y reporteros, sino por cualquier persona que disponga de un medio tecnológico para expresar su opinión⁵.

Desde luego, estas acciones policiales pueden ser positivas, generando buena publicidad para la institución policial; pero, como la dicotomía del bien y el mal, las acciones u omisiones consideradas negativas están también sobre la mesa, listas para ser ejecutadas por funcionarios que, imperfectos como seres humanos, de forma voluntaria o no, pueden cometerlas. De aquí surgirá la publicidad negativa con una concurrente mala imagen y descrédito hacia la institución policial y el aumento de desconfianza hacia ella (Ericson, 1989: 212).

⁵ Por ejemplo, en un estudio de caso en la policía de Seattle, en los años 2010-2011, Hans Toch (2013: 300) explica que los avances tecnológicos, como los celulares, las cámaras de video y fotográficas – hoy incluidas en el mismo celular – el internet, los blogs, contribuyen a expandir la voz de preocupación o satisfacción en temas de seguridad.

La sociedad recibe cotidianamente un bombardeo de hechos y denuncias sobre actos violentos y delincuenciales a través de los medios de comunicación, particularmente la televisión, que en lugar de orientar respecto de las formas de prevenir o combatir este fenómeno, alimentan la sensación y percepción de inseguridad (Ojeda, 2007: 347)

Debido a que los medios compiten por un rating y/o ventas, el bombardeo noticioso tiene que estar orientado a aumentarlo. Es por esto que los medios tienen la necesidad de sobre enfatizar los problemas de delito y crimen para mejorar sus ventas y sintonía; y, como producto de ello, existe un incremento de la percepción de criminalidad mucho mayor de lo que realmente es (Bhowmik, 1986: 241; Dammert y Malone, 2006: 31).

Por otro lado, tampoco podemos descuidar lo que la publicidad negativa puede hacer sobre el ser humano policía como tal, dejando de lado su pertenencia a una institución, aunque no por ello restándole importancia.

La mediatización influencia en los policías como individuos, los cuales pueden actuar en las diferentes situaciones con una pre-sugestión influida por los medios obligándolos a tomar medidas desesperadas con el afán de preservar, mantener o mejorar el prestigio de su institución (Engineer, 1994: 839-840).

Estas medidas pueden ser adoptadas sin ninguna planificación u organización, degenerando en el incumplimiento de procedimientos administrativos y laborales exigidos por la comunidad y por el propio Estado (Pontón, J., 2007b: 174).

Otra consecuencia de una mediatización negativa sobre el individuo policía es la mejora, en algunos casos, de su eficacia para la solución de determinados problemas previa y ampliamente mediatizados de manera más rápida y eficiente que aquellos que no lo son, generando puntos de desconfianza en aquellos sectores que pueden considerarse desatendidos por la policía y por los medios.

Estos sectores, en última instancia, busquen ser escuchados por medio de la sobre enfatización de problemas de su interés particular en los medios de comunicación para obtener el mismo nivel de respuesta policial.

Ante esta arremetida de los medios en la búsqueda de sintonía y *rating*, a costa del trabajo policial, las instituciones policiales han adoptado estrategias para

controlar el flujo de información fuera de la institución mediante el mejoramiento de las relaciones con los medios – como estrategia de apertura institucional [lo que implica un cambio] – o con estrategias más agresivas y que demuestran menos apertura como el fortalecimiento del secretismo y/o la censura previa, (Ericson, 1989: 216 - 217).

Richard V. Ericson (1989: 208-209) ha consolidado 6 aspectos con los cuales las policías tratan de manejar la publicidad que sobre la institución policial se hace. Estos están descritos como 1) el secretismo, evitando que los medios incursionen en cualquier aspecto policial institucional; 2) la creación de modelos policiales que difundan noticias que contribuyan a rotar el poder de los medios a su favor – Policía Comunitaria; 3) creación y mejoramiento de unidades de relaciones públicas a nivel interno institucional; 4) contratación de personal civil para el manejo de las relaciones sociales institucionales; 5) limitar las facultades de sus funcionarios para transmitir información de carácter institucional; y 6) la creación de *slogans* publicitarios para ‘vender’ la imagen institucional.

El mecanismo más altamente publicitado de control de difusión de información y propaganda, en América Latina, es la creación de una policía comunitaria. Ésta, combate la mediatización negativa, que contribuye incrementar la percepción de inseguridad, por medio de facilitar información confiable a la población en territorio, ilustrando la panorámica local sobre las medidas que la policía adopta para garantizar la seguridad (De León Escribano, Martínez Turcios, & Sequeira Villagrán, 2004: 25).

Estas estrategias van relacionadas con un cambio en el funcionamiento consuetudinario de la institución policial – reforma –, caracterizada históricamente por ser cerrada y fundada en el secretismo (Yñiguez Navas, 2007: 59).

En resumidas cuentas, los medios tienen gran influencia sobre el público en general, o sobre un determinado segmento de la población; no obstante si se considera que “los medios de comunicación interpretan los fenómenos sociales con sus limitaciones, personales y profesionales” (Onghena, 2003: 15) y será la comunidad la que en última instancia acepta o rechaza los mensajes que difunden los medios ya que es “la confianza en los medios, y no la exposición a ellos, lo que

impacta las evaluaciones ciudadanas en temas de seguridad” (Dammert & Malone, 2006: 32)

Por otro lado, además, son los problemas de crimen organizado y narcotráfico los más mediatizados día a día y los más difíciles de enfrentar desde aspectos locales – Policía Comunitaria – (Ojeda, 2007: 358), por lo que, el actuar de la Policía Comunitaria, y su funcionamiento, no se verían afectados por este tipo de mediatización que trata a los temas policiales de forma superficial, sin analizar temas de fondo que requerirían una labor más ardua y de profunda investigación periodística y por ende, un mayor gasto en recursos. En este sentido, “queda claro que los aspectos conceptuales de la reforma policial no entran en esta lógica” (Pontón, J., 2007a: 144).

Por último, se indicará que la construcción mediática del delito se hace en base al miedo. Es decir, independientemente de que la confianza en la policía se incremente, la construcción noticiosa del delito siempre irá orientada a la negatividad (Pontón, J. 2007a: 145)

2.2. La efectividad ante el delito.

El control del delito va relacionado con actividades netamente reactivas que están ligadas con el *‘full enforcement of the law’* lo que implica una intervención policial en cualquier lugar donde se cometa una violación de la ley (Skogan, 2011: 283). Actividades como detenciones, decomisos de armas, drogas, entre otros, constituyen una buena fuente de información sobre la gestión policial. Estos son considerados como “registros de productividad” (Wadman & DeLadurantey, 1984: 226; Brown & Zhang, 2013).

La reducción de los tiempos de respuesta, considerado universalmente como un importante estándar para medir la eficiencia del servicio policial (Howell; Perry & Vile, 2004: 48), también podría definir la efectividad policial en el control del delito; sin embargo, ésta no produce beneficios en términos de productividad – detenciones – o mejoramiento de la confianza ciudadana (Walker, S., 2004: 147).

Las estrategias de investigación del crimen tampoco contribuyen a mejorar la imagen institucional de manera directa, pues constituyen un factor independiente de

la policía uniformada, aun cuando en un mismo Estado, los agentes de policía uniformada y de policía de investigación en realidad sean parte de la misma institución (Greenwood, Petersilia & Chaiken, 1977 en Walker, S., 2004: 147).

Ante tales situaciones, surge la Policía Comunitaria como respuesta a una crisis de legitimidad de la institución, manifestada en su incapacidad por controlar el delito (Walker, S., 2004: 146); y que, a diferencia de los enfoques tradicionales de policía, constituye un paradigma de reestructuración institucional que se enfoca en el empoderamiento de los ciudadanos, la construcción de relaciones policía-comunidad y un mejor manejo y uso de las estadísticas sobre delito (Arias & Ungar, 2009: 409). Este constituye un modelo que nunca fue diseñado para reemplazar las técnicas policiales represivas, sino más bien para complementarlas (Kalliney, 1996; 90)

Sin embargo, en estudios de caso realizados por investigadores académicos a nivel Latinoamericano (Dammert & Paulsen, 2005; Dammert, 2005; Dammert & Malone, 2006: 32-38; De León Escribano, Martínez Turcios, & Sequeira Villagrán, 2004: 24; Frühling, 2003: 29-35), se destaca una postura generalizada que indica que no se ha logrado encontrar un nexo causal entre las actividades que ejecute la Policía Comunitaria y una reducción efectiva de los niveles de violencia y delitos.

Esto puede ser debido a que la estrategia principal que los modelos policiales comunitarios proponen es la de acercamiento a la sociedad por medio de la implementación de los patrullajes a pie, la reducción de los patrullajes motorizados y el cambio en las rutinas de patrullaje lo que, en última instancia, ha demostrado tener poco impacto en el control del crimen (Kelling et.al., 1974 en Walker, S., 2004: 147).

Otro factor que puede definir el poco impacto en el control del delito desde una perspectiva de policía comunitaria lo constituye la carta de presentación de este modelo; la prevención. Este término – prevención – acogido por la criminología moderna (Guerrero Agripino, 2007: 260) presupone que en el trabajo policial prima la anticipación al fenómeno delictivo.

La dificultad para evaluar un modelo policial comunitario netamente preventivo y cuyo fin sea la reducción de los niveles delictivos radica en que, en primer lugar, no se puede medir lo que no existe o no sucede – prevenir significa evitar que algo

pase – ; y, en segundo lugar, no se podría atribuir, entera y solamente a la policía una posible reducción de los índices de delincuencia debido a que el delito, por ser un fenómeno multicausal, no debe analizarse de manera aislada en sus variables (Camardon, 2013: 16; Howell, Perry & Vile, 2004: 49).

Lo que sí se le puede atribuir a la actividad preventiva de la policía comunitaria es la mejora de la percepción de seguridad y al sentimiento de confianza de la ciudadanía al cuerpo uniformado (Camardon, 2013: 6; Frühling, 2003: 102; Kelling & Wilson, 1982: 460).

Por otro lado, también se debe considerar que los fallos que comete la policía para ganar la confianza ciudadana, distintos al control del delito, pesan más al momento de evaluar la aceptación hacia la institución (Dammert & Malone, 2006: 32). Por ejemplo, la excesiva criminalización de la pobreza, mala presencia objetiva y atención al público, trato diferenciado a los ciudadanos de un mismo conglomerado social y corrupción, son factores que merman la confianza ciudadana.

La actividad policial comunitaria se orienta más a trabajar sobre la percepción de la ciudadanía (De León Escribano, Martínez Turcios, & Sequeira Villagrán, 2004: 24). “Las relaciones de la comunidad con la policía – confianza ciudadana – están débilmente ligadas a la efectividad de la institución policial en combatir el crimen” (Tyler, 2004: 86).

Es más, las crisis en las instituciones policiales generalmente son crisis de legitimidad, expresadas en una desconfianza generalizada de la ciudadanía y no íntimamente ligada a la protección contra el delito, sino a “los fallos en la utilización del poder discrecional con el que el Estado los ha facultado; es decir, el uso o abuso de la fuerza, corrupción y mala prestación de servicios” (Mastrofski, 2004: 109).

En conclusión, “La evidencia no provee soporte suficiente a la idea de que la estrategia de Policía Comunitaria impacta en la reducción de crimen y delito [no obstante] lo que sí ha demostrado esta estrategia es la reducción del miedo al delito y al crimen” (Eck & Weisburd, 2004: 52) y amplia mejoría en la confianza y aceptación social a la actividad policial (Dammert & Malone, 2006: 32; Frühling, 2003: 29).

2.3. Las relaciones históricas entre policía y comunidad

Las relaciones de la comunidad con las instituciones policiales se han caracterizado por un corporativismo policial, pues dentro de la institución se forman sentimientos de solidaridad, vinculación y pertenencia a un determinado colectivo – policías –, y lo relacionan con la autodefensa individual y grupal para proteger su autonomía (Yñiguez Navas, 2007: 59).

La subcultura policial, tiene arraigada fuertemente una concepción de ‘separatismo’ entre comunidad y policía como idea que surge en la institución desde su doctrina, códigos internos profesionales y un intrínseco deseo de considerarse diferentes a los demás (Blomley, 2007: 224), y por lo tanto su necesidad de protegerse de aquellos distintos a sus colegas.

De este sentimiento de pertenencia a un colectivo específico, surge el conocido espíritu de cuerpo, muchas veces desvirtuado por las policías como mecanismos de silencio y secretismo, lo cual los mantiene encerrados sobre sí mismos, alejándolos de la comunidad ‘civil’ con la consecuente pérdida de credibilidad y confianza en la institución. (Westley, 1970).

Este tipo de actitudes han marcado las relaciones policía-comunidad por un largo tiempo (Blomley, 2007; Westley, 1970; Yñiguez Navas, 2007).

Más importante aún, las funciones policiales y los mecanismos y formas de relacionarse con la comunidad, han sido directamente influenciados por los compromisos políticos que adquieren los gobiernos de los Estados. Estas formas de relacionarse se podrían observar desde tres perspectivas: 1) separados totalmente de la comunidad; 2) como ente generador de comunidad; y 3) con una excesiva subordinación policial a la comunidad⁶ (Blomley, 2007: 223).

Como ya se dijo anteriormente, en las relaciones policiales con la comunidad se reflejaba un amplio sentimiento de alejamiento social y alta pertenencia a un colectivo definido poniendo, figurativamente, a la policía de un lado de la calle y a la ciudadanía del otro.

⁶ Lo que Máximo Sozzo define como la Fetichización de la comunidad (Sozzo, 2008)

Muchas de estas relaciones se iniciaron sobre la base de sentimientos racistas, discriminatorios y de establecimiento de lo que algunos autores llaman “la otredad” (Carrión, 2005; Caldeira, 2007), generando desde la propia institución policial aspectos segregadores y disolutorios del sentido de comunidad.

Estos factores raciales y discriminatorios, han marcado negativamente las relaciones entre comunidad y policía, separándolos totalmente de los conglomerados sociales (Bradbury; Dougherty & Lindquist, 2006: 177). Tal situación ha sido motivo de múltiples estudios a nivel académico en el análisis de la institucionalidad policial, pues se vincula a la policía directamente con en el establecimiento de las relaciones comunitarias, y el establecimiento de nexos entre los factores raza, condición social y crimen (Walker, S., 2004: 138).

La manifestación más clara de discriminación institucionalizada se pone en evidencia en la atención general al público. A nivel de atención a la ciudadanía, generalmente, las instituciones policiales y sus miembros brindan una atención agradable y de amplia actitud de servicio; sin embargo, con los grupos minoritarios – afrodescendientes, indígenas, etc – el relacionamiento cambia (Toch, 2013: 300).

Este tratamiento prejuicioso, de índole racial, despectivo, o como se lo quiera llamar – en resumen, malo – degenera en la pérdida de la confianza pública general hacia la policía (McEntire & Weckler, 1946: 85). En ese sentido, las evaluaciones a la confianza policial dependerán en mucho de las actitudes excluyentes tanto hacia las mayorías como a las minorías. Es decir, las evaluaciones de confianza hacia la policía serán peores cuando se realice una encuesta al grupo excluido (Howell, Perry & Vile, 2004: 50).

Sin embargo, cabe preguntar, ¿dónde se originan estos patrones segregativos en la institución policial? Mary Wiley y Terry Hudik, llegaron a la conclusión de que los policías, tradicionalmente, tienen la concepción de que los grupos minoritarios no obedecen la ley de la misma forma en la que lo hace el resto de la comunidad debido a su relacionamiento con ellos en territorio (Hudik & Wiley, 1974: 120). De ahí que los cuerpos policiales actúen de forma diferenciada de acuerdo al grupo social con el que se involucren laboralmente.

En un análisis de caso en las policías de Maryland y New Jersey, en la década de los 90, se concluyó que el establecimiento de perfiles delictivos basados en la

procedencia étnica marcaba la tónica del patrullaje policial. En ese sentido, se hacía evidente una discriminación racial sistemática ejecutada por los cuerpos policiales (Walker, S., 2004: 140).

Y no solamente eso, sino que, además, los ciudadanos de estratos sociales bajos eran más comúnmente detenidos, intervenidos y encerrados que los de clases medias y altas (Skolnick, 1966; La Fave, 1966; Bittner, 1970 en Benson, 1981: 51), con lo que se evidencia patrones segregativos no solo de índole racial, sino también de estrato social.

No obstante, el problema real es que estas actuaciones se han llegado a legitimar al interior de las fuerzas policiales por medio de estadísticas que justifican el uso de factores raciales como determinantes en sus actividades de detención, búsqueda e interrogación de sospechosos (Meares & Skogan, 2004: 76); y, esto se evidencia en su poder discrecional, cuyo mal uso o abuso termina degenerando en la pérdida de confianza social (Mastrofski, 2004: 109).

De aquí que el principal factor que defina estas malas relaciones comunitarias, y la pérdida de confianza general ciudadana, lo constituya las intervenciones policiales en territorio (Hudik & Wiley, 1974: 119). Esto se explica en el mal uso o abuso del poder de policía en las intervenciones a los ciudadanos. Un ciudadano se sentirá menos confiado de una intervención policial sobre él en territorio cuando no se le explica o se le da razones suficientes del porqué de tal intervención (Black & Reiss, 1967 en Hudik & Wiley, 1974: 120).

En ese sentido, autores como Reiss, dirán que los encuentros entre ciudadanos y policías son un camino de doble entrada en el que, si el ciudadano o el policía actúa de una forma despótica y poco cortés, su contraparte actuará de igual forma (Reiss, 1971: 53 en Hudik & Wiley, 1974: 125).

De ahí que la obligación del policía sea actuar con cortesía, considerando siempre lo que autores como Simel; Homans; Gouldner y Gergen llaman el 'principio de reciprocidad policial' (Hudik & Wiley, 1974: 120), el cual se explica como la respuesta que pueden dar los ciudadanos en base a recompensas o castigos.

La única recompensa que un policía puede dar a un ciudadano es ser cortés y educado. En retribución, el ciudadano cooperará con mejor predisposición y mayor confianza. Pero, además, el ciudadano es indirectamente recompensado cuando el

Policía le otorga las explicaciones necesarias sobre los motivos de su intervención. (Hudik & Wiley, 1974: 120). Se cumple así el principio de reciprocidad.

Es notorio entonces que en las relaciones con la comunidad, la confianza se ha visto mermada. Esta confianza ciudadana, esencial para garantizar la legitimidad de la institución policial; contribuye en el mantenimiento de la ley (Bradbury; Dougherty & Lindquist, 2006: 176). Si la policía gana mayor legitimidad [por medio de la confianza ciudadana], los ciudadanos infractores reducen su tendencia a trasgredir la norma (Eck & Weisburd, 2004: 59). Es decir, es la policía la que personifica la autoridad moral y legitimidad del propio Estado cuando ésta interviene en territorio (Benson, 1981: 46).

Es por ello que, los cuerpos policiales para cumplir con su trabajo de forma efectiva, deben poseer el conocimiento para intervenir en su labor sin generar patrones discriminatorios de tipo racial, social o de cualquier clase. Esto definiría un mejoramiento en el trabajo policial, y en la aceptación y confianza del conglomerado social hacia la institución (McEntire & Weckler, 1946: 84).

Por otro lado, al ser las relaciones policía-comunidad un camino de doble dirección, la policía debe ofrecer respuestas que ayuden a mejorar las relaciones y que propendan a ganar la buena voluntad del público (Caldeira y Gibson, 1992: 635 en Bradbury; Dougherty & Lindquist, 2006: 177). El no considerar esos aspectos degenera en mala imagen institucional y pérdida de confianza.

Debido a este tipo de relaciones discriminatorias y segregatorias entre policía y comunidad, surge la idea de policía comunitaria como “respuesta a la crisis de legitimidad de esta institución” (Walker, S., 2004: 146). Esta crisis de legitimidad se manifestaba socialmente como desconfianza, que acarrea años de problemas de la policía con las minorías y comunidades de diversas etnias y estratos sociales (Kalliney, 1996: 89). Es más, la idea de Policía Comunitaria tiene sus orígenes en la intención del gobierno de los Estados de Norte América, de acercar a la policía a los ciudadanos, debido a las malas relaciones sociales acarreadas por mucho tiempo.

La idea de una policía comunitaria que busque mejorar las relaciones con la comunidad giraba en torno a una postura institucional para buscar mejorar las relaciones interpersonales entre policía y sociedad civil, que oriente el trabajo de forma conjunta, superando problemas raciales, culturales y de estrato social.

La mejor forma de hacerlo sería la inclusión de todos los grupos mayoritarios y minoritarios como actores de la comunidad y como funcionarios de la propia policía (McEntire & Weckler, 1946: 87), considerando sus puntos de vista y apreciaciones, para diversificar los aportes a la solución de problemas.

Además, el modelo de policía comunitaria surge como una herramienta que permite a las personas tener acceso a la información referente a la eficiencia policial en el servicio a la comunidad (Toshi, 2000: 3589) reduciendo el miedo al crimen gracias a una mejor y más efectiva técnica de socialización comunitaria (Eck & Weisburd, 2004: 52). “En la práctica y en la teoría, la policía comunitaria sirve como herramienta para construir autoridad, legitimidad y confianza” (Kalliney, 1996: 98) por medio de la socialización y el relacionamiento público.

El modelo puede presentar problemas sobre todo en las comunidades con carencia de Estado; es decir, mucha pobreza, combinada con una presencia de la institución policial con tintes intimidantes, son factores que minan la confianza ciudadana en los procesos de policía comunitaria (Arias & Ungar, 2009: 414).

En ese sentido, el éxito de la Policía Comunitaria no puede ser tal si no existe consentimiento comunitario. El consentimiento y legitimidad que brinda la comunidad a la policía, por medio de la confianza ciudadana, dan a la policía comunitaria la autoridad para ejecutar su trabajo (Kalliney, 1996: 87; Mastrofski, 2004: 104) y por ende, la aceptación de tal autoridad en la comunidad.

Es por ello que los policías, cuando utilizan su poder para arrestar, no operan bajo algún tipo de licencia otorgada a ellos para hacerlo, o simplemente por el hecho de ser policías; sino por la legitimidad que le otorga la comunidad para que así pueda proceder⁷ (Kalliney, 1996: 95).

El trabajo proactivo de la policía comunitaria permite un incremento de la cooperación ciudadana, con el consecuente incremento de la aceptación y confianza de la comunidad (Chakraborty, 2003: 253). El descuido de la socialización y acercamiento comunitario puede, por otra parte, desencadenar graves problemas que desdican de una correcta aplicación de un modelo policial comunitario.

⁷ Prueba de ello constituyen eventos en los cuales la comunidad se opone al arresto de un determinado miembro de la misma, impidiendo el trabajo policial, aun cuando este sea enteramente legal

Evidencia de ello son los linchamientos y hechos de ‘vigilantismo’ en lugares donde existe policía comunitaria; pues estos demuestran desconfianza de una ciudadanía que observa que la policía no puede hacer nada por proveer seguridad (Eaton, 2008: 7).

Particularmente, en América Latina, el modelo policial comunitario recibe una baja estimación de los ciudadanos lo cual se expresa en bajos porcentajes de denuncia de delitos, motivados por la sensación de que la policía hará poco con las denuncias que recibe (Eaton, 2008: 7; Frühling, 2003: 4). Esto permite suponer que una de las dificultades que enfrentan los programas de policía comunitaria en la región latinoamericana es una historia de relaciones conflictivas entre la policía y el público (Frühling, 2003: 23).

En resumen, la policía juega un rol vital e importante en las relaciones interpersonales en la sociedad. Sus funcionarios pueden lograr que la discriminación se institucionalice o que desaparezca definitivamente. Ninguna otra institución del Estado podría tener más atribuciones sobre estos parámetros (McEntire & Weckler, 1946: 82).

Por otro lado, la confianza ciudadana destruiría las tensiones acarreadas por largos períodos de tiempo permitiendo mantener una supervisión con orientación crítica al proceso mismo de la reforma institucional (Arias & Ungar, 2009: 411). Pero, ¿cómo lograrlo? La capacitación, es sin lugar a dudas, la mejor herramienta.

El mejoramiento de las relaciones entre policía y comunidad no será un acto divino que aparezca de la nada; sino más bien, será fruto del trabajo diario de funcionarios preparados, capacitados en relacionamiento público y sin dejar nada a la suerte.

El tipo de modelo comunitario policial funciona de manera más eficaz en contextos donde los niveles de conocimiento y profesionalización de los funcionarios policiales son mayores (Murphy, 2007 en Camardon, 2013: 8). De ahí que exista una relación directa de proporcionalidad entre calidad de relación policía-comunidad y capacitación.

2.4. Las variables institucionales, la reforma y modernización policial.

La policía se puede entender como una organización y como una ocupación (Fielding, 1984: 569). La organización tiene los procedimientos formales instituidos, y por tal razón, una orientación a cumplir objetivos determinados. La ocupación hace referencia a la subcultura policial como una relación mucho más compleja a nivel interno. De ahí que un adecuado manejo de ambas sea necesario con el fin de que no se vuelvan antagónicas.

Principalmente la sub cultura policial constituye una gran barrera pues los policías se resisten a creer que programas diferentes a los acostumbrados cumplan adecuadamente con la misión policial y en consecuencia no aplican en todas sus dimensiones los principios que debieran guiar el modelo que se quiera implementar como innovador (Frühling, 2003: 21).

En ese sentido, en la década de los 90 surge con fuerza la idea de la reforma policial. Esta institución, caracterizada por su hermetismo y resistencia a los cambios, se constituyó en líder en innovación del sistema de justicia criminal (Eck & Weisburd, 2004: 43). Pero no son novedosas en esta época las intenciones reformistas de la institución policial. Los cuerpos policiales han sufrido varios cambios a nivel funcional, obligados por las exigencias sociales de sus contextos. Los modelos instaurados por las policías pueden resumirse en los siguientes:

- Modelo estándar: con niveles bajos de enfoque y de diversidad en manejo de conflictos
- Policiamiento de zonas peligrosas: con nivel alto de enfoque y bajo en diversidad de estrategias para el manejo de conflictos
- Policía Comunitaria: con bajo nivel de enfoque y alto nivel de estrategias para el manejo de conflictos.
- Policía Orientada a problemas: Altos niveles de estrategias de resolución de conflictos y de enfoque.

“Los límites entre estas aproximaciones son difusos y generalmente se sobreponen entre ellos cuando la policía los implementa” (Eck & Weisburd, 2004: 46). En ese sentido, la razón para el fracaso de los programas de policía comunitaria es la falta de institucionalización de los mismos (Chakraborty, 2003: 262).

Es este aspecto que interviene en el proceso de confianza ciudadana en la Policía el que será objeto de interés y análisis en el presente trabajo de investigación.

CORRIENTES TEÓRICAS: EL INSTITUCIONALISMO VS. EL NEOINSTITUCIONALISMO

1. El Institucionalismo y Neo institucionalismo

Las instituciones son un medio primordial para dar estructura a la democracia, al sistema político y a las conductas, por medio de reglas, normas y procesos de socialización, participación e interacción social y política (Rivas, 2003: 37). Cambiar esas reglas, normas y procesos, constituye entonces, la base formal para una reforma del Estado. (Pontón D., 2009: 26).

En la misma línea de pensamiento, March y Olsen (1993), indican que las instituciones pueden definir, ordenar o alterar las preferencias de los actores. De ahí que las instituciones constituyan un espacio medular para la reforma, ya que son integrantes de esa democracia, sistema político y de comportamiento, donde se puede intervenir de forma más fácil, pues depende de la formalidad de su arquitectura funcional – constituciones, reglas, leyes (Sánchez, 2006: 10).

Para entender a las instituciones desde una perspectiva teórica, la idea se sustenta desde el institucionalismo clásico. Éste es un enfoque formal y legal debido a la influencia del derecho y la filosofía. En ese sentido, es un enfoque rígido, poco flexible a admitir otras explicaciones de un fenómeno. Su énfasis se sitúa en la ley y la constitución y sobre cómo evolucionaron en el Estado los instrumentos legales y legislativos (Rivas, 2003: 36).

Para esta corriente teórica, una institución es un conjunto de reglas y prácticas organizadas, enraizadas en estructuras con recursos y significados invariables en el tiempo, que se presenta frente a individuos cambiantes – actores – y que son resistentes – las instituciones – a los criterios o ideas provenientes de esos individuos

y a los contextos variables a su exterior (March & Olsen, 1989, 1995). Así, las instituciones constituyen las reglas que prescriben el comportamiento y las conductas de los individuos.

Desde esta misma perspectiva, las instituciones constituyen “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria” (North, 1995: 13).

La rigidez explicatoria de la corriente institucionalista deja varios vacíos para su comprensión ya que las instituciones, pese a definir el marco de accionar de los actores y regular su conducta, pueden degenerar en un mal uso, lo cual crea sobre expectativa respecto a sus alcances, llegando a pensarse, incluso, que por sí solas pueden generar cambios en todos los ámbitos sociales (Pontón D., 2009: 27).

De esta forma, surge una nueva corriente que piensa en las instituciones como elementos complementarios a los contextos y actores sobre las cuales ejercen su acción. Así, en esta nueva forma de pensamiento se consideran aspectos históricos, políticos y socioeconómicos específicos de cada territorio.

Por medio de esta nueva concepción, se pretende tener una comprensión integral de los problemas, utilizando análisis sociales comparativos en ámbitos de espacio – entre países, gobiernos – y de tiempo – procesos históricos –. Giddens, (1984); March & Olsen, (1995); Rhodes, (1997) entre otros, han hecho estos análisis en el ámbito de las ciencias sociales y políticas; y, desde la visión económica, Douglas North (1995) es un buen referente.

La corriente a la que me refiero se denomina *neo institucionalismo*. Esta concepción teórica no solo le concede importancia a las instituciones y a las estructuras, sino a las organizaciones, procedimientos y otros integrantes del sistema político que influyen directamente sobre las relaciones, conductas, estabilidad, inestabilidad de los gobiernos; y, que de forma general, producen sociedad (Giddens, 1984: 7).

Esta teoría sostiene, de manera general que los contrapesos que se oponen al cambio, que nace de la libre actuación de los individuos o actores, se evidencian en el marco institucional formal e informal (Zurbriggen, 2006: 67 en Pontón D., 2009: 28). Gracias a esta aseveración es que se puede analizar los procesos de cambio por

medio del estudio de los conflictos y tensiones institucionales, que identifican e individualizan los procesos por contextos espaciales y temporales.

Y no solamente eso, sino que bajo la idea del neo institucionalismo, lo que explica la resistencia al cambio y la necesidad de adoptar políticas innovadoras en la gestión de recursos, son el contexto y las presiones institucionales (Fernández & Valle, 1998: 97; Rivas, 2003: 39).

Es así que, para analizar el cambio institucional, se parte de la idea de que es éste el que delinea la forma en que evoluciona la sociedad (Rivas, 2003: 39). La separación conceptual entre las reglas que restringen la conducta humana – instituciones formales – y las personas integradas en organizaciones y sus conductas – actores, instituciones informales – como entes sobre los cuales se aplican estas reglas, permite explicar el cambio institucional a nivel del Estado. (Arias de la Mora, 2011: 30).

Surge así la interrogante de ¿por qué solamente se analiza el cambio a nivel del Estado? Pues simplemente porque las instituciones estatales pueden perturbar o construir la manera sobre la que se lleva la actividad política, económica y social de toda la nación (Lüders & Rubio, 199: 111).

Por otro lado, la teoría neo institucionalista se ha desarrollado en una forma heterogénea, influenciada por otras ciencias que definen el método que utilizará para explicar los cambios. En ese sentido se habla de neo institucionalismos de orden histórico-sociológico, económico y político.

La corriente histórica-sociológica indica que el cambio no procede exclusivamente en base a la racionalidad (aunque se admite que participa de forma limitada) y que las prácticas institucionales son producto individual y cultural de los seres humanos. En ese sentido, las instituciones moldean las preferencias de los actores, pero no las definen (Arias, 2001: 33).

Desde la perspectiva económica, la racionalidad es la que guía las conductas sociales, los procesos de producción y reproducción social y el cambio. Para esta corriente de pensamiento, las instituciones son el conjunto de reglas obedecidas debido a la amenaza de sanción. En ese sentido, los individuos se desempeñan como seres racionales, capaces de calcular el beneficio de obedecer o no dichas reglas; o,

analizar la probabilidad de ser descubiertos y sancionados por no cumplir la norma (March & Olsen, 2006: 7-9).

Desde la visión política neo institucional, recobra énfasis el cambio institucional dentro de un proceso que supone nuevos entramados, nuevos actores políticos, nuevos costos de transacción, nuevas reglas de juego, con el fin de lograr una mayor eficiencia y estabilidad, aunque muchas veces esto no ocurra (Rivas, 2003: 42).

Con la visión política, se pueden identificar dos tipos de instituciones: agregativas e integrativas. Las primeras, recurren a la negociación para agregar las preferencias divergentes de los ciudadanos; es decir, los involucrados aceptan que pueden perder algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Las instituciones integrativas, por otro lado, recurren al diálogo razonado para crear nuevas preferencias que comparten todos los ciudadanos (March & Olsen, 1997:25).

Los diferentes enfoques neo institucionales concuerdan al indicar que las instituciones reformadas deben ofrecer continuidad y eliminar la incertidumbre, para evitar temores en los diferentes actores sociales. (Arias de la Mora, 2011: 30).

Para el presente trabajo es de importancia analítica el enfoque centrado en la propuesta de nuevos entramados y actores políticos, que pretenden crear nuevas instituciones, y que se encuentran restringidos por el marco institucional formal. También, se complementará con el estudio neo institucional histórico-sociológico, para demostrar que la estructura institucional de la Policía Nacional, si bien ha sido restrictiva, ha incidido sobre la reforma iniciada por medio de la implementación del programa de Policía Comunitaria.

Con el panorama claro, se afirma en el presente trabajo que la reforma institucional es concebida como el “conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización” (March & Olsen, 1997: 29-30).

2. Reforma Institucional y Policía Comunitaria.

“La palabra reforma ha estado presente permanentemente en el lenguaje y práctica política de los gobernantes y el imaginario público” (Pontón D., 2009: 26). Tal es así

que, en Ecuador, el término reforma institucional ha llegado a desvirtuarse, debido a las varias crisis políticas que ha atravesado el país desde su retorno a la vida democrática.

De forma general, las instituciones del sistema de justicia, entre ellas las policías, han sido las más conservadoras en todo el aparato institucional del Estado. En ese sentido, son las que más resistencia al cambio presentan, sobre todo en los procesos de transición a la democracia (Hanashiro, 2006 en Pontón D., 2009: 30).

Particularmente, las policías latinoamericanas, son todavía herederas de un modelo de organización jerárquico, centralizado y de tipo militar, lo que es más notorio en estos cuerpos policiales, como sucede por ejemplo con las policías militares brasileñas, Carabineros de Chile y con la Policía Nacional de Perú, pero extensivo a las policías que se definen como civiles en la región. (Frühling, 2003: 4).

En ese sentido, en la década de los 90 surge con fuerza la idea de la reforma policial. Los principales problemas que se evidenciaron en las reformas de las instituciones policiales son a nivel de organización, administración, capacitación y selección (Kreml, 1958: 42). Es así que esta institución, caracterizada por su hermetismo y resistencia a los cambios, se constituyó de esta forma en líder en innovación del sistema de justicia criminal (Eck & Weisburd, 2004: 43).

Sin embargo, los estudios policiales relacionados con las reformas se han enfocado en reformas específicas (mejores y más vehículos, más policías); o, cuando las reformas surgen desde el nivel directivo de la propia institución, los cambios institucionales se enfocan en la autonomía para el funcionamiento de la institución, la organización interna y los sistemas de comando y control, sin considerar las relaciones políticas y sociales que son las que en última instancia determinan el diseño y operatividad de las reformas, la legitimidad policial y la confianza de la ciudadanía (Arias & Ungar, 2009: 409; Sankaran, 1999: 1316).

Para el caso específico de América Latina, las reformas policiales han tenido el carácter de temporales, pues han entrado en conflicto con la burocracia instituida en los Estados. Muchas de estas reformas se han alejado de los principios de desconcentración del Estado, lo que ha degenerado en mal uso de la fuerza policial por parte del gobierno central (Davis, 2006: 61),

A *grosso modo*, el comportamiento de los actores en las reformas policiales han tendido al control y adquisición de los recursos (más policías, más patrullas, más equipo), y no se ha considerado a la legitimidad – derivada de la confianza – como un elemento esencial y no como un *commodity*, en un contexto donde lo que prima es la incertidumbre (Fernández & Valle, 1998: 94). En ese sentido, el control de los recursos es más bien un factor técnico, mientras que la búsqueda de legitimidad es analizada en un contexto institucional.

El logro de legitimidad es esencial en sectores en los que se destacan los aspectos sociales (Fernández & Valle, 1998: 99), y nada más social que la Policía. Una organización es legítima cuando es apoyada por un segmento de la sociedad lo suficientemente grande o poderoso (Elsbach y Sutton, 1992: 713) o cuando existe la percepción generalizada en la comunidad de que las acciones de la institución son deseables y apropiadas dentro del sistema social (Fernández & Valle, 1998: 97-100). Esto en sí mismo es confianza.

En ese sentido, en Latinoamérica, la idea de reforma policial ha abrazado la modalidad de la Policía Comunitaria como carta de presentación (Pontón D., 2009), y tiene como finalidad aplicar un modelo capaz de restaurar el prestigio de la Policía, su legitimidad y confianza (Lara, 2001), que busca alejarse de la centralidad del Estado y dejar de lado la excesiva jerarquización característica de la institución.

Desde esta perspectiva, la Policía Comunitaria es efectivamente un buen referente de la intención de cambio institucional – formal e informal – que la constituye en “un elemento clave para el análisis del proceso de cambio en las policías dentro de un marco o contexto de reforma del Estado” (Pontón D., 2009: 35).

El modelo de Policía Comunitaria ha de ser interpretado desde cuatro perspectivas: como una táctica, como una estrategia, como una misión o como un programa. Mauricio Romero y Juan Carlos Ruiz (2006) hacen un análisis de estas perspectivas. Ellos mencionan que cuando la Policía Comunitaria es entendida como una estrategia, se busca que la institución policial adopte una nueva cultura organizacional. Por otro lado, cuando adopta la perspectiva de una táctica, la policía busca incrementar su presencia en terreno para compensar un alejamiento de la comunidad producto de una “motorización” del servicio.

Si la Policía Comunitaria se considera un programa, esta constituye un servicio más que presta la Policía, tal y como son los servicios caninos, anti drogas, etc. Por último, cuando la Policía Comunitaria es entendida como una misión, se constituye en la aproximación más puntual a una verdadera Policía Comunitaria, por cuanto esta “exige un cambio organizacional significativo, introducción de conceptos como management, la gestión por objetivos, el servicio al cliente y la evaluación de las necesidades o demandas” (Romero & Ruiz, 2006: 21).

Desde esta última perspectiva, la Policía Comunitaria tiene tres dimensiones que debe cumplir. Una dimensión filosófica, otra estratégica y otra programática. En ellas, lo que prima es el *citizen input*, o el aporte de la comunidad, y las relaciones interinstitucionales a nivel local (Cordner, 1995).

Además, estas dimensiones tienen varias aristas: multiplicidad de acciones policiales, aporte ciudadano, actuación diferenciada por contextos, aplicación local de reglas, apropiación de territorio, enfoque preventivo, diferenciación y adecuación del patrullaje, trabajo con grupos vulnerables a nivel local, un enfoque etiológico sobre los problemas locales, resolución de problemas domésticos, participación e involucramiento comunitario, localidad en el accionar, abolición de la centralidad de las disposiciones, empoderamiento del funcionario policial en su territorio y restricción en la dilatación de los procesos por trámites administrativos propios de la policía (Camardon, 2013; Cordner, 1995; De León Escribano, Martínez Turcios, & Sequeira Villagrán, 2004; Frühling, 2003; González, 2013).

La aplicación del modelo, en general, busca generar confianza ciudadana hacia la policía pues aumenta el número de denuncias que los ciudadanos hacen a la policía cuando sufren delitos; se desvanece la opinión de que la Policía no hace nada y la comunidad busca trabajar mancomunadamente con la Policía (Lara, 2001; Frühling, 2003). Además, la apertura policial a trabajar con la comunidad sumada a una voluntad de cambiar de una cultura de ‘encierro sobre sí mismos’ a una de rendición de cuentas y mejoramiento continuo, ha demostrado ser un factor que determina la renovación de la confianza ciudadana en la Policía (Eck & Weisburd, 2004).

Desde esta perspectiva, la Policía Comunitaria genera confianza gracias al desarrollo en patrullajes georreferenciados y prolongados en el tiempo. De ahí la importancia de asignar patrullajes continuos sobre las mismas áreas y con los

mismos funcionarios policiales, para desarrollar empatía con la comunidad, lo que contribuirá a generar mayor confianza y cooperación de los dos lados de la relación policía-comunidad (Cordner, 1995: 3).

El sentido de empatía legitimará el accionar del policía en territorio, de tal forma que pueda intervenir de mejor forma con miras a garantizar una mejor convivencia ciudadana, enmarcado en la protección de los derechos humanos y la garantía de las libertades ciudadanas, parámetros éstos, fundamentales que definen la seguridad ciudadana (Armijos V., Carrión M., & Pontón C., 2009; Cuadernos de Seguridad y Policía 4, 2007).

Con el fin de preservar la seguridad ciudadana, desde una perspectiva de confianza hacia la institucionalidad policial, la Policía Comunitaria debe implementar actividades preventivas, enfocadas en un área geográfica reducida, fomentando estrechas relaciones con la comunidad, las cuales se facilitan cuando se la considera como un órgano de consulta para que la policía considere sus percepciones, facilitando la movilización de la comunidad en acciones preventivas.

En última instancia, el modelo busca generar una iniciativa concertada en la que la policía estudia las condiciones favorables para la delincuencia u otros factores que alteran a la comunidad, con el aporte de la misma comunidad (Frühling, 2003: 10).

Por otro lado, un diagnóstico policial centrado en la reforma por medio de la puesta en práctica de programas de policía comunitaria debe considerar aspectos organizativos, financieros, de personal, de dirección, operativos y valóricos (Frühling, 2006: 3-4).

Desde la perspectiva de la situación del personal, cobra gran importancia los aspectos de selección y formación policial (Frühling, 2006: 3-4); y, desde el aspecto organizativo, se puede ejemplificar con las policías que cuentan con mayores niveles de confianza y aceptación general de la ciudadanía, como Carabineros de Chile, Policía Militar de Sao Paulo, Policía Nacional de Colombia, las cuales han implementado significativos cambios y reformas en materia gerencial (Frühling, 2009: 3).

Se deduce entonces que los procesos de reforma policial han considerado que un verdadero cambio debe ser holístico, y tratan de dar explicaciones abarcativas a esos cambios; es decir, no se puede dar un proceso de cambio o reforma si no es integral.

Los estudios policiales para las reformas se han centrado en el análisis de variables como control de delito, control sobre aspectos materiales de la institucionalidad policial – vehículos, armas, comunicaciones – y cambios a la institucionalidad formal como respuestas que definen un efectivo cambio; sin embargo, los temas de capacitación policial y gerenciamiento policial han sido escasamente abordados.

2.1. Gerenciamiento.

“Un sistema judicial bien gerenciado es esencial para garantizar el imperio de la ley”
(Bradbury; Dougherty & Lindquist, 2006: 176).

Existe un amplio debate en torno al gerenciamiento, o al *management theory*. Existen estudios que relacionan al gerenciamiento con el principio de la calidad total o *total quality*, para organizaciones que buscan mejorar sus procedimientos y mecanismos de ejecución para alcanzar logros (Bowen & Dean, 1994).

Por otro lado, el gerenciamiento también hace mención a la puesta en práctica y funcionamiento de lo que se conoce como el ciclo PDCA, por sus siglas en inglés *Plan, Do, Check, Act*; o en español planificar, hacer, verificar, actuar. Este es conocido como el Círculo de Deming, en honor a su creador. En este círculo, se definen los parámetros necesarios para sistematizar procesos de mejora continua y que busca reducir fallos, solución de problemas y la previsión y eliminación de riesgos potenciales (Bernal, 2016).

Se pueden gerenciar múltiples aspectos de una institución. El talento humano, los recursos logísticos, recursos comunicacionales, etc. Sin embargo, a nivel de Estado, en América Latina al menos, se ha coincidido en que la mejor forma de gerenciamiento es la desconcentración de todos esos aspectos (Eaton, 2008: 9-14; Dammert y Malone, 2006: 28; Frühling, 2003: 8).

Así, las policías en América Latina han sintonizado con la tónica desconcentradora del Estado en general. La desconcentración conduce, en los hechos, a que surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar

programas en el terreno de la seguridad ciudadana competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central. (Eaton, 2008: 12; Frühling, 2003: 8).

Para el caso específico policial, la desconcentración debe obedecer a tres factores primordiales que se resumen en una presencia intensa y conocida en territorio, padrones de interacción aplicados asiduamente, y una comunicación adecuada con la población (Frühling, 2003: 28).

Además, se ve como amenaza la centralidad en las políticas, considerándolas como un problema que limita el accionar de la policía comunitaria, pues no se consideran circunstancias específicas como contexto geográfico, político, cultural y jurídico en el que la misma se aplicará. “No considerar esos factores genera efectos contraproducentes” (Chinchilla, 1999: 8).

Los problemas de crimen y comunitarios varían en cada contexto, de ahí que sus soluciones no puedan ser centralizadas. Es por ello que se espera que el modelo comunitario policial faculte al funcionario a utilizar su buen juicio en lugar de limitarse al cumplimiento estricto de la ley (Meares & Skogan, 2004: 68).

En ese sentido, un aspecto central de cambio en el gerenciamiento lo constituye la abolición de la centralidad de las disposiciones para la ejecución de actividades operativas en territorio.

Estos procesos de gerenciamiento y administración garantizan la eliminación de métodos anticuados en los procedimientos que consumen tiempo innecesariamente y alejan a la función policial de tareas improductivas (Kreml, 1958: 48).

Para la presente investigación es de importancia la teoría del gerenciamiento en tanto en cuanto esta se centra no solamente con el mejoramiento institucional, sino en la comprensión del funcionamiento de la organización. Así, la reforma desde la perspectiva del gerenciamiento policial centra su objetivo en el establecimiento de agendas de trabajo.

Elementos como la planeación, diseño organizacional, asignación y manejo de recursos y la implementación de mecanismos de vigilancia, control y evaluación, constituyen parámetros sustanciales de la gerencia policial (Villalobos García, 2007: 60). Por otro lado, además, la rendición de cuentas constituye la carta de presentación de reformas gerenciales en Policía Comunitaria.

2.2. Capacitación.

Los procesos de reforma institucional de la policía deben llevar implícita una visión a corto, mediano y largo plazo que implique la profesionalización de todos sus funcionarios (Ruiz M., 2014: 124); y, “toda política de formación policial debe realizarse de acuerdo a una doctrina específica, a un modelo policial claro, a una definición de las especializaciones internas y a una estructura organizativa de la institución” (Carrión Mena, 2012).

En América Latina, los procesos educativos policiales han tenido la finalidad de moldear al individuo, proveniente de la sociedad ‘civil’ en un futuro policía. Es decir, estos procesos han buscado generar una identidad excluyente, el *ser policía*, por medio de la ruptura de paradigmas de la vida civil para modelar a un nuevo ser. En resumidas cuentas, un proceso de formación policial era pensado como “un movimiento de distanciamiento social, donde la adscripción a la institución no puede generarse más que ‘destruyendo’ lo civil” (Sirimarco M., 2009: 125).

Considerando lo anterior, un análisis de la capacitación policial no necesariamente deja implícito el referirse a la labor policial per se. Afirmarlo, implicaría que la formación policial tendría que ver más con una capacitación de índole social e inclusiva, en lugar de una capacitación excluyente y segregativa.

Es así que cuando se habla de capacitación policial, no es posible afirmar que todo lo que se enseña es todo lo que se aprende; ni tampoco pensar que las escuelas de formación policial agotan todos los recursos de algo que en realidad constituye un proceso de vida (Sirimarco M., 2009: 126). En ese sentido se entenderá que la capacitación es la fase inicial de una vida de aprendizaje.

Por otro lado, se puede plantear también que la capacitación policial no es solamente concebir dentro del estricto rigor la capacitación formal o teórica. Al hablar de procesos de educación y capacitación, también se debe considerar otro aspecto fundamental, el de la instrucción – militar o policial según el contexto – pues juega un rol fundamental en la construcción de la identidad del policía; y, puede constituirse en un obstáculo para construir nuevas ideas en nuevos contextos (Ruiz M., 2014: 125; Sirimarco M., 2009: 128)

Esta instrucción constituye un instrumento de apropiación del individuo civil, y su ‘transformación’ en policía (Sirimarco M., 2009: 130). Es por medio de esta instrucción que se condiciona al individuo, se le transmite en realidad la doctrina de la institución; y, en última instancia, se lo hace “disciplinado, obediente y no deliberante”. Queda claro entonces, que cuando se habla de capacitación policial, se la debe entender a esta dentro de un contexto.

El surgimiento de la idea de la seguridad ciudadana, ha cambiado el contexto en la formación y capacitación policial. Al hablar de seguridad ciudadana, se acepta sin lugar a dudas que el combate a la criminalidad se lo realiza en irrestricto respeto a los Derechos Humanos. Hablar de esta seguridad implica el hecho de crear un ambiente adecuado y propicio para la convivencia pacífica de los ciudadanos, y no se restringe a la lucha contra la delincuencia (Ruiz M., 2014: 124).

En este contexto, la capacitación constituye, entre otros, un factor importante en el manejo de la confianza ciudadana (Arce Navarro, 2008: 29). La capacitación crea un vínculo de pertenencia a la comunidad en la que se desempeña el funcionario policial; y, está demostrado que, aunque la confianza de la ciudadanía en la policía aumente, la confianza en las habilidades individuales hacia cada policía para resolver determinados problemas puede ser baja (Salomón, 2004: 7).

La poca credibilidad hacia el individuo policía, desencadena desconfianza general a la institucionalidad policial. De esta forma se evidencia un problema en la capacitación del personal policial (Brannan & Shaw, 2009: 204).

En América Latina, el sistema y contenido de la capacitación que reciben los policías, ha reforzado la organización militarizada, enfatizando la obediencia y disciplina. Se ha centrado más en la teoría y en el aprendizaje de normas legales que en la enseñanza de métodos de gestión destinados a obtener resultados (Frühling, 2003: 4).

Esto representa un serio problema para la ejecución de acciones operativas orientadas a la seguridad ciudadana, pues los miembros de la policía deben actuar con iniciativa dispuestos a enfrentar los problemas de seguridad desde una perspectiva amplia, lo que implica resolver problemas sociales con incidencia criminal y el uso de estrategias que van más allá de la mera aplicación de la ley. De

ahí que se deba poner énfasis más en el desarrollo de habilidades y competencias, que en materias legales (Frühling, 2003: 11).

Con la puesta en práctica de modelos de policía comunitaria, se presentan nuevos retos en capacitación y formación policial; y, su eficacia, se hace más evidente en lugares donde los niveles de conocimiento y profesionalización de los funcionarios policiales son mayores (Murphy, 2007 en Camardon, 2013: 8).

Varios estudios de caso pueden ofrecer referentes para aquello que se considera una adecuada capacitación en torno al cumplimiento de la misión de la policía comunitaria. En la Policía Montada de Canadá, por ejemplo, se determinó que el aspirante a policía en las escuelas de formación debe desarrollar competencias en torno al trabajo con víctimas y la comunidad, el manejo de conflictos, al manejo de estrategias para la prevención comunitaria del delito, y el desarrollo de las habilidades en el campo de la comunicación interpersonal (De Lint, 1998).

En otro estudio de caso, para la policía de Buenos Aires, se determinó que los requisitos de capacitación debían ir orientados a la resolución pacífica de conflictos, asistencia a víctimas y personas en situación de vulnerabilidad, y a desarrollar habilidades para coordinar un trabajo interagencial entre las diferentes instituciones del Estado (Camardon, 2013: 17; González, 2013: 28).

Estos estudios ponen en evidencia que, en el entrenamiento de los miembros de la policía, se debe poner mucha atención en crear conocimiento para fomentar relaciones con grupos humanos que contribuyan a reducir los prejuicios históricos que ha tenido la institucionalidad policial con respecto al trato con la comunidad, particularmente con las minorías. (McEntire & Weckler, 1946: 83-84).

En ese sentido, “las capacitaciones policiales deberían ir orientadas a una política de servicio, lo que debe incluir no solamente leyes, sociología, ciencia política y administración; sino también actividades de relacionamiento público” (Kreml, 1958: 46).

La capacitación en el uso de la fuerza también es sumamente importante desde el ámbito teórico, pues manifiesta la función principal del Estado, e importante en forma práctica pues afecta la percepción pública, confianza y comportamientos de la comunidad hacia la policía (Friedrich, 1980: 82).

Se debe buscar en todos estos parámetros de capacitación el sentido de utilidad, necesario para medir su eficiencia. Elevar los niveles educativos al interior de la institución policial es una meta a largo plazo (McEntire & Weckler, 1946: 85; Pontón D., 2009: 128), y en ese sentido, la ejecución de nuevas mallas curriculares policiales no garantiza una rápida mejora de la imagen institucional y la confianza ciudadana. Es por ello que esta capacitación debe contrastarse con las prácticas en territorio que ejecuta cada individuo policía (Fielding, 1984: 573).

En ese sentido, es necesario que la capacitación englobe tres mega parámetros esenciales para un adecuado desarrollo de la actividad académica. El primero de ellos, que las mallas curriculares contengan el estudio de materias transversales a la institucionalidad policial, como Derechos Humanos, relaciones interpersonales, asistencia a víctimas, manejo de conflictos, etc; y que en ellas se incluyan aspectos de instrucción policial integrativos con la sociedad (Sirimarco, 2009)

El segundo parámetro es la evaluación, capacitación y mejoramiento de tutores, instructores y profesores de las escuelas policiales; y, el tercero, la adecuada organización del sistema de educación policial que permita evaluar los resultados de la capacitación y entrenamiento, en la ejecución de actividades en territorio por parte de los servidores policiales (Ruiz, M., 2014: 128)

Por último, es imperativo que el diseño curricular de la carrera policial sea diseñado en conjunto entre policías y civiles (Frühling, 2003: 31), evidenciando así la ruptura de la barrera del secretismo y el aislamiento.

POLICÍA COMUNITARIA EN ECUADOR

Para entender el surgimiento de la Policía Comunitaria, es necesario primero hacer un recorrido histórico de la actividad policial en el Ecuador, con la finalidad de evidenciar los requerimientos contextuales que pueden definir varias etapas de las supuestas reformas que ha sufrido esta institución. En ese sentido, se iniciará el recorrido en la época de la colonia (1534-1822), la época Gran Colombiana (1822 – 1830), la época republicana desde 1830 a 1979; y, la vida democrática de la Nación, desde 1979 hasta la actualidad.

La policía en La Colonia

En la época colonial, la máxima autoridad policial la constituían los cabildos, como entidades encargadas de emitir leyes y ordenanzas que pretendían generar un mejor gobierno de la ciudad. En ese sentido, la policía, era la encargada de supervigilar el cumplimiento de los edictos municipales; y, como es lógico, con una filosofía española en cuanto a su funcionamiento.

Durante esta época la función policial principal radicaba en la vigilancia de aseo y ornato de patios, casas, calles y mercados; el control del cumplimiento de los toques de queda y el control de juegos prohibidos.

Esta época histórica cobra importancia ya que, en el año 1791, se crea el primer reglamento de policía, en el cual se establecen todas las normas que los ciudadanos deben obedecer para garantizar el buen gobierno de la ciudad. Ya para el año 1822, el presidente de la Real Audiencia Melchor Aymerich, expide un nuevo plan de policía, el mismo que entra en vigor con el nombre de Reglamento Provisional de Policía.

Desde esta perspectiva, la época de la colonia marca el inicio de la institucionalidad formal en la estructura policial.

La policía en la Gran Colombia

Evidentemente, la época Gran Colombiana supone un cambio en la estructura imperante durante la época de La Colonia, lo cual implicó una nueva institucionalidad policial que veía que los aspectos de orden prescritos por la reglamentación colonial, se convertían en letra muerta pues la normativa empezaba a carecer de legitimidad.

Se establece así, en el año 1827, un nuevo Reglamento de Policía, en el que se establece la existencia de un jefe de policía para la capital, y jefes de policía para las otras ciudades que lo requieran. Es en este reglamento donde se recoge por primera vez en la historia policial, el término *gendarme de policía*. Este reglamento prescribió en 1830, cuando se proclama en Quito, la existencia de la República del Ecuador.

La policía en la época Republicana.

Uno de los eventos que pone en acción a una incipiente fuerza policial, es la circulación de moneda falsa en la nueva república ecuatoriana. En ese sentido, Juan José Flores, crea un nuevo Reglamento de Policía, creando centros de reclusión en el año de 1833, de los cuales eran custodios los policías.

Es en esta época, donde la institucionalidad policial sufre un fuerte cambio. El cuerpo policial deja de formar parte de los cabildos y pasa a integrar el Estado. Este cambio se da en 1884, gracias al presidente José María Placido Caamaño, quien decreta que la policía pasa a formar parte de la República. Esto con el fin de organizarla de mejor forma a y fijar sueldos a sus empleados.

Cambia, además, la denominación con la que se identificaba al cuerpo policial y adquiere el nombre de *Policía de Orden y Seguridad*, que fue pensada como una organización civil, regida por lo que posteriormente sería el Ministerio de lo Interior; aunque, en la práctica, en 1885, la institución fue organizada militarmente con el fin de mantenerla bajo la dependencia del poder ejecutivo, con lo que, en las acciones policiales, se evidenciaban fuertes sesgos partidistas.

La estructura militarizada de la policía desaparece – formalmente al menos – mediante decreto ejecutivo del año 1892, dictado por el presidente de ese entonces, Luis Cordero Crespo. Sin embargo, será hasta el 12 de diciembre de 1923, que se

observan intenciones serias de una profesionalización de la institución policial. En ese año, mediante decreto del presidente José Luis Tamayo, se crea un nuevo Reglamento para la Organización y Servicio de la Policía de la República, denominándola por primera vez como *Policía Nacional*. Esta nueva denominación no solo implica cambio de nombre, sino también un conjunto de reformas en la estructura y organización de la policía.

Un hito importante, que marca un cambio en la organización policial se evidencia en el año 1925, fecha en la que, a nivel diplomático, se suscribe un contrato con doce miembros de la Policía francesa, quienes prestarían sus servicios como instructores de los cuerpos de policía para escuelas de formación en Quito y Guayaquil. Estas escuelas serían suprimidas en el año 1927, dando paso así, al evento histórico más importante en la reforma institucional de la Policía del Ecuador, su profesionalización.

En el mes de enero del año 1938, en el gobierno del presidente Alberto Enríquez Gallo, se expide una nueva ley que organiza la actividad de la policía en el Ecuador. En ese sentido, la Policía Nacional cambia de nombre a *Fuerzas de Policía* y se transforma en una entidad de carácter militar en su estructura, organización y jerarquización, con base en lo que un mes más tarde se denominó la Ley de Situación Militar y ascensos de las Fuerzas de Policía, para regular la actividad profesional de sus miembros y proveer todo lo relacionado con sus derechos durante su trayectoria institucional.

Bajo esta legislación, la institución policial formaba parte del Ministerio de Defensa; por lo que, en caso de guerra, las Fuerzas de Policía formarían parte integrante de las Fuerzas Armadas. El dos de marzo del mismo año, se crea la Escuela de Carabineros, cambiando la denominación de las Fuerzas de Policía por la de *Cuerpo de Carabineros*.

En el período comprendido entre los años 1940 y 1944, la militarización de la Policía se afianza gracias a las acciones del presidente Arroyo del Río, quien enfrentaba problemas a nivel interno con los militares, producto de la suscripción y firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942. Sin embargo, tales acciones de militarización del cuerpo policial le resultaron infructuosas, pues en 1944, una revuelta militar destituye del cargo al presidente Arroyo del Río, dejando a la policía a la deriva en torno a su funcionamiento.

Así, en 1944, el Cuerpo de Carabineros sufre un nuevo cambio de nombre con un intento por reducir su carácter de militar. En ese sentido, se cambiaría el nombre por el de *Guardia Civil Nacional*, cuerpo al cual le entregan nuevos terrenos para la construcción de escuelas de formación y cuarteles operativos tendientes a garantizar el orden y la seguridad.

En el año 1946, con decreto ejecutivo, se le cambia el nombre a *Policía Civil Nacional*, incluyéndola, además, por primera vez en la historia dentro de la Constitución de la República y entregándole implementos para el cumplimiento de su función constantes en siete jeeps para la vigilancia de la ciudad (INHEPOL, 2016). Ya para el año de 1951, recibe nuevamente la nomenclatura de *Policía Nacional*.

Posterior a todo esto, en los años 1973 y 1975, la Policía cambia nuevamente de nombre a *Policía Civil Nacional* y *Policía Nacional* respectivamente. Ambas nomenclaturas impuestas por el presidente General Guillermo Rodríguez Lara.

Se evidencia entonces un cambio nominal por demás excesivo, sin embargo, las reformas reales y sustanciales fueron escasamente ejecutadas, pues la Policía continuaba siendo un cuerpo policial centralizado, jerarquizado, con una organización de tipo militar y con una capacitación que provenía solamente desde la Escuela de Carabineros para sus altos mandos.

La policía en la época democrática.

“Con la finalización de las dictaduras y el regreso a la democracia en el año 1979, en Ecuador no se vislumbraron transformaciones fundamentales en la estructura institucional de la Policía Nacional” (Pontón D., 2009: 49). La Constitución de este año, mantenía al cuerpo policial encerrado en una estructura militarizada y altamente jerarquizada. Esto se mantuvo incluso hasta la formulación de la nueva constitución de la República, en 1998.

Se puede evidenciar esta tendencia con lo expresado en el artículo dos inciso tercero; artículo cuarenta y cinco y artículo ochenta y tres de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en las que, a breves rasgos, se dispone que el cuerpo policial constituya parte integrante de las Fuerzas Armadas.

Una fuerte corriente que influyó el accionar policial fue la Doctrina de Seguridad Nacional, implantada en la década de los 70 como mecanismo de control del orden público, por medio del combate al enemigo interno. “Esta influencia ha generado que tanto la práctica de la persecución al enemigo interno como la fuerte resistencia a los controles civiles, se mantengan en la cultura institucional de la Policía Nacional” (Pontón D., 2009: 49).

El período en el que mayormente se evidenció la Doctrina de Seguridad Nacional fue durante el gobierno del ex presidente León Febres Cordero. La política de represión y anti subversión dirigida por ese gobierno degeneró en la pérdida de la legitimidad policial y el consecuente deterioro de los niveles de confianza ciudadana hacia la institución.

El principal grupo policial encargado de la ejecución de estas políticas represivas era el SIC – Servicio de Investigación Criminal⁸ – lo que desencadenaría, en última instancia, su desaparición en el año 1990.

Desde esta perspectiva, la propia institución policial era la que generaba temor, miedo e inseguridad ciudadana, no solo por sus actos de violencia, sino también de corrupción.

Con ese antecedente, entrando al nuevo milenio, se evidencian comportamientos ciudadanos en torno a la confianza hacia la institución policial. Según datos de Latinobarómetro para el año 2000, el 60% de la comunidad ecuatoriana presentaba poca o ninguna confianza hacia la policía, por lo que, era vista a nivel de América Latina como la segunda institución policial con menor grado de credibilidad durante la época de los 90.

Pese a tales cifras de desconfianza ciudadana, la policía no ha experimentado cambios o reformas importantes⁹ para hacerle frente a tal situación durante la década de los noventa y primer quinquenio de los años 2000, sino que se mantenía un servicio policial tendiente a garantizar la Seguridad Pública altamente represivo (Carrión, 2004).

⁸ El SIC constituye el antecedente más longevo de lo que actualmente constituye la Policía Judicial del Ecuador.

⁹ Que, si se hicieron en países como Chile, Brasil, Argentina, México, Colombia, con la implementación de los modelos comunitarios. (Ref. Ibid)

No obstante, la Policía Nacional ya proponía y contaba con un programa inicial comunitario que se evidenciaba en los Puestos de Auxilio Inmediato [PAI] en el año 1991, aunque éste no constituía un eje transversal en la institucionalidad policial (Pontón D., 2009: 61), sin embargo, para el Teniente Coronel Renato Gonzáles¹⁰, estas estrategias ya se mostraban como los primeros pasos en la intención de acercamiento policial hacia la comunidad.

En el año 2002, en el Distrito Metropolitano de Quito, se inicia el plan piloto de la creación de la Policía Comunitaria como un servicio de la Policía Nacional; y, el 12 de diciembre del mismo año, el Honorable Consejo de Generales de la Policía Nacional, dispone la aplicación del servicio a nivel nacional (Dirección Nacional de Policía Comunitaria, 2015), no obstante, la policía aún operaba como un actor autónomo – pues gozaba, por ley, de autonomía administrativa y financiera – lo cual afectaba de forma adversa a un proceso real de cambio institucional (Pontón D., 2007: 39).

Ya para el año 2004, la Policía Nacional propone el Plan de Modernización y Mejoramiento para el período 2004-2014, el cual es reformulado en el año 2010.

En febrero del año 2007, se creó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, conformada por cuatro ex Generales de la Policía Nacional del Ecuador y cuatro personas de la sociedad civil (Pontón D., 2007: 53) lo cual marca un hito en la planificación policial, caracterizada por su aislamiento y secretismo, buscando un ‘modelo’ de gestión policial que pretenda alejarse de su condición conservadora, cerrada, ensimismada, centralizada y que evita el control civil, característico de los modelos militarizados policiales preexistentes durante la Guerra Fría y la Doctrina de la Seguridad Nacional (Ruiz, 2004).

Además, esta misma comisión, envía un documento con propuestas de reformas al sistema de capacitación policial para una desmilitarización y desconcentración de la policía. Esto a criterio de Daniel Pontón en su artículo de 2007 no se pudo evaluar en su contexto pues aún no se ponía en práctica (Pontón D., 2007: 53-54)

Durante éste período, comprendido entre el año 2000 y 2007, según datos de Latinobarómetro, la desconfianza ciudadana en la Policía Nacional se ubicaba en el 75%; es decir que en promedio 8 de cada 10 ciudadanos no confiaba en la policía.

¹⁰ Entrevista realizada el 26 de octubre de 2016

Por otro lado, a nivel de la institucionalidad del Estado, se da paso a la formulación de una nueva Constitución en el año 2008, con la cual se crea una función policial mucho más específica. Este cuerpo legal otorga a la Policía Nacional la misión de “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Se empieza a hacer énfasis en que los Policías no deben cumplir funciones administrativas, sino de control delictivo y contacto comunitario. Con este objetivo en mira, para el año 2009, se dispone que todo el nivel administrativo y facultades en control de Tránsito y emisión de títulos habilitantes en este sentido, pase a manos de la Agencia Nacional de Tránsito, con lo que, la emisión de licencias de conducir, matrículas vehiculares, y demás documentos de esta índole, dejan de ser potestad de la Policía Nacional.

Además, en el año 2011, se consolida la aplicación de un Plan Nacional de Seguridad Integral, el cual se presenta como el eje principal sobre el cual se alinearán todas las políticas públicas de seguridad del Estado Ecuatoriano, entre ellas, la Seguridad Ciudadana. Sobre la base de esta concepción de seguridad, se coloca al ser humano en el centro de las políticas públicas en seguridad, y se considera a la ciudadanía como un actor principal en el manejo y tratamiento de los problemas de seguridad (Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador, 2011).

El Plan Nacional propone 6 ejes de tratamiento de la Seguridad Integral, estos son Justicia y Seguridad Ciudadana, Relaciones Internacionales y Defensa, Democracia y Gobernabilidad, Justicia Social y Desarrollo Humano, Ambiente y Gestión de Riesgos, Ciencia y Tecnología.

Ilustración 1

Ejes programáticos del Plan Nacional de Seguridad Integral



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Seguridad Integral del Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador

Dentro del eje de Justicia y Seguridad Ciudadana se ubica el objeto de estudio de la presente investigación, pues se busca modernizar los mecanismos para la protección de los Derechos Humanos y la garantía de crear ambientes de paz y convivencia social armónica, lo cual contribuirá a mejorar la calidad de vida de todas y todos los ecuatorianos (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011).

Cuando se habla de una mayor y mejor participación ciudadana en los temas de seguridad, es cuando cobra relevancia el papel de la Policía Comunitaria, la cual se observa como un ente articulador de las políticas públicas de seguridad entre las autoridades y la comunidad, formando la trilogía Policía, Comunidad y Autoridad, que es la carta de presentación de este modelo policial.

Por otro lado, también se presenta la Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, como instrumento para la implantación e implementación del Plan Nacional de Seguridad Integral. Los ámbitos que articulan la totalidad de esta Agenda son la Seguridad Ciudadana y gobernabilidad, la gestión política y la seguridad en territorio, y se circunscribe a tres estrategias: la previsión, la prevención y la respuesta (Ministerio del Interior, 2011).

Para las actividades policiales, y en particular de la Policía Comunitaria, es de interés la estrategia preventiva, la cual es definida en la Agenda como las “acciones dirigidas a mejorar la presencia del Estado en las diferentes comunidades, de acuerdo a la nueva distribución territorial planteada por SENPLADES, articulado a lo social y situacional o ambiental” (Ministerio del Interior, 2011)

EL MODELO DE GERENCIAMIENTO EN LA POLICÍA COMUNITARIA

Dado que la Constitución Política del Ecuador del 2008 ya hace referencias a los procesos desconcentrados y descentralizadores que marcan la tendencia en la región, la Policía Nacional, con la finalidad de adelantarse a los posibles cambios legales, y amparados en sus estatutos propios¹¹ mediante resolución No. 2008-978-CsG-PN de fecha 10 de noviembre de 2008 emitida por el Consejo de Generales resuelve, "ADECUAR la estructura organizacional institucional por regiones y regímenes especiales para mantener conformidad con la Constitución de la República, hasta cuando se modifique el marco legal institucional para efectos de planificación, regiones y regímenes que estarán controladas y supervisadas por oficiales generales". Para el señor Teniente Coronel de Policía, Renato González, quien desempeñaba funciones en la Dirección de Planificación de la Policía Nacional, esta resolución mostró la apertura policial para alinearse a los requerimientos nacionales.

Con la idea generalizada en la región y el mundo de descentralizar y desconcentrar el Estado en febrero de 2009 se publica una modificación a la Ley de Modernización del Estado – que data desde 1993 – la cual reafirma la intención del Estado Ecuatoriano de acogerse a esta tendencia. Desde esta perspectiva, dicha ley faculta al Presidente de la República para que emita disposiciones de tipo administrativo en el gobierno central para, entre otras cosas, reorganizar a las entidades públicas que "(...) no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad" (Ley de Modernización del Estado, 2009).

Para iniciar este proceso dispuesto por ley, mediante Decreto Ejecutivo número 357 del 20 de mayo de 2010, a nivel nacional se establecen nueve zonas administrativas de planificación, y se dispone la reorganización administrativa y territorial de las entidades y organismos que conforman la administración pública central, dando origen así a la reorganización territorial propuesta por SENPLADES.

¹¹ Ley Orgánica de la Policía Nacional y Ley de Personal de la Policía Nacional

Para efectos de la ampliamente divulgada reforma policial, se emite el Acuerdo Ministerial No. 1725, el 2 de septiembre del año 2010, con el cual se crea la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, dependiente de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional. En este acuerdo se indica que la Dirección de Policía Comunitaria se constituirá en un órgano técnico para la implementación de estrategias de seguridad ciudadana e integral.

Desde esta perspectiva, la Policía Comunitaria se presenta como una alternativa para mejorar los niveles de inseguridad ciudadana (Chinchilla, 1999: 1), constituyéndose en una filosofía institucional que crea un modelo capaz de restaurar el prestigio de la Policía (Lara, 2001), con lo que, en el Ecuador, se consolida la finalidad de la Policía Comunitaria cuya visión es constituirse en “la modalidad de servicio policial que más confianza genere en la comunidad” (Dirección Nacional de Policía Comunitaria, 2015).

El 23 de septiembre del 2010, la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5 literal e) del Decreto Ejecutivo 1577, publicado en el registro Oficial No. 535, del 26 de febrero del 2009, emite informe favorable, a fin de que el Ministerio del Interior, continúe con la implementación de la reforma planteada respecto a las competencias, atribuciones y productos, así como al modelo de gestión implementado; a nivel nacional, y aplicado para la Policía Nacional.

En este punto es necesario hacer un breve paréntesis. Se requiere, casi de manera obligatoria, mencionar los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010. El evento de la ‘sublevación policial’, que marcó un hito histórico, nunca antes visto en la historia contemporánea de la vida democrática en el Ecuador.

Existen muchas teorías respecto del origen de la mencionada sublevación. No es de interés del presente trabajo analizar las causas de este evento; sin embargo, es importante mencionarlo pues, por un lado, mermó la confianza ciudadana hacia la policía, y por otro, puso en evidencia la falta de cohesión a nivel institucional policial (Vallejo Vera, 2014: 56).

Es a partir de este instante que se suma, a nivel de Estado, una visión más comunitaria de la Policía. En ese sentido, se buscó una reestructuración institucional que se evidenció en la formulación del Plan Estratégico de Modernización y

Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI, como reforma al Plan de Modernización propuesto en el año 2004. Este plan constituye el primer gran paso en planificación institucional con miras a mejorar no solo la confianza ciudadana, sino la operatividad policial (González, 2016)

A lo anterior se suma, además, el Plan Nacional del Buen Vivir – PNBV – como proyecto creado por SENPLADES que otorga líneas de acción para garantizar un desarrollo integral, armónico y sustentable de la población ecuatoriana durante un período de tiempo establecido entre los años 2009 - 2013 (PNBV, 2009) y reformulado para el período 2013 - 2017.

El objetivo tres de éste plan, “Mejorar la calidad de vida de la población”, por medio de su política tres punto siete que indica “Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos” busca prevenir y controlar la delincuencia común en todas sus manifestaciones por medio de la participación conjunta de la policía y la comunidad, estrechando los lazos sociales (PNBV, 2009-2013: 205), guarda relación con la visión institucional y se piensa será ejecutada a través del Plan de Modernización y Mejoramiento de la Policía.

Aunque no de forma sincrónica, pero si a manera de ensayo-error¹², este Plan de Modernización y Mejoramiento para el período 2004-2014 – y su reformulación en el 2010 – ha orientado su objetivo número dos a cumplir con lo ordenado por el PNBV. Éste objetivo esta descrito como “Fortalecer la capacidad operativa de los servicios policiales para aumentar los niveles de seguridad e incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad” (Plan de modernización de la Policía Nacional del Ecuador, 2010).

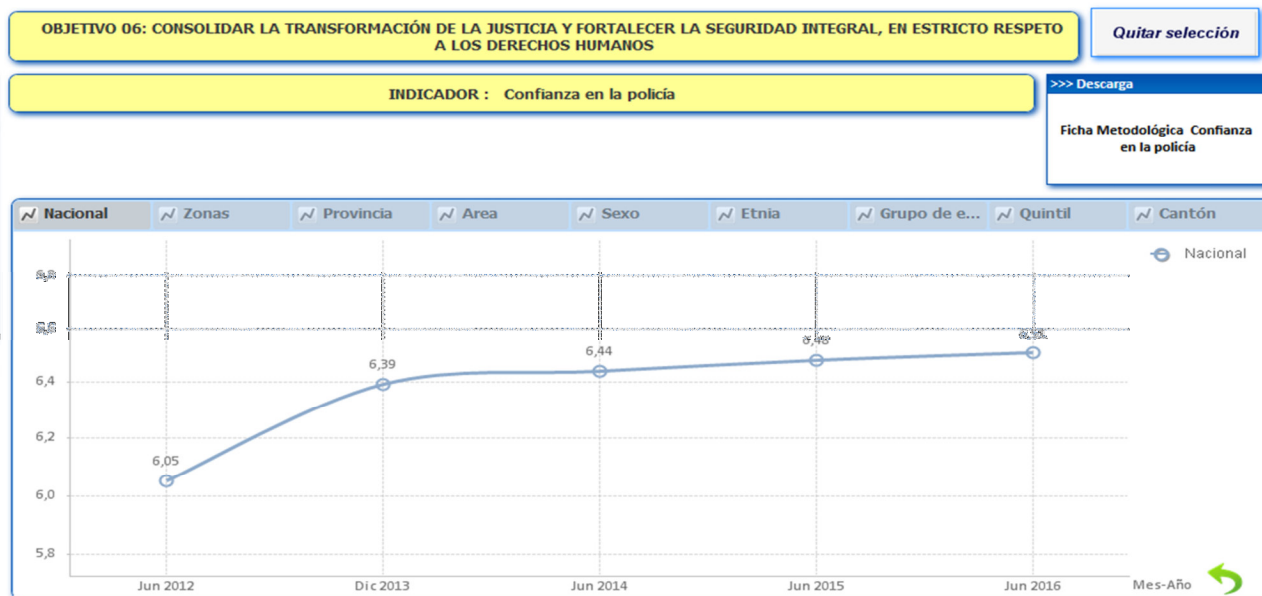
Existe, además, una reformulación del Plan Nacional del Buen Vivir en el año 2013, con proyección para el año 2017. Aquí, el objetivo número 6, busca consolidar la transformación de la justicia y la seguridad integral basados en el respeto de los derechos humanos, generando un indicador que es de interés para la presente investigación. Este objetivo presenta como indicador de cumplimiento la medición de

¹² En la Introducción del Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador (2014: 4), se indica que en inicio se pensó en un “Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional para el siglo XXI 2004-2014”, pero que con la nueva Constitución, al formulación del PNBV, y la aplicación de la herramienta GPR, se revisa el plan original, dando cabida, en el 2010, a una reformulación del mismo. Actualmente, se cuenta con el Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador 2013-2017

los niveles de confianza en la policía. Los datos, desde el año 2012, son alentadores para la función policial, pues evidencian niveles de confianza por sobre el 60% hasta el 2015.

Gráfico 3

Niveles de confianza ciudadana según el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2016

A partir del año 2009, con miras a dar cumplimiento al Plan de Modernización Policial, y sobre la base del *Balanced Scorecard*, de Norton & Caplan, se diseñó un tablero de indicadores, actualmente conocido como Cuadro de Mando Integral de la Policía Nacional, en el cual se establecen una serie de indicadores de gestión para la Policía Comunitaria, que en la práctica mide la perspectiva del servicio al cliente y que son de importancia para la Policía Nacional y el Gobierno Central, pues ponen de manifiesto los niveles de delincuencia que existen en el territorio.

Con el Cuadro de Mando Integral aplicado a la Policía Comunitaria, se marca el inicio de los procesos de medición de la gestión de esta dependencia a nivel nacional. Con este cuadro, se creó una nueva cultura organizacional de medición y evaluación no solamente interna y subjetiva, sino de control ciudadano y objetiva en relación a

delitos y eventos de mayor connotación, y dirigido a una mejora sustantiva del servicio en aras de generar más confianza ciudadana (González, 2016).

Pese a la formulación de un nuevo plan estratégico para la Policía Nacional, alineados al Plan Nacional del Buen Vivir, los meses siguientes a la revuelta policial se caracterizaron por la incertidumbre en torno a la relación Policía-comunidad, y, con una evidente reducción en los niveles de confianza ciudadana hacia la labor policial.

Para el Teniente Coronel Renato González, esto se presentaba como una desventaja para varios funcionarios altos directivos de la institución policial, que pensaron en bajar los brazos y continuar trabajando como se lo venía haciendo; y, para otros oficiales un tanto más visionarios, la revuelta policial constituyó una oportunidad para el verdadero cambio institucional. Esta visión fue respaldada por el gobierno de turno, el cual destinó cuantiosos recursos económicos que fueron destinados a infraestructura y capacitación policial, logrando la construcción de aproximadamente 400 unidades de Policía Comunitaria.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 632, de 17 de enero de 2011, emitido por el señor Econ. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, en su Artículo tercero, se dispone la reorganización de la estructura organizacional de la Policía Nacional, facultando al Ministro del Interior para que mediante Acuerdo Ministerial pueda reestructurar los segmentos administrativos y operativos de la Institución Policial.

El mismo documento legal, además, dispone que todas las funciones administrativas de la Policía Nacional, que hasta entonces eran ejecutadas por el personal de línea, sean realizadas por personal civil que contrate o designe el Ministerio del Interior; y, el personal policial de línea se dedique exclusivamente a actividades operativas contempladas en la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

Este decreto no resulta fundamental solamente por lo ya dicho; sino que, además, constituye el origen de la construcción de una nueva institucionalidad formal, sin cambiar la existente, ya que mediante este edicto presidencial se faculta al Ministerio del Interior para que mediante Acuerdos, pueda reestructurar los segmentos administrativos y operativos de la institución policial.

Siguiendo lo dispuesto por el mismo decreto, se dispone – de forma históricamente relevante – la supresión de la autonomía financiera y administrativa de la Policía

Nacional, al indicar que todos los ingresos, y gastos corrientes y de inversión que ejecuta la Policía, pasen a formar parte del presupuesto del Ministerio del Interior.

Empieza, de esta forma, una reforma institucional que no cambia la institucionalidad formal de la Policía, sino que la mantiene en su contenido, pero la transforma, en muchos aspectos, en letra muerta. Con este documento legal entonces, sumada a la disposición constitucional de sometimiento al poder civil, se marca el hito histórico en el cambio de gerenciamiento de la institución policial, caracterizada por su centralidad y encierro sobre sí misma.

La nueva estructura de la Policía Comunitaria

La reestructuración orgánica de la Policía se empieza a cristalizar a partir del año 2012, fecha en la cual, mediante resolución 2012-361-CsG-PN del primero de mayo, el Consejo de General de la Policía dispone que las competencias disciplinarias de los Distritos¹³, pasen a los Comandos de Servicio de la Policía Nacional para la Zona de Planificación, de acuerdo a la reestructuración territorial dispuesta por SENPLADES. Sin embargo, los vacíos legales se hacían presentes pues la Policía aún no estaba completamente reestructurada según la nueva organización territorial.

Es hasta el 02 de julio de 2012, cuando se emite el acuerdo Ministerial 2626, que la Policía Nacional cambia su Estructura Orgánica hacia las Unidades Operativas Desconcentradas a nivel nacional., cambiando, no solamente el destino y uso de sus recursos logísticos, sino también desconcentrando la administración del Talento Humano al nivel zonal y distrital. Es mediante este acuerdo que la Institucionalidad de la Policía sufre un gran cambio, pues se generan más de 200 nuevas estructuras al interior de la organización.

Por otro lado, se reorganiza administrativa y territorialmente a la institucionalidad de la policía. Con este acuerdo se modifican aspectos de la Ley Orgánica de la Policía, como las competencias, atribuciones y productos ofertados por el cuerpo uniformado. Se establecen así, a nivel interno policial las secciones de *Gestión Administrativa* y *Gestión Operativa*, eliminando el ordenamiento interno policial basado en los

¹³ Los Distritos constituían instancias territoriales de supervisión y control regional. La Policía Nacional contaba, según su Ley Orgánica, con cuatro Distritos, que agrupaban las 24 provincias a nivel nacional.

departamentos de Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística y Asuntos Civiles y Comunitarios, previamente reconocidos en su Ley Orgánica y regentados cada uno de ellos por un oficial superior; es decir, oficiales en los grados de Mayor hasta Coronel.

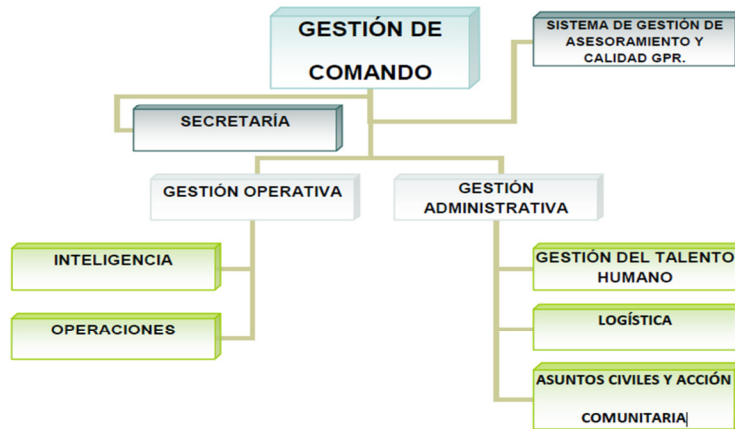
Sin embargo, la diferencia sustancial no es evidente. Así lo pone en evidencia el propio manual de Gestión Operativa y Administrativa de la Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales de la Policía Nacional. En él, se define a la gestión operativa como la responsable de las áreas de inteligencia y operaciones; y, a la gestión administrativa como responsable de las áreas de personal, logística y comunicación estratégica, asuntos civiles y comunitarios.

Es evidente entonces que lo que se ha hecho es una agrupación de funciones, reduciendo el número de oficiales encargados de cada una – limitándolo a dos – pero en sí mismas funcionando como sus antecesores.

Lo que sí es diferente, es la construcción de estructuras para el funcionamiento de estos departamentos de gestión, situación que no ocurría con los otros departamentos que los antecedieron. En ese sentido, la estructura orgánica de la gestión de dirección o comando de la Policía del Ecuador cambia, diversificándose y en cierta forma complejizándose.

Ilustración 2

Organigrama estructural de la gestión administrativa y operativa



Fuente: Organigrama Estructural de la Gestión Administrativa y Operativa de la Dirección de Planificación de la Policía Nacional

Con el Acuerdo Ministerial número 2626, además, se establecen los niveles de la desconcentración operativa de la Policía Comunitaria bajo el principio territorio-responsabilidad y se los clasifica de la siguiente forma:

1. Comando del servicio de la Policía Nacional para la Zona de Planificación y Comando del servicio de la Policía Nacional para los Distritos Metropolitanos
2. Comando del servicio de la Policía Nacional para la Subzona de Planificación
3. Distrito de Policía
4. Circuito de Policía
5. Subcircuito de Policía

Se hacen evidentes también los criterios de jurisdicción, territorio y responsabilidad para cada uno de ellos. En ese sentido, para el Comando del servicio de la Policía Nacional para la Zona de Planificación se establece una jurisdicción y territorio equivalente al establecido para las Zonas Administrativas de Planificación del Estado y se lo estructura en nueve zonas, que constituyen una agrupación de varias provincias en cada una de ellas.

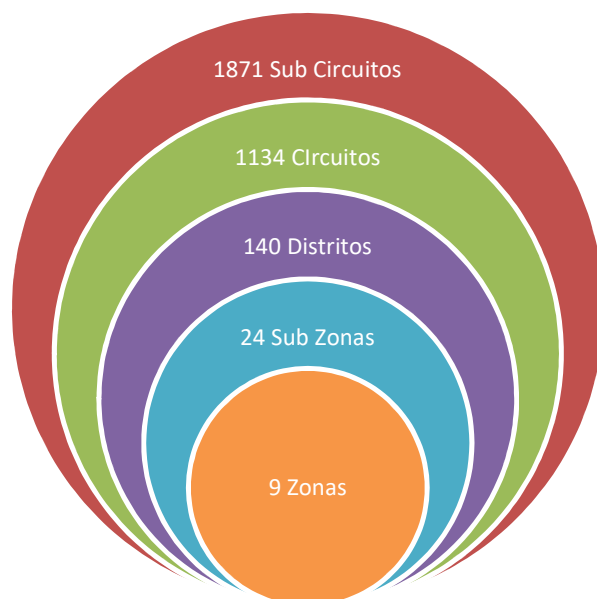
Para el Comando del servicio de la Policía Nacional para la Subzona de Planificación, Distritos y Circuitos de Policía se asume la estructura administrativa establecida por la SENPLADES, con el territorio y jurisdicción correspondiente. Además, las Sub Zonas y Distritos de Policía se categorizan en tipologías A, B y C, dependiendo de la población, extensión e índices delincuenciales.

En el nivel de los Circuitos, se cumple de igual forma la asignación de jurisdicción, territorio y responsabilidad establecida por SENPLADES.

Esta desconcentración fue acentuada gracias a la inversión realizada en la Policía Comunitaria, y reflejada en forma física en la construcción de las UPC y su equipamiento, constituyéndola así en la unidad más desagregada a nivel país. Esto ha permitido que el ciudadano capte la presencia del Estado en su cercanía, lo que ha influenciado en la mejora de la confianza ciudadana hacia la Policía (González, 2016).

Ilustración 3

Niveles de gestión en territorio de la Policía Comunitaria



Fuente: Elaboración propia a partir de la Directiva de Policía Comunitaria establecida en el Acuerdo Ministerial No. 2626

La innovación que propone la policía para poder ejercer su actividad de mejor forma constituye la propuesta de los subcircuitos de policía¹⁴. A éstos se los define como “la estructura operativa, que resulta de la subdivisión de un Circuito de Policía; y, que acoge las necesidades ciudadanas, su creación se fundamenta en argumentos técnicos que permitan un mejor desempeño institucional a favor de los requerimientos del ciudadano en su territorio (Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales, 2016).

En estos subcircuitos se establecerán las Unidades de Policía Comunitaria – UPC – como unidades de atención desconcentrada en territorio, y que se clasificarán en tipo A o B, y en simples o compuestas.

¹⁴ Este nivel de división territorial no está considerado por SENPLADES

Cuadro 1

Tipologías de Unidades de Policía Comunitaria

| Tipo de UPC | Característica |
|------------------|---|
| A | Numérico de 22 policías |
| B | Numérico de 16 policías |
| Simple | Cuentan únicamente con servicio policial |
| Compuesta | Cuentan, además del servicio policial, con servicios de administración de justicia. |

Fuente: elaboración propia en base a documento de consulta de la EEPO

Establecidos los niveles de desconcentración, además, la Policía Comunitaria establece estándares para una desconcentración no solo logística, sino de talento humano. El objetivo, es que la Policía Comunitaria cubra con por lo menos tres de los servicios ofertados por su portafolio de manera permanente. Estos servicios son atención ciudadana en la UPC, acciones permanentes de acercamiento comunitario, patrullaje vehicular, motorizado y de apoyo.

Desde esta perspectiva, el requerimiento mínimo de talento humano que debe estar en cada UPC, de acuerdo a su tipología; y, los horarios de trabajo, se analizan sobre la base de un estudio de demanda de servicios policiales, establecido por la Policía Nacional, tomando como referente los análisis estadísticos delictuales de cada circunscripción territorial. Sin embargo, se establecen estándares.

En ese sentido, además de la inversión económica del gobierno central, la Policía Comunitaria sufre importantes aportes desde la propia institución policial. Para el año 2012, le fueron asignados oficiales superiores en el grado de Coroneles a la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, exigiéndole el cumplimiento de los indicadores del Cuadro de Mando Integral y también el cumplimiento de los ejes transversales que indica la teoría de la Policía Comunitaria, como un indicador de gestión¹⁵.

¹⁵ Se hará mención a este aspecto en el portafolio de servicios de la Policía Comunitaria.

Cuadro 2

Estándares de Talento Humano y horarios en la Policía Comunitaria

| Servicio | Descripción | TIPO DE UPC | | Estándar de Horario |
|------------------------|--|----------------------------|----------------------------|--|
| | | A | B | |
| | | Estándar de Talento Humano | Estándar de Talento Humano | |
| Atención ciudadana UPC | Policías de servicio permanente en la UPC atención al público, las 24 horas del día en turnos de 8 horas | 3 | 3 | 3 turnos de 8 horas |
| POLCO | Policías en funciones de Policía Comunitaria, acciones permanentes de acercamiento comunitario | 1 | 1 | Una jorana de 12 horas |
| Patrullaje vehicular | Patrullaje vehicular permanente, una unidad con dos policías turnos de 8 horas, en acciones de prevención y respuesta | 6 | 6 | 2 policías en 3 turnos de 8 horas |
| Patrullaje Motorizado | Patrullaje Motorizado continuo, en acciones de prevención y respuesta, cumpliendo 11 horas en dos turnos. | 6 | 2 | turnos de once horas |
| Patrullaje de Apoyo | Personal de patrullaje en servicio de disuasión y reacción en horas y lugares críticos de cada asentamiento territorial. | 6 | 4 | A criterio de jurisdicción territorial |
| TOTAL | | 22 | 16 | |

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Seguridad Ciudadana de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria.

Además de la estructuración, se implementan mecanismos de control y evaluación para la gestión de la Policía Comunitaria. Estos son, el Cuadro de Mando Integral, el cual controla los eventos delictivos suscitados en los diferentes niveles de gestión policial. La herramienta GPR, o Gobierno por Resultados, utilizado como instrumento de planificación de actividades concretas y proyectos institucionales, que se ejecutan en los niveles de Distritos y Sub Circuitos. Estos proyectos se restringen generalmente a capacitaciones a la comunidad, y recuperación de espacios. Por último, el monitoreo por GPS de los vehículos policiales, con lo cual se controla la ubicación de los funcionarios policiales en tiempo real.

Sin embargo, no se debe descartar el mecanismo de evaluación externa a la gestión policial. La rendición de cuentas, constituye una innovación en los mecanismos de control y participación ciudadana para la gestión policial. Esta herramienta constituye también, una muestra de la apertura institucional y la abolición del secretismo y el aislamiento acarreado históricamente.

Adicionalmente, y con la finalidad de cumplir con el modelo de gestión propuesto e indicado en líneas anteriores, se suma la estrategia institucional de involucramiento de la oficialidad en los procesos comunitarios de la Policía Nacional. Es así que, para el año 2009, se instaura por primera vez la modalidad operativa de curso de ascenso para oficiales subalternos de la Policía; y se establece la necesidad de que todos ellos, al ingresar al curso de ascenso al inmediato grado superior hagan una fase presencial de servicio de Policía Comunitaria.

Esto generó que todos los oficiales de los diferentes ejes policiales – preventivos, investigativos, inteligencia – formen parte integrante del servicio de Policía Comunitaria por el lapso de un año, inmiscuyéndose de lleno en la razón de ser de la Policía Nacional, e imponiéndoles el cumplimiento del indicador de confianza ciudadana y acercamiento comunitario como parámetro de calificación.

Esta misma modalidad se gestó en el año 2010 con el curso del Estado Mayor, dirigido a Oficiales Superiores en el grado de Tenientes Coronales, dividiéndolo en dos fases de un año cada una. Un año de fase de acercamiento comunitario y dirección de operaciones de la Policía Comunitaria; y un año de estudio académico del fenómeno delictivo

Se crea, además, en el año 2011 el Manual de la Policía Comunitaria, en la cual se establecieron las actividades de cada funcionario de policía comunitaria, definiendo la filosofía de la Policía Comunitaria, y estableciendo la utilización de bienes y equipos de cada Unidad de Policía Comunitaria UPC, instaurando procesos medulares, debidamente estructurados, para las actividades de la Policía Comunitaria. Estos son:

- ✓ Gestión del servicio de atención y patrullaje policial: cuya función es brindar el servicio de atención y patrullaje policial, continua y oportunamente conforme a las necesidades de la ciudadanía.
- ✓ Gestión de atención ciudadana y respuesta: cuya función es responder y tramitar oportunamente los requerimientos de información, quejas, reclamos y sugerencias que afecten la convivencia pacífica.
- ✓ Gestión de patrullaje policial: cuya función es prevenir y evitar la materialización de delitos y contravenciones, a través de actividades disuasivas y aplicación correcta de las leyes.

- ✓ Gestión policial preventiva comunitaria: cuya función es articular adecuadamente un sistema de interacción entre la institución policial, la comunidad y los diferentes actores estratégicos vinculados a la seguridad ciudadana, en especial los gobiernos y autoridades locales.

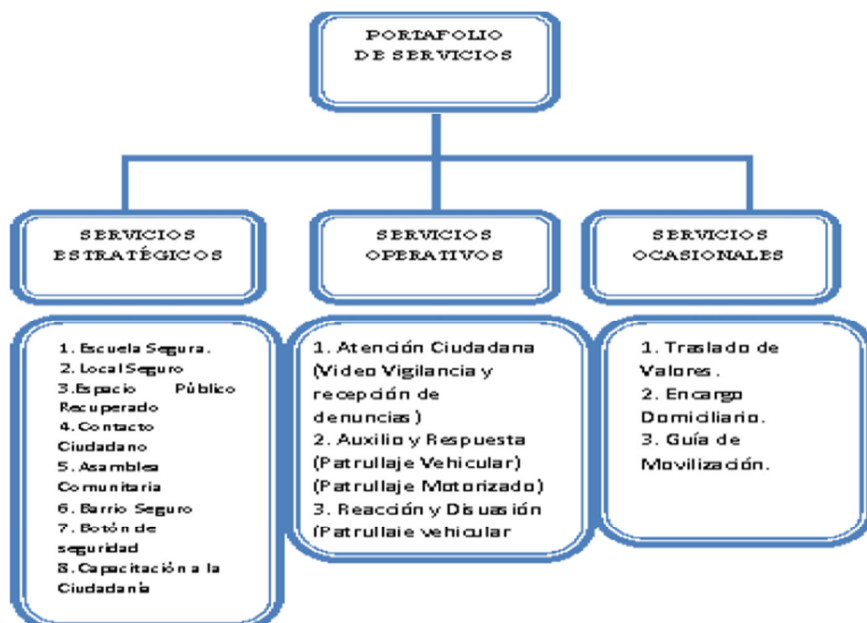
Cada uno de estos procesos cuenta con sus respectivos flujogramas de ejecución, niveles de control, propósitos, alcances, indicadores de gestión, y descripción de las actividades puntuales. En ese sentido, se hace evidente una mejor organización en la ejecución de las actividades propias de Policía Comunitaria y que son el reflejo de una planificación de éstas (González, 2016).

Por otro lado, gracias a la norma técnica No. 1580, sobre administración de procesos de la Secretaría Nacional de Administración Pública, se establece un portafolio de servicios, ofertado en los niveles de subcircuitos de policía comunitaria, cuyo fin es satisfacer las necesidades de seguridad y convivencia pacífica de la ciudadanía.

En ese sentido se establecen tres tipos de servicios policiales dentro del portafolio. Estos son, estratégicos, operativos y ocasionales; y, se individualizan acciones para cada uno de estos servicios.

Ilustración 4

Portafolio de servicios de la Policía Comunitaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos levantados del Manual de Procesos de la Policía Comunitaria

Se instauran así procesos de asambleas comunitarias, escuelas seguras, locales seguros, espacios públicos recuperados, contactos ciudadanos, botones de seguridad y capacitaciones en seguridad, como servicios estratégicos. La video vigilancia, auxilio y respuesta y la disuasión como servicios operativos; y el traslado de valores, guías de movilización y encargos de domicilio como servicios ocasionales.

Además de objetivos claramente definidos, a nivel de policía comunitaria se definen las actividades específicas que debe cumplir cada funcionario, eliminando la subjetividad y el libre albedrío en la utilización de tácticas y técnicas comunitarias de prevención del delito.

En ese sentido, en el Ecuador se consolidan procesos – iniciados en el 2002 – de acercamiento comunitario a través de la Policía Comunitaria como unidad especial de la Policía Nacional. Planes y programas gestados a partir del 2008 como los contactos ciudadanos, los cursos de ascenso para oficiales, el barrio seguro, el vigilante autorizado de vehículos, el patrullaje a pie, entre otros, fueron los primeros intentos por crear una policía de proximidad más cercana a su comunidad (Ministerio del Interior, 2014).

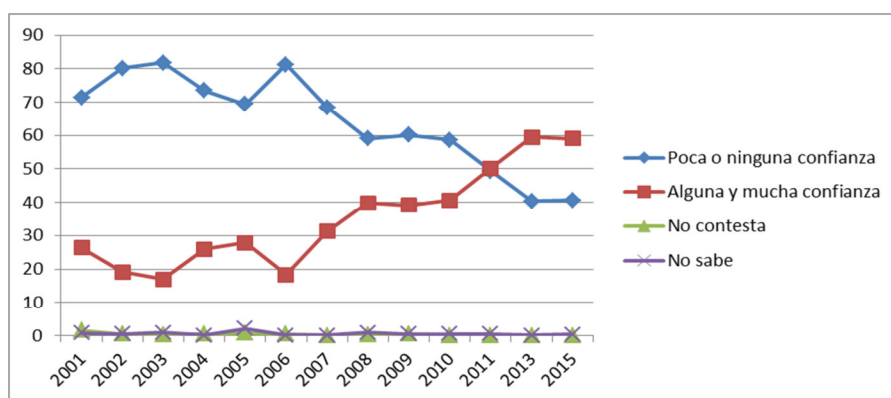
A partir del 2002, aunque la Policía Nacional había reconocido a la Policía Comunitaria como una nueva perspectiva de servicio policial, en la práctica, ésta “no constituía una dirección general de planificación, gestión, coordinación, asesoramiento, ni administración interna que atravesase transversalmente la institucionalidad policial” (Pontón D., 2009: 63) y que, además, no consolida transformaciones de fondo que la distinguan de una policía tradicional, lo que llevaba a sus funcionarios a reproducir comportamientos de criminalización de la pobreza y abuso de poder, manteniendo lo que Lucía Camardón denomina ‘la subcultura policial’ (Camardon, 2013: 3), llevando a la institución a enfocarse más en las relaciones públicas que en la participación ciudadana, rendición de cuentas y resolución de problemas de seguridad (Aldaz & Beliz, 2007 en Carrión, S/F: 8) con lo que se dificultan los procesos de democratización de las policías (Pontón D., 2007: 42) y el consecuente deterioro de las relaciones con la comunidad y la pérdida de confianza.

Esto parece haber cambiado desde el año 2008, fecha en la que con la formulación de una Nueva Constitución, la emisión de Decretos y Acuerdos, la intención institucional de la Policía Nacional de generar un real cambio por medio de la formulación del Plan de Modernización, y la aceptación de sus funcionarios para trabajar por el bien de la institución y del país, han contribuido a mejorar la confianza ciudadana en la Policía.

Tras la reformulación de estrategias y concepciones policiales, suscripción de acuerdos, decretos y demás, la confianza ciudadana va en ascenso. El gráfico siguiente ayuda a ilustrar de mejor manera lo indicado.

Gráfico 4

Evolución de la confianza ciudadana hacia la Policía: 2001 – 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Latinobarómetro.

Asignación de recursos en los niveles de desconcentración

Si bien se puede apreciar que existe un estándar en la asignación de talento humano policial a los distintos niveles desconcentrados de la Policía Comunitaria¹⁶; y sobre la base de esto se asigna los recursos logísticos, este investigador no ha podido recabar información respecto de la metodología con la cual se asignaron dichos recursos. Sin embargo, con el establecimiento de estos estándares, la Policía Comunitaria, a través de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional, ha establecido un

¹⁶ Referencias, cuadros 1 y 2

parámetro de priorización en la asignación de implementos de personal para cada uno de los Distritos, Circuitos y Sub Circuitos.

Para priorizar territorios, se considera dos variables, niveles de delincuencia y niveles de violencia. Los niveles de delincuencia se manifiestan en los valores que presenten los indicadores del Cuadro de Mando Integral y su escala de semáforos¹⁷; y, los niveles de violencia se parametrizan sobre la base del indicador de muertes violentas.

Dentro del análisis de priorización de la Dirección General de Operaciones de la Policía Nacional, a un Distrito, Circuito o Subcircuito de Policía Comunitaria se lo puede categorizar dentro de las siguientes clases:

- 1) Violento y delictivo
- 2) Violento y no delictivo
- 3) No violento y delictivo
- 4) No violento y no delictivo

La lógica institucional, así como el establecimiento de los parámetros técnicos de medición, indican que a los distritos, circuitos o sub circuitos de Policía Comunitaria en las primeras categorías de la clasificación indicadas, se les asignará la mayor cantidad de recursos en el menor tiempo posible. A esto lo llaman priorización.

El resultado del cambio de Gerenciamiento expresado en desconcentración de los servicios de la Policía Comunitaria

Se presentará un estudio comparativo entre los niveles de desconcentración existentes, colocando en el centro de la distribución al año 2007, que marca un antes y un después en este sentido.

Antes de que la Policía Nacional, y por ende la Policía Comunitaria, se adecúen a los niveles de desconcentración propuestos por el Estado, la Policía Comunitaria contaba con un servicio de control del delito que se evidenciaba en las unidades SIERRA, o del servicio urbano y rural. Así lo manifiesta el señor Teniente Coronel Renato González

¹⁷ Los delitos considerados son Robo a personas, robo a locales comerciales, robo a domicilios, robo de vehículos, robo de accesorios de vehículos y robos en carreteras.

(2016), quien indica que “anteriormente, los patrulleros salían de los regimientos y las unidades de vigilancia, que estas unidades ya eran un avance en la desconcentración pues antes todo se manejaba desde el nivel regimental”. Estas patrullas eran controladas por oficiales del regimiento.

Los niveles de desconcentración contribuyeron en gran medida a mejorar la presencia policial en el territorio. La construcción de las Unidades de Policía Comunitaria, la dotación de patrulleros, la adecuación de la institucionalidad policial al nuevo modelo de zonas, sub zonas, distritos y circuitos, generaron que la presencia policial en territorio sea mucho más evidente. Y no solamente eso, sino que la Policía Nacional, con la finalidad de ofrecer un mejor servicio, ve la necesidad de desconcentrarse aún más, creando los subcircuitos de policía. Con esta iniciativa, la Policía Comunitaria se convierte en la unidad más desconcentrada a nivel del Estado.

En el marco de las políticas públicas de seguridad ciudadana, gracias al Plan de Seguridad Integral del Ministerio Coordinador de Seguridad, se coloca al ser humano como eje central de todos los esfuerzos del Estado para garantizar el Buen Vivir. Además, reconoce que la inseguridad es un problema multicausal, en tal virtud debe ser tratado de forma coordinada por todas las instituciones del Estado. Esto obliga a una readecuación del Plan de Modernización y Mejoramiento Institucional de la Policía Nacional, adecuando sus objetivos y estrategias, colocando al mejoramiento de la confianza y aceptación ciudadana como una de las prioridades institucionales.

Con ello, y mejorando el gerenciamiento de los recursos que dispone, logra mejorar su presencia en territorio, lo cual para Renato González (2016), “es sin lugar a dudas, el mejor recurso para poder generar mayor confianza ciudadana, pues el ciudadano ve que la policía está donde él está, y puede disponer de ella cuando lo requiera”.

Cuadro 3

Comparativo de los niveles de desconcentración de la Policía preventiva/comunitaria

| | Antes del 2007 | Después del 2007 |
|--|--|--|
| Identidad de la Policía en territorio | Puestos de Auxilio Inmediato PAI | Unidades de Policía Comunitaria UPC. |
| Nivel de desconcentración | Centralización de operaciones policiales en regimientos y Unidades de Vigilancia | Adaptación de las operaciones al territorio, división en Zonas, Sub zonas, Distritos, Circuitos y Sub circuitos. |
| Políticas públicas para el tratamiento de inseguridad | Policía reactiva, aplicación estricta de la ley, el fenómeno de inseguridad es responsabilidad de la Policía | Aceptación de la multicausalidad del fenómeno de inseguridad, adscripción de nuevos actores para su tratamiento, el ser humano como eje central para la acción del Estado. |
| Nivel de presencia en territorio | Expresado en puntos estáticos de control | Abolición de patrullajes aleatorios, presencia a pie, bicicletas, motocicletas. |
| Asignación de recursos | No existen parámetros para su asignación | Establecimiento del modelo de gestión, el cual establece estándares en los niveles de desconcentración; y, creación de parámetros técnicos de priorización para la asignación de recursos. |

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| Portafolio de actividades | Patrullaje, puntos de control, detención de infractores | Local seguro, barrio seguro, botón de seguridad, espacio público recuperado, contactos ciudadanos, asambleas comunitarias, capacitaciones a la ciudadanía, atención ciudadana, auxilio y respuesta, reacción y disuasión, traslado de valores, encargo de domicilios. Además, se le suma la ejecución de cursos de ascenso de oficiales subalternos y superiores, con trabajo en la Policía Comunitaria. |
| | Niveles de Confianza | Por debajo del 40% Por sobre el 50% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados durante la investigación

Por otro lado, la memoria institucional de la Policía se presenta frágil, pues, si bien es cierto, a partir del año 2007, se empiezan a establecer estándares en la gestión policial, el autor del presente trabajo no pudo encontrar en ninguna entidad institucional policial, el parámetro técnico con el cual se definieron. No obstante, lo importante es que ya se consigue un parámetro estandarizado mínimo aplicado a todas las Unidades de Policía Comunitaria, lo cual elimina la subjetividad en la asignación de recursos y el manejo de la seguridad en territorio.

No obstante, el modelo de gerenciamiento y gestión de la Policía Comunitaria no se logra cumplir en la institucionalidad policial. En la desconcentración territorial existen 1871 unidades de Policía Comunitaria, de las cuales 163 son tipo A, es decir deberían tener 22 policías; y 1708 son tipo B, es decir deben tener 16 policías. En ese contexto, se requerirían 30914 servidores policiales para mantener el estándar de funcionamiento.

Según la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, en el eje preventivo o comunitario, trabajan 26018 funcionarios policiales, de los cuales 1400 son oficiales y 24618 son clases y policías –suboficiales. Si consideramos el número de UPCs, y la

suposición de que todas funcionaran con el numérico estándar de acuerdo a su tipología, se requerirían 6296 policía más solamente para funcionar en las unidades desconcentradas en el nivel de sub circuitos.

Según los funcionarios del departamento de Planeamiento de la Dirección General de Personal, la totalidad de la institución policial se encuentra trabajando en déficit de personal si se lo compara con el modelo de gestión propuesto y aplicado actualmente; de ahí la necesidad de una priorización.

Para esta priorización existen parámetros técnicos que permiten una clasificación en los niveles desconcentrados de Policía Comunitaria. Estos se evidencian en los niveles de delincuencia y de violencia. Pese al establecimiento de estos parámetros técnicos de medición y priorización, aún se deja en el vacío a aquellos eventos que sin ser jurídicamente tipificados como delitos, merman la confianza ciudadana en la Policía pues les afectan directamente en su integridad física o a sus bienes.

Eventos como los hurtos – robo sin violencia o intimidación – o violencia intrafamiliar, deberían considerarse también como indicadores para priorizar los niveles desconcentrados de Policía Comunitaria, pues son eventos que afectan la integridad personal y los bienes de la sociedad e inciden sobre la actividad policial en su territorio.

Por otro lado, se hace evidente que, lo que antes del 2010 se denominan “ejes transversales de Policía Comunitaria”, pasan a denominarse, a partir de ese año, “Portafolio de servicio de Policía Comunitaria”, y se establecen los procesos que se deben seguir para su ejecución, demostrando nuevamente, el establecimiento de estándares en la praxis policial y un interés por la mejora continua.

MODELO EDUCATIVO EN LA POLICÍA COMUNITARIA

La profesionalización de la Policía se pone en evidencia a partir del año 1938, fecha en la que el General Alberto Enríquez Gallo, mediante decreto, crea el Cuerpo de Carabineros como una institución profesional encargada de la seguridad interna del país. Sin embargo, como se ha visto en el capítulo anterior, esta profesionalización tendió más a una educación militarizada, que fue copando los distintos estratos de la institucionalidad policial hasta ya muy entrada la vida democrática del Ecuador.

Se habló también de cómo el cambio de paradigmas en seguridad, exigen cambios en los modelos educativos policiales que contribuyan a reforzar el cumplimiento de las nuevas expectativas respecto de la seguridad. El surgimiento del modelo comunitario de policía, la nueva concepción que conlleva la seguridad ciudadana, el respeto de los Derechos Humanos en el tratamiento de la criminalidad, y la necesidad de crear espacios de convivencia social y pacífica por medio de la apropiación comunitaria de esos espacios, conlleva a generar la pregunta que guiará la redacción del presente capítulo. ¿Cómo ha sido impartida la capacitación y formación policial desde la implementación del modelo de Policía Comunitaria?

El sistema educativo policial, desde el año 1998, está dirigido por la Dirección Nacional de Educación, gracias a la resolución número 177 del Honorable Consejo de Generales de la Policía Nacional, en el cual se pone de manifiesto la creación y responsabilidades de dicha Dirección. La DNE¹⁸ tiene la responsabilidad fundamental de cumplir con lo dispuesto en el capítulo cuatro de Ley de Personal de la Policía Nacional referente a la especialización, considerándola como un objetivo fundamental de la institucionalidad policial.

¹⁸ Dirección Nacional de Educación

Importante es, dentro de la institucionalidad formal de la Policía, mencionar que el artículo 52 del Reglamento a la Ley de Personal, hace mención a una especialización en áreas de estudio, carreras, o materias de carácter policial, o relativas al servicio y funciones que cumple la Policía Nacional; lo cual deja a la interpretación aquellos ámbitos de especialización que se pueden considerar de *interés institucional*, por ejemplo, aspectos comunitarios, Derechos Humanos, y otros que rompen el paradigma de capacitación policial tradicional¹⁹.

La organización del sistema educativo policial guarda una estructura jerarquizada. En ese sentido, la Dirección Nacional de Educación, desde el año 1998, se encuentra dividida en subsistemas. El subsistema de educación superior, conformado por la Escuela de Estado Mayor – EEM –, encargada de la especialización de oficiales superiores en el grado de Tenientes Coroneles, la Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales, encargada de la especialización de oficiales subalternos en los grados comprendidos entre Subtenientes, Tenientes y Capitanes; y la Escuela Superior de Policía, encargada de la formación de oficiales de línea y servicios.

El subsistema de educación tecnológica, integrado por el Instituto Tecnológico Superior Policía Nacional, el cual especializa a servidores y servidoras policiales en las áreas de Criminalística, Seguridad, Administración, Investigación de Accidentes de Tránsito y Policía Judicial, sin distinción de grados o jerarquías. Y por último, el subsistema de educación permanente, en el cual constaban los Liceos Policiales, los cuales no formaban Policías, sino más bien constituían unidades educativas para los hijos de los funcionarios policiales.

La formación de policías como profesión está a cargo de la Escuela Superior de Policía, para el caso de oficiales; y, por las Escuelas de Formación Policial para el caso de suboficiales. Para los primeros, el proceso de formación, desde el año 2002, hasta el año 2012, comprendía un período de tres años y medio; desde el 2012 hasta la actualidad, el proceso formativo comprende un período de cuatro años. Para los segundos, los procesos formativos son irregulares en el tiempo.

La formación en la Escuela Superior de Policía

¹⁹ Para Daniel Pontón (2009: 133), los articulados mencionados no hacen referencia a una formación integral y humana del funcionario policial, sin embargo, el artículo 52 del Reglamento a la Ley de Personal deja a la interpretación – nada técnica – de lo que puede constituir interés institucional en el contexto en el que se lo lea

Para el Capitán de Policía, Rommel Egüez²⁰, cadete de la Escuela Superior de Policía entre los años 2000 – 2004, los aspectos sobre los cuales se centraba la formación policial venían dados por el convenio que mantenía la Escuela Superior de Policía con la Universidad Técnica particular de Loja. A través de este convenio a los cadetes de esta época se les enseñaba todas las materias tendientes a otorgarles el título de Abogados de los Tribunales de la República.

Derecho Romano, Código Penal, Leyes y Reglamentos, Teoría del Derecho, Código Civil, entre otras leyes, constituían la base formativa del aspirante a oficial de la Policía. Los períodos de enseñanza en la Escuela Superior estaban divididos según lo descrito en el cuadro 4.

Sumado a ello se encontraban las largas horas de instrucción policial, que, a criterio del oficial, eran horas de preparación para desfile. Desde el primer año hasta el último año de su formación en la Escuela Superior de Policía, es decir, desde el 2000 hasta el 2004, las horas de instrucción consistían en jornadas de ejercicio físico y preparación para desfiles debido a los múltiples eventos castrenses que debía cumplir la Escuela Superior.

Este criterio de formación académica y de alta exigencia física, se presentaba como obstáculo para generar un real conocimiento, pues los cadetes, en sus horas de clases, dormían producto de la fatiga, más aún en las jornadas de la tarde (Egüez, 2016).

Con este modelo de formación policial egresaron de la Escuela Superior de Policía, entre el período 2000 – 2004, las promociones 66, 65 y 64 de oficiales de línea. Un total de 547 subtenientes. Serían ellos los que iniciarían sus labores profesionales desde el año 2002, fecha en la que se crea la Policía Comunitaria en la institución.

²⁰ Entrevista realizada el 03 de octubre de 2016

Cuadro 4

Horario académico y de instrucción en la Escuela Superior de Policía entre los años 2000-2004. De lunes a viernes

| HORA | TIPO DE ACTIVIDAD |
|---------------|---|
| 04:00 – 05:00 | Física |
| 05:00 – 05:10 | Aseo personal |
| 05:10 – 06:00 | Aseo de instalaciones |
| 06:00 – 06:30 | Desayuno y preparación para clases |
| 06:30 – 06:45 | Formación para ingreso a clases |
| 07:00 – 11:00 | Clases académicas |
| 11:00 – 13:00 | Instrucción policial |
| 13:00 – 13:10 | Aseo personal y preparación para almuerzo |
| 13:10 – 14:00 | Almuerzo |
| 14:00 – 14:10 | Aseo y preparación para clases |
| 14:10 – 14:30 | Formación para ingreso a clases |
| 14:30 – 17:00 | Clases académicas |

Fuente: Elaboración propia a partir de la entrevista realizada al señor Capitán de Policía Rommel Egúez Cruz

A partir del año 2004, gracias al Plan de Modernización llevado a cabo por la policía Nacional, y a los objetivos planteados por éste, se hace necesaria una modificación a las mallas curriculares y procesos de formación policial. Esto se hace con el fin de alinearse a la filosofía de la Policía Comunitaria, instaurada dos años antes como plan piloto.

El primer paso dado en este sentido fue la capacitación a servidores policiales en servicio activo en los fundamentos de la Policía Comunitaria. Países como Chile, Colombia, Israel, España, e incluso Japón, aportaron con conocimientos en este sentido. Los servidores policiales capacitados, constituyeron la base de la construcción del modelo policial comunitario en el Ecuador. Uno de los funcionarios de mayor jerarquía, el actualmente Coronel Ángel Zapata Villares, fue uno de los principales generadores de doctrina comunitaria en el país, producto de su capacitación en Israel.

Inmediatamente a este requerimiento institucional, se suscribe un convenio con la Universidad San Francisco de Quito, con la finalidad de crear la carrera de Ciencias

Policiales y otorgada a los cadetes de la Escuela Superior de Policía. Dentro de esta carrera se impartirán materias del área del Derecho, evidentemente necesarias, pero no únicas, y se complementa la formación con materias humanistas.

Así, cátedras de Filosofía, Sociología, Comunicación Social, Técnicas y Métodos de enseñanza, Derechos Humanos, Administración de Empresas, Planificación estratégica, ética profesional, e incluso materias como Meditación y Arte, pasan a formar parte del pensum académico que complementa la formación policial propiamente dicha.

Con este nuevo mecanismo de formación, se busca complementar la formación policial y así lograr la integralidad que la Policía Comunitaria requiere para ejercer su labor.

Sin embargo, la instrucción policial seguía siendo una materia más de enseñanza obligatoria en la Escuela Superior. La tónica se mantenía, aunque las horas dedicadas a esta enseñanza se redujeron. El Teniente Rubén Narvárez²¹, cadete de la Escuela Superior entre los años 2003 – 2007, hace referencia a este aspecto. Indica que gracias a la intervención de la Universidad San Francisco, las horas dedicadas a las exhaustivas prácticas de instrucción se redujeron.

Este oficial hace referencia a que, pese a haber cambiado la orientación académica, la tendencia a la instrucción policial se mantenía; y, debido al incremento del nivel de exigencia académica, era imposible sostener buenos promedios. Por ello, indica el oficial, cerca de 60 de sus compañeros salieron con la baja académica luego del primer año. Esto fue lo que obligó a cambiar, a nivel interno de la Escuela, los horarios, períodos y formas de impartir esta instrucción.

Además, con la educación impartida por la Universidad San Francisco, se da un paso histórico. Los cadetes, para lograr su titulación en el tiempo indicado, deben tomar materias adicionales que las impartía la universidad solamente en su campus. Estas materias adicionales también las tomaban otros alumnos de la universidad. Con esto se rompe el nivel de internado de la Escuela Superior de Policía, y se saca del aislamiento total a sus cadetes, los cuales, teniendo que acudir uniformados a las instalaciones de la Universidad San Francisco, se empiezan a relacionar con la sociedad en general.

²¹ Entrevista realizada el 11 de octubre de 2016

Este modelo educativo perdurará por cerca de 6 años, logrando titular a 819 subtenientes como Licenciados en Ciencias Policiales. Son estos oficiales los que lideraran los procesos comunitarios en territorio desde el año 2007.

En el año 2009, se crea un equipo interinstitucional entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Ecuador y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, realizando un diagnóstico tanto interno como externo del sistema educativo policial vigente hasta el momento. Aspectos antropológicos, sociológicos, etnográficos y de Doctrina Policial constituyeron la catapulta de proyección para consolidar un modelo educativo por competencias dentro de la institución policial, adecuando nuevas mallas curriculares y sistemas de evaluación (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2013).

Sin embargo, los resultados de este trabajo no fueron plasmados ni evidenciados hasta el año 2012, tal como se evidenciará más adelante.

No obstante, los procesos de reclutamiento del año 2010, proponen una nueva perspectiva de educación policial para los aspirantes a oficiales de la Policía Nacional. Se suspende el convenio de la universidad San Francisco de Quito, y se suscribe uno nuevo con el Instituto Tecnológico Superior de la Policía Nacional. Los oficiales de las promociones 71 a la 76 se graduaron de la Escuela Superior de Policía con el título de Tecnólogos en Seguridad Pública.

Un total de 650 Subtenientes de Línea trabajaran en territorio a partir del año 2013, liderando los procesos comunitarios dentro de su área de conocimiento hasta el año 2015.

En el año 2012, se suscribe un convenio con la Universidad Central del Ecuador, creando la carrera de Ciencias Policiales y Seguridad Ciudadana. La primera promoción de oficiales dentro de esta área se graduará en el año 2016, por lo que los resultados de esta formación aún no pueden ser evaluados.

La educación en las Escuelas de formación de Policías de línea

El modelo educativo policial para formación en el grado de Policías ha sido irregular. Desde el año 2000, hasta el año 2002, las altas de servidores policiales eran otorgadas directamente por el Comandante General de la Policía – a quien por ley le correspondía

– y los criterios de periodicidad resultaban bastante subjetivos, pese a que por ley debían cumplir con por lo menos un año de formación.

En el lapso temporal comprendido entre el año 2000 al 2015, los aspectos sobre los cuales se enseña en las escuelas de formación han sido variados y diferenciados de acuerdo a su jerarquía. Si se considera, además, que al finalizar la década del noventa, la formación policial aún presentaba marcados índices de militarización, se puede suponer que el inicio del nuevo siglo mantiene esa tónica.

Durante el año 2002, en los meses de marzo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre, se graduaron 3428 servidores y servidoras policiales. Se puede suponer que el proceso de formación no duró la periodicidad indicada. En el año 2003, entre enero, febrero, septiembre y noviembre, se graduaron 6523 servidores y servidoras policiales, en períodos de formación de 3, 6 y 9 meses.

Entre los años 2004 y 2011, la periodicidad en la formación se regulariza en períodos que duran entre nueve meses a un año, sin embargo, no se otorga ningún tipo de titulación profesional, técnica, tecnológica o de tercer nivel a aquellos egresados en estos años.

Las materias aprendidas en estos procesos de formación obedecen también a la lógica comunitaria, aunque con cargas horarias reducidas. La materia de Derechos Humanos se impartía como una materia anexa, con una duración de 80 horas académicas. Materias como Policía Comunitaria, Doctrina Policial, Leyes y Reglamentos Policiales, Código Penal, Código Civil, Historia Policial, Relaciones Humanas y Públicas y materias de instrucción policial marcan el régimen académico en las Escuelas de formación de Policías de Línea.

En ese sentido, según el diario El Comercio, en su publicación del 20 de agosto del 2012, una de las prioridades del Estado luego de los eventos del 30 de septiembre del 2010, fue reestructurar el sistema educativo policial, lo cual implica la creación de una carrera universitaria alineada a la formación policial. Es así que, para agosto de 2011, ingresan a su etapa de formación la primera promoción de aspirantes a Policías de Línea, en un total de 228 aspirantes, que al momento de su graduación obtendrán el título de Técnico Superior en Seguridad Ciudadana.

Esta decisión interna policial, apoyada por el nivel político, y sustentado en las observaciones realizadas por el equipo interinstitucional de análisis del modelo

educativo policial, fue luego respaldada por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, presentado el 30 de septiembre de 2011, el cual en su XV transitoria dispone que “Las entidades educativas de formación, capacitación y especialización de la Policía deberán acreditarse como Centros de Educación Superior Estatal de conformidad con la Ley”.

Pese a no lograr tal acreditación, la decisión fue la de suscribir convenios con institutos técnicos a nivel nacional que pudieran responder al requerimiento de la malla curricular de la carrera de Técnico Superior en Seguridad Ciudadana avalada por el CES.

Materias como Derechos Humanos, policía comunitaria, gestión de riesgos, inteligencia para la seguridad ciudadana, doctrina policial, criminalística, estrategias para el uso de la fuerza, sociología, armas y tiro, atención a la víctima, prácticas pre profesionales, entre otras, constituyen la base de la carrera profesional técnica.

Importante es hacer notar que las prácticas pre profesionales constituyen actividades de vinculación con la comunidad. Trabajar en contactos ciudadanos, acudir a albergues, hacer obra social, constituyen parte del eje de sensibilización y acoplamiento social necesario para la labor policial, separándose nuevamente de su aislamiento y encierro.

Producto de esto, desde el año 2012, hasta el año 2015, se encuentran 11374 servidores policiales que ostentan el título de Técnicos en Seguridad Ciudadana en territorio, y practican la filosofía de la Policía Comunitaria.

Se puede resumir como beneficioso para la reforma educativa policial el hecho de que a partir del año 2012; y gracias al trabajo coordinado de la comisión creada en el año 2009, según el Ministerio Coordinador de Seguridad se pueden evidenciar varios cambios, y que físicamente son palpables al interior de la institución policial.

El cambio en la Doctrina Institucional, con la creación del Manual de Doctrina Policial el 30 de septiembre de 2012, la aprobación de la carrera de Ciencias Policiales y Seguridad Ciudadana por el Consejo de Educación Superior (CES) para aspirantes a Oficiales, cuya sede estará constituida en las instalaciones de la Escuela Superior de Policía, previo la firma de un convenio con la Universidad Central del Ecuador, institución que otorgará el título de Licenciado y la aprobación de la carrera de Técnico Superior en Seguridad Ciudadana y Orden Público por el CES en la formación profesional de aspirantes a policías a realizar en las Escuelas de Formación Policial,

bajo la dirección de los Institutos Sectoriales de la Seguridad, constituyen referentes que, por lo menos en el nivel de la oficialidad, no pueden ser evaluados aún en su ejecución en territorio, pero que, sin embargo, denotan la apertura institucional policial a mejorar.

Los procesos de capacitación policial.

Desde el año 2009 la Policía Nacional implementó un sistema de capacitación virtual a través de la plataforma Blackboard. Con ella, se pretendía, y de hecho aún se pretende, llenar los vacíos en la formación policial (González, 2016). Se instaura así el Programa de Capacitación Integral Continua – PCIC – con el cual se imparten clases de actualización en Derechos Humanos, violencia de género, procedimientos policiales, legislación penal, cultura física, atención al cliente, entre otros. Estos cursos virtuales son de cumplimiento obligatorio para todos los funcionarios de la Policía Nacional, en todos los grados.

Por otro lado, para la Policía Comunitaria, se han instaurado regímenes de capacitación en los que ha primado la capacitación para todos aquellos policías comunitarios en las áreas detalladas en el cuadro número 5. Desde el año 2010, la Dirección Nacional de Policía Comunitaria ha buscado la permanente capacitación de todo el talento humano policial bajo su control. En ese sentido han organizado varios cursos, que han ingresado en los Planes Anuales de Capacitación de la Policía Nacional y que son exclusivos para el personal de la Policía Comunitaria.

Estos cursos de capacitación, a criterio del Teniente Coronel Renato González, son un incentivo para el personal policial del servicio comunitario, pues ellos muy pocas veces pueden acceder a capacitaciones que ingresen en su hoja de vida con el criterio de cursos de especialización, lo cual sube el puntaje de su calificación para ascensos.

Estos cursos han tenido la característica de ser presenciales, y en los que han participado docentes de la Universidad central del Ecuador, docentes de la Policía Comunitaria, y especialistas en varias áreas como violencia de género, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, gestión de proyectos, manejo de procesos, entre otros.

Como dato importante hay que indicar que en la capacitación del año 2015, existió el patrocinio de la organización Terre des Hommes²².

Bajo este régimen de capacitaciones, desde el año 2011, según la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, han participado alrededor de veinte mil funcionarios de Policía Comunitaria, esto representa el 43,21% de la totalidad de la Policía Nacional, y el 60,07% de los servidores policiales que trabajan en la Policía Comunitaria.

Cuadro 5

Horas destinadas a la capacitación en Policía Comunitaria por curso.

| MODULOS | Nro. Horas | Responsable |
|---|-------------------|---------------------|
| 1. VINCULACION DEL POLICIA CON LA COMUNIDAD | 8 | Universidad |
| 2. ROL DEL POLICIA COMUNITARIO DESDE LO INSTITUCIONAL | 4 | Policía Comunitaria |
| 3. DERECHOS HUMANOS, VIOLACIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS | 8 | Universidad – TDH |
| 4. PROBLEMÁTICAS COMUNITARIAS FRECUENTES: VIOLENCIA INTRAFAMILIAR | 4 | Universidad |
| 5. PROBLEMÁTICAS COMUNITARIAS FRECUENTES: MALTRATO INFANTIL | 4 | Universidad |
| 6. PROBLEMÁTICAS COMUNITARIAS FRECUENTES: DISCRIMINACIÓN | 4 | Universidad |
| 7. PROBLEMÁTICAS COMUNITARIAS FRECUENTES: FALTA DE PROYECTOS DE VIDA JUVENIL | 4 | Universidad – TDH |
| 8. PROBLEMÁTICAS COMUNITARIAS FRECUENTES: MANEJO DE LA SEXUALIDAD EN ADOLESCENTES | 4 | Universidad |
| 9. PROBLEMÁTICAS COMUNITARIAS FRECUENTES: MANEJO DE LAS | 4 | Universidad |

²² Es una organización internacional que desarrolla e implementa proyectos diseñados para mejorar las condiciones de vida de niños en condición de riesgo y vulnerabilidad

| | | |
|---|-------|------------------------|
| EMOCIONES | | |
| 10.COMUNICACIÓN HUMANA: TIPOS Y FORMAS DE EXPRESIÓN ASERTIVA | 10 | Universidad |
| 11.METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS DE INTERVENCIÓN CON GRUPOS | 8 | Terre des Hommes (TDH) |
| 12.METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS DE DIAGNOSTICO | 8 | Terre des Hommes (TDH) |
| 13.PROCEDIMIENTO E INTERVENCIÓN EN CASOS PARADIGMATICOS. POLÍTICAS DE SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN A LA INFANCIA. | 10 | Universidad- TDH |
| TOTAL : | 80 | |
| FASE PRACTICA | | |
| 14.MODELO DE GESTIÓN | 4 | Policía Comunitaria |
| 15.PROCESOS DE POLICÍA COMUNITARIA | 8 | Policía Comunitaria |
| 16.PORTAFOLIO DE SERVICIOS | 4 | Policía Comunitaria |
| 17.TRABAJO IN SITU | 64 | Policía Comunitaria |
| TOTAL: | 80 | |
| TOTAL: | 160 | |
| | HORAS | |

Fuente: Plan de capacitación de la Policía Comunitaria. Dirección Nacional de Policía Comunitaria.

Niveles educativos en la Policía Comunitaria.

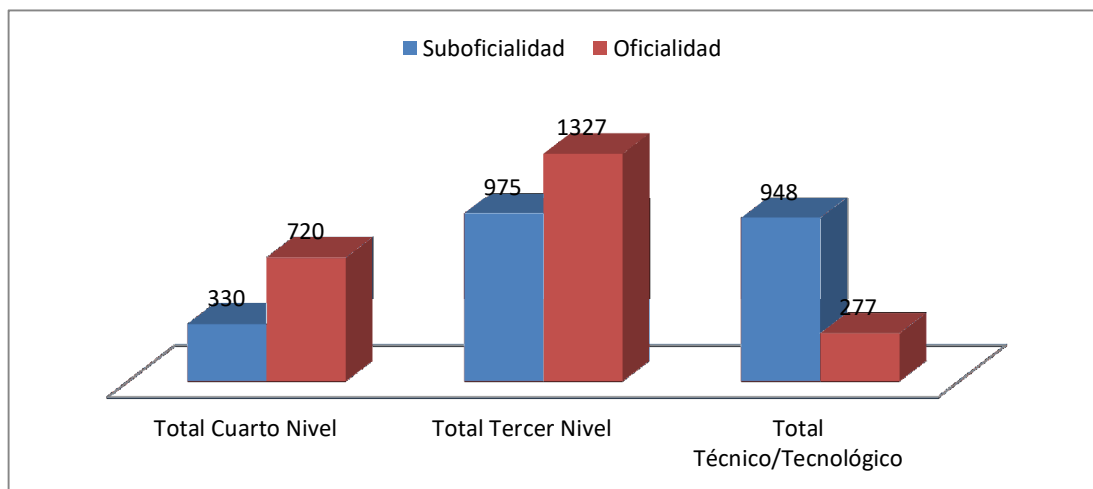
Si bien los aspectos formativos y de capacitación continua al interior de la institucionalidad de la Policía Nacional constituyen bases para un desempeño policial adecuado, la formación académica ex post formación policial también debe ser considerada como un factor que condiciona la actitud del funcionario policía, así como su desempeño en territorio.

Si bien es cierto que, a partir de la década del 90, para poder optar por la carrera policial se requería haber concluido la educación secundaria, el acceso a carreras universitarias ha sido bastante restringido tanto en el nivel de la oficialidad como de la suboficialidad. Sin embargo, existen grandes cambios en este fenómeno de acuerdo al contexto.

En un análisis de la base de datos de SENESCYT, contrastada con datos de la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, podemos determinar que existen 1832 funcionarios de la Policía que ostentan entre dos y nueve títulos que van desde el nivel de técnicos, tecnológicos, tercer y cuarto nivel. Haciendo referencia solamente de aquellos que han obtenido más de un título universitario, observamos que, en titulación de cuarto nivel, el 15,73% son oficiales y el 7,21% son suboficiales. En titulación de tercer nivel, el 28,99% son oficiales y el 21,30% son suboficiales. En titulación técnica o tecnológica, el 6,05% son oficiales y el 20,71% son suboficiales.

Gráfico 5

Diferencia existente en titulación de funcionarios policiales con más de un título



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados en la Dirección General de Personal de la Policía Nacional

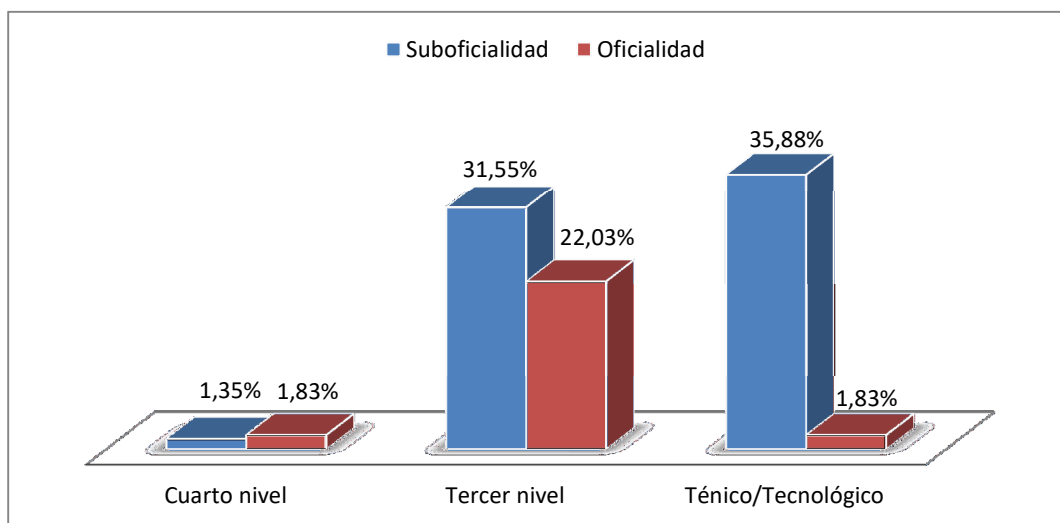
Se aprecia entonces que existe una preeminencia de la oficialidad en la obtención de más de un título en el tercer y cuarto nivel. La situación es distinta en la educación técnica y tecnológica.

Por otro lado, en el nivel institucional en general, es decir, toda la Policía Nacional, los niveles de titulación académica tienen una tendencia distinta a la descrita anteriormente. En total, 7544 funcionarios policiales tienen título técnico o tecnológico, de tercer y cuarto nivel. Esto corresponde al 16,30% del total de la población policial a nivel nacional.

No obstante, del total de titulados, con cuarto nivel, el 1,83% corresponde a oficiales y el 1,35 a suboficiales. En la titulación de tercer nivel, el 22,03% corresponde a oficiales y el 31,55% a suboficiales; y, en el nivel técnico y tecnológico, el 1,83% corresponde a oficiales, y el 35,88% corresponde a suboficiales.

Gráfico 6

Diferencia existente en titulación de funcionarios policiales considerando el título de mayor jerarquía



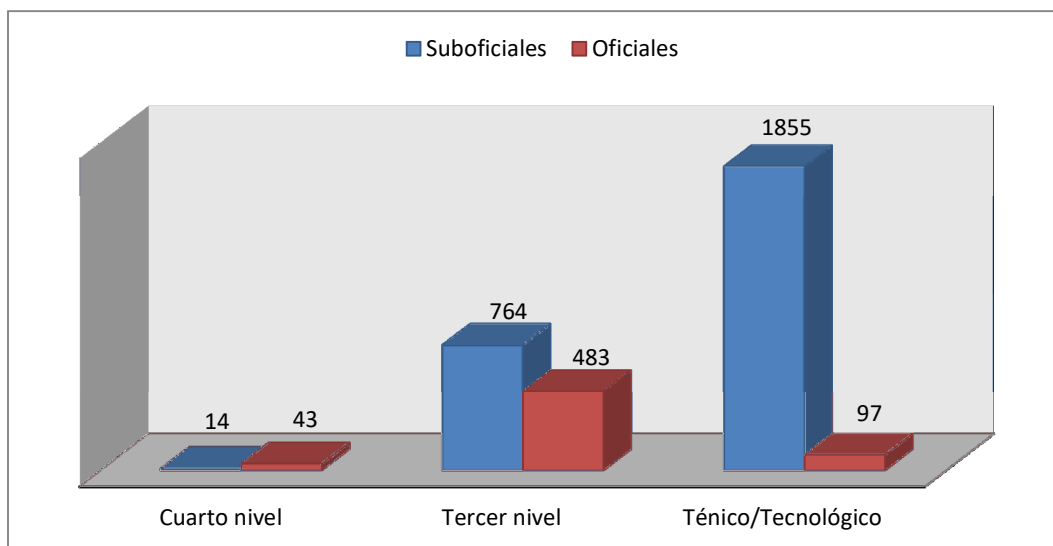
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados en la Dirección General de Personal de la Policía Nacional

Se puede observar entonces que la diferencia en esta ocasión se ve marcada pero a favor de la suboficialidad en el nivel nacional.

Un último análisis es requerido, dada la temática aquí desarrollada. Es necesario saber la tendencia de titulación académica de todos los funcionarios policiales que trabajen en la Policía Comunitaria. En tal virtud, se recurrirá a la misma Dirección General de Personal de la Policía Nacional, la cual reporta que en el nivel del eje preventivo – Policía Comunitaria – solamente el 12,01% de la totalidad de funcionarios en ésta área – 27114 – poseen título técnico o tecnológico o de tercer o cuarto nivel. De ellos, con titulación de cuarto nivel, el 0,43% corresponde a suboficiales y el 1,32% a oficiales. Con titulación de tercer nivel, el 23,46% corresponde a suboficiales y el 14,83% corresponde a oficiales. Por último, con titulación técnica o tecnológica, el 56,97% son suboficiales y el 2,98% son oficiales.

Gráfico 7

Diferencias en la titulación académica en los funcionarios policiales que laboran en la Policía Comunitaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados en la Dirección General de Personal de la Policía Nacional

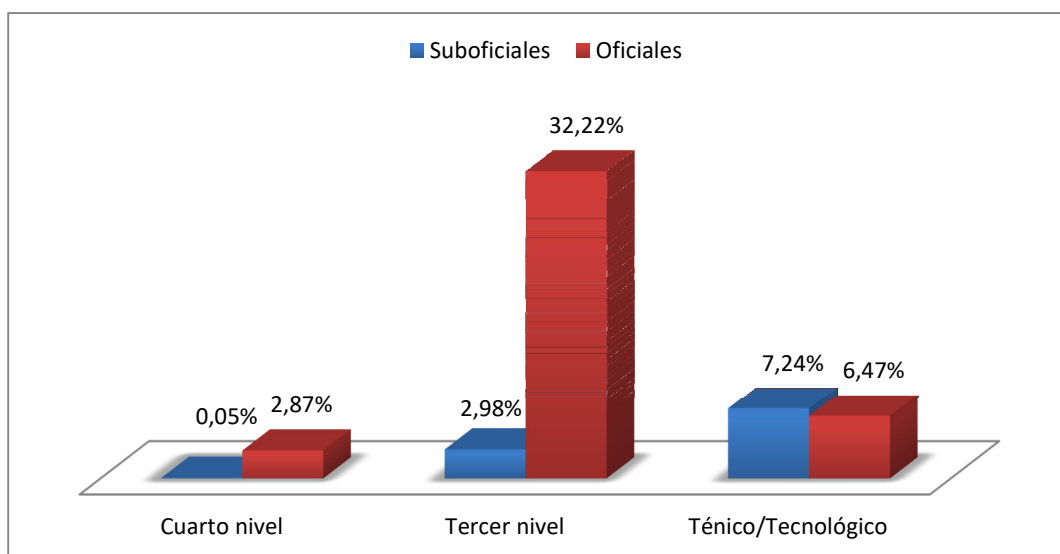
Se puede observar en el gráfico que antecede la tendencia en la titulación académica. Solamente en la titulación de cuarto nivel, la oficialidad prácticamente triplica en número a la suboficialidad. Sin embargo, en la titulación de tercer nivel, técnica o tecnológica, la suboficialidad es la que prevalece.

Dentro de este mismo análisis, se hace necesario comparar el numérico y jerarquía de los funcionarios policiales que tienen titulación académica con la totalidad de la población policial que labora en la Policía Comunitaria. Según la Dirección General de Personal, en Policía Comunitaria trabajan un total de 27114 funcionarios policiales, de los cuales, 25615 son suboficiales y 1499 son oficiales.

En ese sentido, se deduce que, con titulación de cuarto nivel, el 2,87% son oficiales y el 0,05% son suboficiales. Con titulación de tercer nivel, el 32,22% son oficiales y el 2,98% son suboficiales. Por último, con titulación técnica o tecnológica, 6,47% son oficiales y 7,24% son suboficiales.

Gráfico 8

Comparativo de funcionarios policiales titulados que laboran en la Policía Comunitaria, versus la totalidad de funcionarios policiales de la Policía Comunitaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados en la Dirección General de Personal de la Policía Nacional

Se observa entonces que existe una marcada diferencia numérica en torno al nivel de preparación de los funcionarios policiales de Policía Comunitaria. Esto puede deberse a que numéricamente, los Oficiales son menos que los suboficiales. Por otro lado, debido a los niveles de decisión y responsabilidad que afronta un oficial, requiere necesariamente un nivel de preparación mayor. Sin embargo, como ya se indicó en el

marco teórico de la presente investigación, el éxito de los programas comunitarios radica en una capacitación superior para los funcionarios de rangos más bajos, pues son ellos los que están en contacto directo con la comunidad.

Seguramente ante esta diferencia, la Dirección Nacional de Policía Comunitaria emprendió los cursos de capacitación dirigidos a todos los funcionarios. Según el Teniente Coronel Renato González, efectivamente se trata de llenar vacíos con la capacitación, de ahí que las planificaciones para ellas consideren en mayor número a los funcionarios de la jerarquía de suboficiales.

Resultados de la reforma en los Niveles de formación, capacitación y conocimientos de los funcionarios de la Policía Comunitaria.

La formación policial apunta a mejorar la calidad en el servicio y a aplicar de mejor forma el nuevo modelo de gerenciamiento institucional. En ese sentido, estos procesos han tenido una tónica variable en el tiempo; y, dada la condición de institución jerarquizada que tiene la Policía, es necesario analizar la formación, capacitación y conocimientos por la jerarquía dentro de la Policía Comunitaria.

Si bien se mantiene en el tiempo la estructura educativa policial – forma – el contenido mismo de la capacitación, el tiempo invertido, y el interés propio de los funcionarios policiales por capacitarse ha cambiado con la llegada de la filosofía de Policía Comunitaria.

En lo que respecta a la formación policial, a partir del 2004 se empiezan a realizar reformas a las mallas curriculares de las escuelas policiales tanto de oficiales como de tropa (Pontón D., 2009: 134). Para el caso específico de oficiales, es más evidente el cambio.

Cuadro 6

Comparativo nivel académico formativo de la Policía Nacional para aspirantes a oficiales

| | 2000-2004 | 2004-2010 | 2010-2013 | 2012-2015 |
|--|---|---|---|---|
| Convenio Universitario | Universidad Técnica Particular de Loja | Universidad San Francisco de Quito | Instituto Tecnológico de la Policía Nacional. | Universidad Central del Ecuador |
| Materias de formación (distintas de las eminentemente policiales) | Derecho Romano, Derecho Constitucional, Código Penal, Código Civil, Realidad Nacional y Ambiental, Expresión Oral, Investigación Jurídica, Descentralización, Ciencias Penales, | El Ser, Ciudadanía y Fuerza Pública, Introducción a la Seguridad, Estadística y Sociedad, Composición escrita, Principios de administración, Sociología del delito, Derecho Penal, Expresión y Pensamiento Crítico, Filosofía Moral, Política y Social, Introducción a la economía, Estado de Derecho y Policía, Técnicas | Psicología, Historia social de la seguridad, Criminología, Derecho Constitucional, Leyes y reglamentos, Geopolítica, Problemas contemporáneos, Derecho Laboral y Penal, Gestión de la Seguridad, Sociología Criminal, Metodología de investigación, Management, liderazgo y Planificación estratégica, Políticas públicas en seguridad, | Comunicación Oral y Escrita, Relaciones Humanas y Públicas, Psicología Social, Sociología, Fundamentos de la antropología social, análisis del entorno internacional, Bioética, Derechos Humanos, Liderazgo, Código Orgánico Integral Penal, Introducción al Derecho, |

| | | | |
|----------------------------|---|---|---|
| Filosofía del | de enseñanza y capacitación | Ética aplicada a la deontología | Estado Constitucional de |
| Derecho, | docente, Ideas y Pensadores, | profesional, Estrategias | Derechos y Justicia, |
| Tecnologías | Interculturalidad y minorías, | comunicacionales, La filosofía | Políticas Públicas, |
| aplicadas al | Derechos Humanos aplicados | de Policía Comunitaria. | Planificación Estratégica, |
| derecho, Derecho | a los procedimientos | | Estadística, Metodología de |
| Administrativo, | policiales, Fundamentos de | | la Investigación, Seguridad |
| lógica jurídica, | Policía Comunitaria, primeros | | Ciudadana, Policía |
| Ética, Derecho | auxilios, mediación y | | Comunitaria, Gestión |
| Procesal Civil, | arbitraje. | | estratégica comunicacional, |
| Penal, Laboral, | | | Prevención del delito, |
| Mercantil, | | | Primeros auxilios, |
| | | | mediación de conflictos, |
| | | | Gestión del delito, GPR. |
| Ámbito de formación | Policial, física, académica, Derechos Humanos, sociológica, de planificación, ética y Doctrina, Policía Comunitaria | Policial, física, planificación, Derechos Humanos y sociológica, Policía Comunitaria | Policial, Derechos Humanos, Relacionamiento Público, Ética, estratégica y de planificación, Policía Comunitaria |
| Nivel de titulación | Ninguno | Tercer Nivel | Tercer Nivel |

| | | | | |
|--|--------------------------|---|--|--|
| Direccionamiento de la instrucción policial | Instrucción para desfile | Instrucción para instrucción formal, intervenciones policiales, atención a víctimas | Intervenciones policiales, instrucción formal, atención a víctimas | Intervenciones policiales, instrucción formal, atención a víctimas |
| Nivel físico de formación | Alto | Moderado | Moderado | Bajo |
| Tiempo de formación | 3 años 6 meses | 3 años 6 meses | 3 años 6 meses | 4 años |
| Número de egresados | 547 | 819 | 650 | No egresados |
| Niveles de confianza ciudadana | Por debajo del 50% | Por sobre el 50% | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional

Para el caso de la suboficialidad, la situación de la formación policial más bien ha guardado una cierta regularidad en cuanto al contenido. Materias como Derechos Humanos, Policía Comunitaria, Doctrina Policial, Leyes y Reglamentos Policiales, Código Penal, Código Civil, Historia Policial, Relaciones Humanas y Públicas y materias de instrucción policial marcaron el régimen académico en las Escuelas de formación de Policías de Línea hasta antes del 2010. Sin embargo, la carga horaria destinada a cada una de ellas dice mucho de la intención institucional al respecto. Por ejemplo, la materia de Derechos Humanos se impartía como una materia anexa, con una duración de 80 horas académicas en un proceso de formación que en teoría debía durar un año.

Es a partir del 2010, cuando se gestan nuevas mallas curriculares para la formación de aquellos funcionarios que aspiran a obtener el grado de Policía Nacional. Es así que, para agosto de 2011, ingresan a su etapa de formación la primera promoción de aspirantes a Policías de Línea, en un total de 228 aspirantes, que al momento de su graduación obtendrán el título de Técnico Superior en Seguridad Ciudadana.

Materias como Derechos Humanos, policía comunitaria, gestión de riesgos, inteligencia para la seguridad ciudadana, doctrina policial, criminalística, estrategias para el uso de la fuerza, sociología, armas y tiro, atención a la víctima, prácticas pre profesionales, entre otras, constituyen la base de la carrera profesional técnica.

Importante es hacer notar que las prácticas pre profesionales constituyen actividades de vinculación con la comunidad, con lo que, aún desde su período de formación, ya se evidencia la intención institucional de reforzar la presencia asidua en territorio sustentada, además, en conocimientos teóricos previos.

Un tema que resulta problemático, y que podría explicar bajos niveles de confianza ciudadana, se evidencia en los períodos de formación. Desde el año 2002, existe irregularidad en el tiempo invertido en la formación de la suboficialidad en la Policía. Hasta antes de 2008, pese a que por ley correspondía formar policías en un año, tanto las promesas de campaña de gobiernos anteriores, como el crecimiento de los niveles de inseguridad tanto percibida como objetiva (Córdova, y otros, 2008), obligaron a los gobernantes de turno a tomar medidas apresuradas respecto al tratamiento de ese tema. De ahí que la solución propuesta hubiera sido el incremento del número de policías.

Los datos, según la Dirección General de Personal de la Policía Nacional, muestran que solamente en el año 2002, entre los meses de marzo, junio, julio, agosto, septiembre, y octubre se graduaron 3428 funcionarios policiales, con una capacidad logística en escuelas de formación de apenas 2000 alumnos por año. De igual forma, en el año 2003, se graduaron 6523 funcionarios policiales con períodos de formación de tres, seis y nueve meses.

Es a partir del año 2007 que se regularizan los períodos de formación, entrando a oscilar entre los nueve y doce meses. A partir del año 2010, la formación policial para la suboficialidad se regularizó a un año, y desde el 2014 la formación policial es de dos años.

Cuadro 7

Comparativo nivel académico formativo de la Policía Nacional para aspirantes a suboficiales

| | 2000-2008 | 2008-2010 | 2010-2012 | 2014-2016 |
|--|---|---|--|--|
| Convenio Universitario | Ninguno | Ninguno | Instituto Tecnológico Policía Nacional | Institutos Tecnológicos a Nivel Nacional |
| Materias de formación (distintas de las eminentemente policiales) | Netamente Policías, se adicionan Policía Comunitaria, Derechos Humanos, Relaciones sociales a partir del 2004 | Derechos Humanos, Policía Comunitaria, Doctrina Policial, Leyes y Reglamentos Policiales, Código Penal, Código Civil, Historia Policial, Relaciones Humanas y Públicas, | Derechos Humanos, policía comunitaria, gestión de riesgos, inteligencia para la seguridad ciudadana, doctrina policial, criminalística, estrategias para el uso de la fuerza, sociología, armas y tiro, atención a la víctima, prácticas pre profesionales | |
| Ámbito de formación | Policial, física, Leyes | Policial, física, leyes, complementada con Derechos Humanos y Policía Comunitaria como materias de relleno | Policial, priman las materias humanistas y de relacionamiento comunitario. Se pone énfasis en los Derechos Humanos aplicados a la función policial | |
| Nivel de titulación | Ninguno | Ninguno | | Técnico |

| Direccionamiento de la instrucción policial | Actividad física y vejeación | Actividad física | Intervenciones policiales con sujeción a la norma |
|--|---------------------------------------|-------------------------|--|
| Nivel físico de formación | Alto | Alto | Medio/bajo |
| Tiempo de formación | Irregular: 3 meses, 4 meses, 6 meses, | 9 meses, 12 meses | Un año Dos Años |
| Número de egresados | 10590 | 1121 | 3663 6728 |
| Niveles de confianza ciudadana | Por debajo del 50% | | Sobre el 50% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional

Por otro lado, según Daniel Pontón (2009), el acceso a la educación superior por parte de los policías resulta insuficiente ya que, para el año 2009, tan solo el 7% de los funcionarios policiales ha tenido acceso a la educación superior. Además, hace mención a las brechas existentes con respecto a la educación superior en los niveles de suboficiales y oficiales. Para el año 2009, esta brecha se ubicaba en alrededor del 42% a favor de los funcionarios policiales con la jerarquía de oficiales. Sin embargo, esto ha cambiado desde el año 2011.

El análisis de los datos presentados por la Dirección General de Personal, contrastados con la base de datos de SENCYT, demuestran que de la totalidad de los funcionarios de la Policía que poseen título de tercer o cuarto nivel, y/o técnicos y tecnológicos, el 12,11% trabajan en la Policía Comunitaria, y de ellos, con titulación de cuarto nivel, el 2,87% son oficiales y el 0,05% son suboficiales. Con titulación de tercer nivel, el 32,22% son oficiales y el 2,98% son suboficiales. Por último, con titulación técnica o tecnológica, 6,47% son oficiales y 7,24% son suboficiales.

Cuadro 8

Nivel de titulación académica oficiales versus suboficiales en el Eje de Policía Comunitaria

| | Antes del 2011 | | Después del 2011 | |
|------------------------------|--------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Oficiales | Sub Oficiales | Oficiales | Sub Oficiales |
| Cuarto Nivel | | | 2,87 | 0,05 |
| Tercer Nivel | 46,3% | 4,1% | 32,22 | 2,98 |
| Técnico o Tecnológico | | | 6,47 | 7,24 |
| TOTAL | 46,3% | 4,1% | 41,56% | 10,27% |
| Niveles de confianza | Por debajo del 50% | | Por sobre el 50% | |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados de la DGP-PN y SENESCYT

No podríamos afirmar que los oficiales se capacitan más o, de acuerdo al cuadro que antecede, menos que antes del 2011. Ese análisis puede conllevar a errores, pues seguramente lo que ocurrió es que existen más oficiales en el servicio de Policía Comunitaria. Lo que si podemos afirmar es que todos los oficiales egresados a partir del año 2007, tienen como mínimo, título de Técnico o Tecnólogo.

En lo que respecta a sub oficiales, el análisis se vuelve interesante, puesto que el porcentaje de aquellos que tienen educación superior, técnica o tecnológica se ha incrementado conforme se incrementa el número total de funcionarios en grados de la jerarquía de sub oficiales, lo que hace suponer que cada vez más funcionarios en estos grados acceden a educación superior.

Se observa, además, que conforme al incremento en el porcentaje de funcionarios policiales con educación superior alcanzada, los niveles de confianza ciudadana también se incrementan, probando empíricamente lo indicado por Hugo Frühling (2003:21) quien asevera que los niveles de conocimiento y capacitación deben ser más para el personal policial de rangos bajos, pues son ellos los que están más en contacto con la ciudadanía.

CONCLUSIONES

La tendencia reformista de la década de los noventa fue acogida y difundida por la Policía Nacional del Ecuador aunque con resultados muy poco visibles, y acciones que se presentaban como lejanas a una verdadera reforma institucional, por lo menos durante la década de los noventa y primeros años del dos mil.

Sin embargo, la institución policial da muestras de sus intenciones reformistas reales por medio de la difusión de su Plan de Modernización para el año 2004. Gracias a éste, se concretan los procesos de formación de la Policía Comunitaria, iniciados en el año 2002, y se consolidan nuevos requerimientos organizacionales y de educación que la Policía debe reformar para alcanzar sus objetivos.

Como esfuerzos fuera de la institución policial, y luego de que ésta diera el primer paso en consolidar estrategias para su reforma, surgen en el 2009 el Plan Nacional del Buen Vivir y en el 2011 Plan Nacional de Seguridad Integral y la Agenda de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad que buscan una gestión de la seguridad en territorio, por medio del involucramiento de otros actores al tratamiento del fenómeno inseguridad desde múltiples aristas.

De ahí que la Policía Comunitaria haya sido, y sea el objeto sobre el cual las autoridades institucionales policiales y de gobierno pongan todas sus expectativas para lograr una mejora en el acercamiento y aceptación del trabajo de toda la Policía en General.

Para analizar a la Policía Comunitaria dentro del proceso de reforma institucional de la Policía Nacional y el impacto que ha tenido sobre el desarrollo de la confianza ciudadana, se debe establecer dos visiones. La primera, considerar a la Policía Comunitaria como un servicio más que presta la Policía Nacional; y, la segunda, considerar a la Policía Comunitaria como una verdadera filosofía, que implica un

cambio en los niveles de gerenciamiento que busque mejorar los niveles de atención en territorio, y a la capacitación, como un eje fundamental para el cambio institucional de toda la Policía.

Es precisamente la visión de una Policía Comunitaria como filosofía institucional, el objeto de interés para un estudio de reforma desde el neo institucionalismo, sobre todo por la naturaleza restrictiva propia de la Policía al cambio. Esta restricción que proviene no solamente de la formalidad institucional, sino del comportamiento de los actores, considerando que, si bien las leyes y reglas moldean el comportamiento de los actores, no lo definen en su totalidad.

Las instituciones no deben ser entendidas desde la formalidad de su constitución, reglamentos y leyes, sino como el conjunto de éstas con un sinnúmero de prácticas y reglas no escritas, que para el caso policial lo constituye la subcultura que forma la identidad del policía como individuo.

Si bien la Policía Comunitaria no tiene un solo modelo aplicativo, lo cual sería antagónico con su razón de ser, podemos afirmar, por lo menos para el Ecuador, que el modelo de gerenciamiento aplicado ha dado resultado en su fin último, generar confianza ciudadana.

Se puede afirmar que el gerenciamiento es una especie de racionalidad técnica, que permite un mejor manejo y estructuración de recursos institucionales; y que, en la policía, no siempre ha existido. Históricamente las policías han tenido un manejo dentro de una política clientelar de atención de demandas. Si bien se ha pretendido que la administración policial se mantenga alejada de estas prácticas, esto aparentemente no se ha conseguido en su totalidad; pero si se evidencia una suerte de coexistencia entre la racionalidad técnica instaurada por el modelo de gerenciamiento, y el clientelismo propio de la institucionalidad policial.

Sin embargo, el establecimiento de un modelo de gerenciamiento ha permitido una distribución de recursos más técnica y una mejor presencia objetiva en territorio de la Policía, lo que en última instancia se evidencia como factor que define el nivel de confianza ciudadana en el trabajo policial.

Se ha puesto en evidencia que antes de los significativos cambios que ha sufrido la policía a partir del año 2007, los niveles de confianza ciudadana estaban por debajo incluso del 30%,

Es a partir de 2007, en que la Policía Comunitaria sufre la desconcentración del servicio, acentúa su presencia en territorio, establece su trabajo bajo procesos previamente definidos, se adecúa a la teoría del gerenciamiento administrativo, funciona bajo parámetros de calidad total, establece mecanismos de control y supervisión de sus actividades, define un portafolios de servicios a cumplir, y en general, se adapta a las necesidades sociales de atención, que los niveles de confianza se incrementan paulatinamente.

No se debe descartar, por otro lado, los eventos del 30 de septiembre del 2010, que de hecho, mermaron la confianza ciudadana en la policía que se evidenciaba en aumento, sin embargo, este evento se presentó como una oportunidad para acelerar el proceso de reforma gerencial y de capacitación que se venía capitalizando desde tiempo atrás.

Es necesario mencionar también que en la investigación no se pudo establecer las razones y los parámetros que permitieron definir el modelo de gerenciamiento aplicado a la institucionalidad policial. En ese sentido, se afirma que la memoria institucional a este respecto no existe. Dicha memoria es importante por cuanto permite identificar el por qué, en su momento, se pensó de esta manera el gerenciamiento institucional policial.

El no tener esta memoria institucional de los orígenes del modelo de gerenciamiento, hacen suponer que existió cierta subjetividad en su definición; lo cual permitiría que, ante un eventual cambio en la balanza de poder político, también cambie el modelo de gerenciamiento aplicado, lo cual implicaría empezar de cero. En ese sentido se distorsiona la información y se puede considerar como parámetros subjetivos en la implementación de un modelo de gerenciamiento.

Por otro lado, además, el cambio de mallas curriculares en la formación de oficiales y sub oficiales, la estandarización de los procesos y la inversión en tiempo para la formación de sub oficiales, permiten aseverar que han mejorado el desempeño en el territorio de todos aquellos que fueron formados dentro de estos parámetros. Se puede evidenciar además, que a partir del año 2007, la tendencia a una formación militar se ha ido reduciendo paulatinamente, aunque no se descarta que dicha formación sea necesaria para mantener la disciplina, fundamental para poder sostener un sistema tan grande y complejo como el Policial.

Se puede identificar un problema respecto de la capacitación. Si bien los porcentajes de funcionarios policiales comunitarios con títulos de educación superior han mejorado, aún resultan insuficientes comparándolos con el total de la población de Policía Comunitaria. Sin embargo, la estrategia institucional ha sido la de contrarrestar los vacíos en la formación y educación con cursos policiales direccionados para funcionarios de la Policía Comunitaria, dando prioridad a aquellos dentro de la jerarquía de sub oficiales.

Finalmente, la Policía Comunitaria efectivamente está generando mayor confianza ciudadana. Aún quedan otros parámetros que pueden ser analizados para sustentar esta idea; sin embargo, se concluye de manera general que una asidua presencia en territorio, de la mano con un alto nivel de conocimiento que eleve los niveles de atención a la ciudadanía, generan mayor confianza hacia la institucionalidad policial en general. Con esto, queda claro que, la Policía Comunitaria, constituye un eje transversal de la institucionalidad policial.

Bibliografía

- Acharya, A. (2008). Human Security. En J. Baylis, S. Smith, & P. Owens, *The Globalization of World Politics* (págs. 491-504). Oxford: Oxford University Press.
- Ali Engineer, A. (1994). Communal Violence and the role of Police. *Economic and Political Weekly*, 29(15), 835-840.
- Alvarado, A. (2010). Inseguridad Pública, participación ciudadana y gobernanza. La ciudad de México en la última década. *Estudios Sociológicos*, 28(84), 941-963.
- Alvarado, G., González, L., & Torres, A. (2012). *Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Arce Navarro, M. G. (2008). La profesionalización del recurso humano policial. Aspectos curriculares que se deben contemplar. *Revista Educación*, 32(1), 27-44.
- Arella, C., Bonastra, Q., Fraile, P., & Rodríguez, G. (2006). *Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad: Investigación interdisciplinaria del medio urbano*. Madrid: DYKINSON.
- Arias de la Mora, R. (Marzo de 2011). *Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista*. México DF: TEACS.
- Armijos V., B., Carrión M., F., & Pontón C., J. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Ballart, X., & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Madrid: Tirant Lo Blanch.
- Basabe S., S., Dammert G., M., Estrella, C., Fernández, J., Herrera A., J., Llano, P., . . . Pontón, D. (2013). *Estudios de Seguridad Ciudadana*. Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- Bauschatz, J. (2007). The Strong Arm of the Law? Police Corruption in Ptolemaic Egypt. *The Classical Journal*, 103(1), 13-39.
- Benson, P. (1981). Political Alienation and Public Satisfaction with Police Services. *The Pacific Sociological Review*, 24(1), 46-64.
- Bernal, J. J. (10 de Agosto de 2016). *PDCA Home*. Obtenido de <http://www.pdcahome.com/5202/ciclo-pdca/>
- Bhowmik, S. (1986). Police and Society. *Economic and Political Weekly*, 21(6), 241-243.

- Blomley, N. (2007). Citizens, Cops, and Power: Recognizing the Limits of Community. Review. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(1), 223-224.
- Bowen, D., & Dean, J. (1994). Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice through Theory Development. *The Academy of Management Review*, 19(3), 392-418.
- Bradbury, M., Dougherty, G., & Lindquist, S. (2006). Evaluating Performance in State Judicial Institutions: Trust and Confidence in the Georgia Judiciary. *State & Local Government Review*, 38(3), 176-190.
- Brannan, K., & Shaw, G. (2009). Trends: Confidence in Law Enforcement. *The Public Opinion Quarterly*, 73(1), 199-220.
- Brogden, M., & Nijhar, P. (2013). *Community Policing. National and international models and approaches*. Londres: British Library.
- Brown, D., & Zhang, Y. (2013). Police patrol districting method and simulation evaluation using agent-based model & GIS. *Security Informatics*. Obtenido de Security Informatics.
- Bueno Arús, F. (2008). *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*. Madrid: DYKINSON.
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: GEDISA.
- Camardon, L. (2013). El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad? *La construcción de la (in)seguridad y su gobierno. Prácticas policiales, mediáticas y académicas* (págs. 3-25). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Cano, I. (2003). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área de Seguridad Ciudadana.
- Carrión M., F. (2004). Espacio Público: Punto de partida para la alteridad. En F. Velásquez Carrillo, *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad* (págs. 55-79). Bogotá: Gente Nueva.
- Carrión M., F., & Ron Bazurto, I. (2012). *Violencia y Seguridad Ciudadana: Referencias bibliográficas*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Carrión Mena, F. (6 de Enero de 2012). Obtenido de http://works.bepress.com/fernando_carrion/511/
- Carrión, F. (2014). Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(2), 5-22.

- Cataño, J. F. (2003). Teoría económica y neoinstitucionalismo. Comentarios a "El neoinstitucionalismo como escuela" de Salomón Kalmanovitz. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 213-227.
- Chakraborty, T. (2003). Prospect of Community Policing: An Indian Approach. *The Indian Journal of Political Science*, 64(3/4), 251-261.
- Chinchilla, L. (1999). Policía de Orientación Comunitaria. Una adecuada alianza entre Policía y Comunidad para revertir la inseguridad. *Ponencia presentada en el seminario "Diálogos sobre convivencia ciudadana"* (págs. 1-19). Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cobo Plana, J., Marchal Escalona, A., Pereira Cuadrado, A., & San Román Plaza, C. (2008). *Manual del Policía*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social capital theory*. Cambridge: Mass: Belknap.
- Congreso Nacional. (27 de Febrero de 2009). *Ley de Modernización del Estado*. Quito, Ecuador.
- Cordner, G. (1995). Community Policing. Elements and Effects. *Police Forum: Academy of Criminal Justice Sciences Police Section*, 5(3), 2-16.
- Córdova, A., Corral, M., Donoso, J. C., Faughnan, B., Montalvo, D., Orcés, D., . . . Zephyr, D. (2008). *Cultura política de la democracia en el Ecuador, 2008: El impacto de la gobernabilidad*. Quito: USAID/Ecuador.
- Covarrubias, V., Frühling, H., Mohor, A., Olavarría, M., & Prad, F. (2006). El desafío de la reforma policial en América Latina. *Revista ELección. Agenda pública*, 2-7.
- Cuadernos de Seguridad y Policía 4. (2007). *La prevención del delito y del riesgo I*. Madrid: DYKINSON.
- Dammert, L., & Malone, M. F. (2002). Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. *Desarrollo Económico*, 42(166), 285-301.
- Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Desafíos*, 1(13), 124-156.
- Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Dammert, L., & Malone, M. F. (2006). Does it Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 27-51.
- Dammert, L., & Paulsen, G. (2005). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Valaparaíso: FLACSO-Chile.

- Dascal, G., & Segovia, O. (2000). *Espacio Público, participación y ciudadanía*. Santiago de Chile: SUR.
- Davis, D. (2006). Uderminig the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 48(1), 55-86.
- Davis, J., Mayer, R., & Schoorman, D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- De León Escribano, C. R., Martínez Turcios, L. M., & Sequeira Villagrán, L. (2004). *Manual de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria*. Guatemala, Guatemala: IEPADES.
- Delgado Ruiz, M. (2002). *Disoluciones urbanas*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Der Ghougassian, K. (2004). Del Renacimiento a la Reforma en los estudios de seguridad. *Agenda Internacional*, 56-69.
- Desmond Arias, E., & Ungar, M. (2009). Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis. *Comparative Politics*, 41(4), 409-429.
- Deutsch, M. (1962). *Cooperation and trust: some theoretical notes*. Oxford: Nebraska Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 28(2), 147-160.
- Dirección Nacional de Policía Comunitaria. (5 de 11 de 2015). *Policía Ecuador*. Obtenido de <http://online.fliphtml5.com/ecs/ncbw/#p=1>
- Dunne, T., & Schmidt, B. (2008). Realism. En J. Baylis, S. Smith, & P. Owens, *The Globalization of World Politics* (págs. 98-108). Oxford: Oxford University Press.
- Eaton, K. (2008). Paradoxes of Police Reform. Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis. *Latin American Researcho Review*, 43(3), 5-32.
- Eck, J., & Weisburd, D. (2004). What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593, 42-65.
- Egüez, R. (3 de Octubre de 2016). Capitán. (A. Grijalva Córdova, Entrevistador)
- Elsbach, K., & Sutton, R. (1992). Acquiring organizational legitimacy through illegitimate actions: a marriage of institutional and impresión management theories. *Academy of Management Journal*, 35(4), 699-738.
- Ericson, R. (1989). Patrolling the Facts: Secrecy and Publicity in Police Work. *The British Journal of Sociology*, 40(2), 205-226.

- Erikson, E. (1963). *Una teoría psicosocial*.
- Escobar Sepúlveda, S. (05 de Diciembre de 2014). *Espacio público y seguridad ciudadana*. Obtenido de Instituto Interamericano de Derechos Humanos: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_deseditorial/espacio%20y%20seguridad-santiago-0008.pdf
- Escuela de Especialización y Perfeccionamiento de Oficiales. (2016). *Programa para los cursos de ascenso de oficiales subalternos en los grados de Teniente a Capitán de la Policía Nacional del Ecuador*. Quito.
- Fernández Alles, M. (1998). El enfoque neoinstitucional como marco teórico explicativo de la gestión de recursos humanos. *Investigaciones Europeas*, 4(3), 93-112.
- Fernández Monroy, M., & Martín Santana, J. (2006). La confianza y el compromiso como factores clave del éxito de las relaciones comerciales: una aplicación empírica en el sistema de franquicia. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 77-100.
- Fernández Pereira, J. P. (2009). El carácter multidimensional de la seguridad humana. *Revista de la Integración: Apostando por la paz y seguridad en la Comunidad Andina*, 43-53.
- Fielding, N. (1984). Police Socialization and Police Competence. *The British Journal of Sociology*, 35(4), 568-590.
- Fisas, V. (1998). De qué hablamos cuando hablamos de paz; y, Los conflictos de fin de siglo. *Cultura de Paz y gestión de conflictos*, 17-64.
- Flórez Quintana, J. F. (Marzo de 2013). *Neoinstitucionalismo, una aproximación teórico-normativa y el caso colombiano*. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Frederic, S. (2011). Crítica y justificación de los usos de la fuerza pública: el oficio policial y el espacio político mediático. En M. C. Chardón, *Transformaciones del espacio público: Los actores, las prácticas, las representaciones*. (págs. 65-98). Buenos Aires: La Crujía.
- Friedrich, R. (1980). Police Use of Force: Individuals, Situations, and Organizations. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. The Police and Violence*, 452, 82-97.
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el Impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Frühling, H. (2009). Cambio e innovación en la Policía Latinoamericana. Una nueva mirada a la Reforma Policial. *Congreso mundial de Ciencia Política*. Santiago de Chile.

- Galilea, S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Santiago de Chile.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medio pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. . Bilbao: Red Gernika.
- García Gallegos, B. (2012). Situaciones de seguridad complejas y poblaciones vulnerables. En A. Vargas Velásquez, *El Prisma de las Seguridades en América Latina: Escenarios regionales y locales* (págs. 273-294). Buenos Aires: CLACSO.
- García Gil, M. E., & Páramo, P. (2013). *La dimensión social del espacio público: Aportes para la calidad de vida urbana*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional - Fondo editorial.
- Garland, D. (2005). *The Culture of Control*. Barcelona.
- Giddens, A. (1984). *he constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Los Angeles : University of California Press.
- Gomez, A. S. (1978). *El delincuente español. Factores concurrentes (influyentes)*. Madrid: Publicaciones del Instituto de Criminología de la UCM.
- Gómez, J. L. (2003). Estado democrático y modelo policial: Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen. En K. Ambos, J. L. Gómez, & R. Vogler, *La Policía de los Estados de Derecho Latinoamericanos* (págs. 1-14). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibálñez.
- González Peñaherrera, R. (26 de Octubre de 2016). Teniente Coronel. (A. Grijalva Córdova, Entrevistador)
- González, L. S. (2013). *Construcciones discursivas sobre la seguridad: La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. De la instalación de lo nuevo, a la reproducción de lo mismo*. Buenos Aires, Argentina: Tesina de Grado.
- Gordon, S. (2005). Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*(193), 41-55.
- Guerrero Agripino, L. F. (2007). Seguridad pública y prevención del delito en el Estado Social de Derecho. Especial comentario a la trascendencia de la educación. *Dikaion*, 1(16), 251-272.
- Herrera , J. (2010-2012). Decisiones versus percepciones. La administración municipal de Quito frente a la seguridad ciudadana. En OMSC, *Estudios de Seguridad Ciudadana: Compilación 2010-2012* (págs. 138-159). Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- Herreros Vázquez, F. (2002). *¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición de capital social*. Obtenido de

<http://digital.csic.es/bitstream/10261/10214/1/Son%20las%20relaciones%20sociales%20una%20fuente%20de%20recursos.pdf>

- Hobbes, T. (1651). *Del Ciudadano y Leviatán*. Madrid: TECNOS (Grupo Anaya): 2005.
- Howell, S., Perry, H., & Vile, M. (2004). Black Cities/White Cities: Evaluating the Police. *Political Behavior*, 26(1), 45-68.
- Hudik, T., & Wiley, M. G. (1974). Police-Citizen Encounters: A Field Test of Exchange Theory. *Social Problems*, 22(1), 119-127.
- Joshi, R. (2000). Democratising the Police: Lessons from UK. *Economic and Political Weekly*, 35(40), 3589-3596.
- Kalliney, P. (1996). The empire's old clothes: Britain's community policing. *Disputio. The British New Left and the Rise of Cultural Studies*, 21(48), 87-102.
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de economía institucional*, 5(9), 189-212.
- Kelling, G., & Wilson, J. (1982). Broken windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic monthly*, 127(2), 460-471.
- Key, V. (1935). Police Graft. *American Journal of Sociology*, 40(5), 624-636.
- Kreml, F. (1958). Police, Prosecutors, and Judges. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Highway Safety and Traffic Control*, 320, 42-52.
- Lara, M. H. (2001). Policía Comunitaria y las Transformaciones en la Imagen Institucional. La experiencia de Sao Paulo. *Policía y Sociedad*, 9-15.
- Laub, C. (2007). La ciudad, los miedos y la reinstauración de los espacios públicos. En O. Segovia, & O. Segovia (Ed.), *Espacios Públicos y construcción social: Hacia un ejercicio de ciudadanía* (págs. 49-57). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Lüders, R., & Rubio, L. (1999). *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. México: CIDAC-CINDE.
- Luhmann, N. (2005). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- March, J., & Olsen, J. (2006). Elaborating the "new institutionalism". En *The Oxford handbook of political institutions* (págs. 3-20).
- Mastrofski, S. (2004). Controlling Street-Level Police Discretion. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. To better Serve and Protect: Improving Police Practices*, 593, 100-118.
- McEntire, D., & Weckler, J. (1946). The Role of Police. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Controlling Group Prejudice*, 244, 82-89.

- Meares, T., & Skogan, W. (2004). Lawful Policing. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. To Better Serve and Protect: Improving Police Practices*, 593, 66-83.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2013). Nuevo Modelo de Gestión Educativo Policial. *Nuestra Seguridad: Revista Digital del Ministerio Coordinador de Seguridad*, <http://www.nuestraseguridad.gob.ec/es/articulo/nuevo-modelo-de-gesti%C3%B3n-educativo-policial> .
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2014). Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Ministerio del Interior. (2 de Septiembre de 2010). *Acuerdo Ministerial 1725*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Ministerio del Interior. (2011). *Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad*. Quito.
- Ministerio del Interior. (2014). *Policía Comunitaria: Manial de Gestión Administrativa y Operativa*. Ecuador.
- Morales Quiroga, M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 161-186.
- Narváz Montenegro, R. (11 de Octubre de 2016). Teniente. (A. Grijalva Córdova, Entrevistador)
- Noorani, A. (1991). Police Duty of Confidence. *Economic and Political Weekly*, 26(6), 260.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Vega, J. (2006). Seguridad privada y espacio público. *Boletín Ciudad Segura*(7), 1-11.
- Ojeda Segovia, L. (2006). Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana. *Políticas Locales*, 347-362.
- Páramo, P., & Burbano Arroyo, A. (2013). Género y espacialidad: análisis de factores que condicionan la equidad entre mujeres y hombres en el espacio público urbano. En M. E. García Gil, & P. Páramo, *La dimensión social del espacio público: Aportes para la calidad de vida urbana* (págs. 97-112). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional - Fondo editorial.
- Pavarini, M. (2009). *Castigar al enemigo: Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: FLACSO-Ecuador.

- Pérez , I., Ruiz, C., & Sanz, S. (2009). Concepto, dimensiones y antecedentes de la confianza en los entornos virtuales. *Teoría y Praxis*(6), 31-56.
- Pimienta , N. (2008). *Maldita Inseguridad*. Buenos Aires: CICCUS.
- Polder, L., & Wells, H. (2006). Anti-Gay Hate Crimes in South Africa: Prevalence, Reporting Practices, and Experiences of the Police. *Agenda: Empowering Women for Gender Equity*, 67, 20-28.
- Policía de Guatemala. (2010). *Manual de seguridad preventiva y policía comunitaria*. Guatemala.
- Policía Nacional del Ecuador. (2013). *Plan Estratégico Operativo de la Policía Nacional del Ecuador*. Quito: Dirección de Planificación de la Policía Nacional del Ecuador.
- Policía Nacional del Ecuador. (2014). *Manual de Doctrina*. Ecuador: Ministerio del Interior.
- Pontón , D., Pontón , J., & Santillán, A. (2007). *Ciudad Segura: Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Pontón Cevallos, J. (2007). Medio, cooperación y seguridad. *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*, 111-118.
- Pontón Cevallos, J. (2007). Noticia policial: espacio instalado en la prensa. *Ciudad segura: Debates sobre seguridad ciudadana*, 143-149.
- Pontón, D. (2007). El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(2), 37-56.
- Pontón, D. (Junio de 2009). *Policía Comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. (J. Pontón, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Pontón, J., & Santillán, A. (2008). *Seguridad Ciudadana: escenarios y efectos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana. (2009). *Abrir espacios para la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano: Informe sobre desarrollo humano para América Central, IDHAC, 2009-2010*. Colombia: Gobierno de España.
- Puigros Jiménez, J. (2014). *Calidad de los servicios públicos de la administración: Incidencia y aplicación en los servicios policiales*. Quito.
- Redondo Illescas, S. (2001). La delincuencia y su control: Fantasías y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*(8), 309-325.
- Rhodes, R. (1997). Institutionalism. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teorías y Métodos de la Ciencia Política* (págs. 53-67). Madrid: Alianza.

- Rivas Leone, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política*, 5(9), 37-44.
- Romero Salazar, A. (2008). *Peor el remedio...: El impacto de las respuestas de la población a la violencia delincriminal en la convivencia ciudadana*. Buenos Aires: ELALEPH.
- Romero, M., & Ruiz, J. C. (2006). *Los Mitos acerca de la Seguridad Local y la Policía Comunitaria*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ruiz V., J. C. (2004). La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: Entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria. En D. Cardona, B. Labatut, S. Lavaux, & R. Sánchez, *Encrucijadas en la Seguridad en Europa y las Américas* (págs. 123-154). Rosario: Universidad del Rosario.
- Ruiz, J. C. (Julio de 2006). *Los Mitos acerca de la Seguridad Local y la Policía Comunitaria*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Ruiz, M. C. (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*(5), 122-133.
- Sain, M. F. (2009). La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo. *Nueva Sociedad*, 1-69.
- Salomón, L. (2004). *El desempeño policial y la satisfacción ciudadana*. Tegucigalpa: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Saltos Abril, E. (2015). *Dinámicas territoriales, identidades sociales y apropiación del espacio público: caso de estudio: Parque La Carolina*. Quito, Pichincha, Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Sánchez, F. (2006). Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis electoral. *ICONOS*(25).
- Sankaran, S. (1999). Criminal Justice System: A Framework for Reforms. *Economic and Political Weekly*, 34(22), 1316-1320.
- SENPLADES. (24 de 10 de 2015). *Planificación y Desarrollo*. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Folleto_informativo-Desconcentracion2012.pdf
- Serrano Mercado, M. (Abril de 2013). Sistematización del sistema educativo policial. *Congreso Nacional de Educación*(2).
- Serrano Saseta, R. (26 de 10 de 2015). *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Obtenido de Sitio Web de la Universidad de Barcelona: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-211.htm>

- Serrano Tárraga, M. (2014). *El rol de la criminología para la seguridad en la sociedad contemporánea*. Madrid: DYKINSON.
- Sirimarco, M. (2009). El abordaje del campo policial. Algunas consideraciones en torno a la formación inicial: Entre la Praxis y las Reformas. *Jurídicas*, 6(2), 123-139.
- Skogan, W. G. (1976). Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. *Public Administration Review*, 277-286. Obtenido de JSTOR.
- Skogan, W., & Harnett, S. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. New York: Oxford University Press.
- Skolnick, J. (2011). *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. Quid Pro Book.
- Sozzo, M. (2000). Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, 103-136.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza.
- Tello, S. (Octubre de 2011). Revisando la Securitización de la Agenda Internacional: La normalización de las políticas del pánico. *Relaciones Internacionales*(18), 189-200.
- Torres Robles, D. (1997). *La Sociedad Policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de Policía*. Madrid: Universidad de Barcelona.
- Tudela Poblete, P. (2008). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre realismo mágico y gestión de conocimiento. *Estudios Policiales*(3), 11-34.
- Tyler, T. (2004). Enhancing Police Legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. To Better Serve and Protect: Improving Police Practices*, 593, 84-99.
- Valenzuela Aguilera, A. (2011). *Ciudades Seguras: cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*. México D.F.: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Vallejo Vera, S. (2014). *Angostura, 30-S y la militarización de la seguridad interna*. Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Varela Jorquera, F. (2010). Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria. *CG Policía. Policía Comunal: conceptos, modelos, experiencias y retos*, 1-40.
- Vázquez, C. (2003). *Delincuencia Juvenil. Consideraciones penales y criminológicas*. Madrid: Colex.

- Villalobos García, L. (2007). Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(2), 57-70.
- Walker, S. (2004). Science and Politics in Police Research: Reflections on Their Tangled Relationship. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. To Better Serve and Protect: Improving Police Practices*, 593, 137-155.
- Weber, E. (2003). ¿Hasta donde va la confianza? *CIDOB d'Afers Internacionals: INTERCULTURALIDAD Y CONFIANZA*(61), 31-35. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/40585958>
- Weber, M. (1925). *La Ciudad*.
- Westley, W. (1970). *Violence and the Police. A study of law, custom, and morality*. Londres: The MIT Press.
- Yñiguez Navas, A. (2007). Reglas básicas de la práctica policial y funcionamiento interno de la Policía. *Cuadernos de Trabajo Social*, 57-73.
- Zapata, Á. (2014). *Policía Comunitaria*. Quito, Pichincha, Ecuador: Ministerio del Interior.
- Zegrí, M. (2014). *Mediación y conflictos urbanos: experiencias de mediación en espacios públicos con jóvenes, comunidades de vecinos y comercios*. Barcelona: Icaria Milenrama.